

Alþingi
Atvinnuveganefnd

Reykjavík, 5. maí 2021
Tilvísun: 2021040881/GIÁ

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.)

Persónuvernd vísar til beiðni atvinnuveganefndar Alþingis frá 15. apríl 2021 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) (þskj. 1183, 704. mál á 151. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á framkvæmd og heimildum til eftirlits með fiskveiðum, með tilliti til skýrslu verkefnastjórnar skipaðri af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni frá júní 2020. Meðal þess sem lagt er til í frumvarpinu er að Fiskistofu verði veitt heimild til aðgangs að efni sem safnast í rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum auk þess sem stofnunni verði veitt heimild til að notast við fjarstýrð loftför í þágu eftirlits með fiskveiðum.

1.

*Úrlausnir Persónuverndar um heimildir til
rafrænnar vöktunar í þágu eftirlits með nytjastofnum sjávar*

Persónuvernd hefur veitt Fiskistofu álit um notkun efnis sem safnast við rafræna vöktun í þágu eftirlits stofnunarinnar með fiskiveiðum og löndun afla með bréfum, dagsettum 31. júlí 2017, 7. september 2020 og 5. nóvember s.á., auk þess sem Persónuvernd sendi umsögn til atvinnuvega- og



nýsköpunarráðuneytisins, dags. 26. október 2020, í máli nr. 2020102504, um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla. Þá hefur stofnunin kveðið upp úrskurð, dags. 18. september 2013, í máli nr. 2013/339 þar sem reyndi á rafræna vöktun á vegum Fiskistofu.

Í öllum framangreindum úrlausnum var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir eftirlitsheimildir Fiskistofu samkvæmt lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og reglugerð nr. 745/2016, um vigtun og skráningu sjávarafla, væru ekki til staðar sérstakar heimildir til rafrænnar vöktunar í tengslum við eftirlit Fiskistofu. Einnig kom fram í framangreindum úrlausnum að ef ætlunin væri að taka upp slíkt rafrænt eftirlit þyrftu að eiga sér stað breytingar á lögum, í því skyni að heimila slíka vinnslu með skýrum hætti og ákvarða fyrirkomulag hennar þannig að samrýmst geti m.a. lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og reglum settum með stoð í þeim, en við slíkar lagabreytingar þyrfti, í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki yrði gengið lengra en nauðsyn krefði.

Með hliðsjón af framangreindu gerir Persónuvernd athugasemdir við eftirfarandi atriði frumvarpsins:

2.

Í 1. gr. frumvarpsins er eftirlitsmönnum Fiskistofu veitt heimild til aðgangs að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum í þeim tilgangi að hafa eftirlit með löndun afla.

Athygli nefndarinnar er vakin á því að fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (þingskjal 855, 509. mál á 151. löggjafarþingi) þar sem stjórnnum hafna er veitt heimild til að viðhafa rafræna vöktun á hafnarsvæðum. Í 1. gr. þess frumvarps er sérstaklega tekið fram að tilgangur vöktunarinnar skuli vera í öryggisskyni, en heimilt sé að miðla upplýsingum sem safnist með vöktuninni til tiltekinna aðila, þ. á m. lögreglu og Landhelgisgæslu Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu kemur einnig fram að þörf sé á lagaheimild fyrir vöktuninni svo að sú vinnsla persónuupplýsinga sem fer fram með henni uppfylli kröfur laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Líkt og fram kemur hér að ofan er stjórnnum hafna veitt heimild til rafrænnar vöktunar í öryggisskyni, auk þess sem nánar tilgreindum aðilum er veitt heimild til aðgangs að því efni. **Fiskistofa er ekki á meðal þeirra aðila sem taldir eru upp í frumvarpinu. Hins vegar er gert ráð fyrir því í því frumvarpi sem hér er til skoðunar að umrædd vöktun skuli einnig fara fram í þágu eftirlits hjá Fiskistofu.**

Persónuvernd áréttar að við alla vinnslu persónuupplýsinga þarf að gæta þess að persónuupplýsingar séu fengnar í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Það er því mat Persónuverndar að tilgangur þeirrar vinnslu persónuupplýsinga sem fyrirhuguð er samkvæmt frumvörpunum tveimur sé óskýr og framsetning frumvarpstexta til þess fallin að valda óvissu um beitingu ákvæðanna í framkvæmd. Þannig þurfi að huga betur að því hver tilgangur vöktunarinnar eigi að vera og gæta að því að þeir aðilar sem nauðsynlega þurfa á aðgangi að halda hafi hann lögum samkvæmt.



3.

Í 42. gr. frumvarpsins er eftirlitsmönnum Fiskistofu veitt heimild til notkunar á fjarstýrðum loftförum í eftirlitsstörfum sínum. Í athugasemdum við ákvæðið er vísað til skýringa við ákvæði persónuverndarlaga þar sem m.a. segir að rafrænt eftirlit megi fara fram með leynd ef það stýðst við skýra lagaheimild eða dóm.

Í skýringum við 4. mgr. 14. gr. laga nr. 90/2018 segir meðal annars að vöktun með leynd sé óheimil nema hún stýðjist við lagaheimild eða úrskurð dómara, og að sérreglur um þess háttar vöktun komi meðal annars fram í ákvæðum um rannsóknarheimildir lögreglu í XI. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008.

Að mati Persónuverndar er ekki æskilegt að stofnun sem fer ekki með lögregluvald, sbr. 9. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sé veitt heimild til vöktunar með leynd, sambærileg þeim heimildum sem lögregla beitir í þágu rannsóknar sakamála.

Ef vilji löggjafans stendur til að heimila Fiskistofu að viðhafa rafræna vöktun með leynd þá er það skoðun Persónuverndar að nauðsynlegt sé að framkvæmt sé mat á nauðsyn vöktunarinnar með hliðsjón af kröfum 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og að niðurstöður þess mats séu skráðar í lögskýringargögn. Þá vísast einnig til umfjöllunar um mat á áhrifum á persónuvernd í 6. kafla hér að neðan.

4.

Í 43. gr. frumvarpsins segir að Fiskistofu sé heimil vinnsla persónuupplýsinga sem verða til við rafrænt eftirlit og um eignarhald útgerðarfélaganna og annarra upplýsinga sem hinn skráði leggur í té, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum á sviði fiskveiðistjórnunar að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Að mati Persónuverndar verður að teljast líklegt að Fiskistofu muni berast persónuupplýsingar um einstaklinga frá fleirum en þeim sem persónuupplýsingarnar varða, *binum skráða*, svo sem þegar útgerðarfélag miðlar upplýsingum til stofnunarinnar um starfsmenn fiskiskipa í þágu eftirlits á sviði fiskveiðistjórnunar. Leggur Persónuvernd til að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að Fiskistofu verði heimil vinnsla þeirra persónuupplýsinga sem stofnuninni berast í tengslum við eftirlit sitt og að samhliða verði áréttað að einungis sé heimil vinnsla þeirra persónuupplýsinga sem nauðsynlegar eru í þágu eftirlitsins. Ákvæðið yrði þá svohljóðandi:

Fiskistofu er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal upplýsinga sem verða til við rafrænt eftirlit og um eignarhald útgerðarfélaganna og annarra upplýsinga sem stofnuninni berast og eru nauðsynlegar í þágu lögbundins eftirlits stofnunarinnar, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum á sviði fiskveiðistjórnunar, að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

5.

Í 45. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði til bráðabirgða, þar sem Fiskistofu er veitt heimild til að fara í samstarf við útgerðaraðila um tímabundið verkefni um rafræna vöktun í fiskiskipum árin 2021 til 2022. Fram kemur að tilgangur verkefnisins skuli vera prófun á tæknibúnaði við hagnýtingu rafræns eftirlits um borð í fiskveiðiskipum, þ.e. notkunar, eiginleika og gæða myndefnis. Fram kemur að



Fiskistofu skuli vera heimill aðgangur að þeim upplýsingum sem til verða við rafræna vöktun um borð og að upplýsingarnar sem verði til við framkvæmd verkefnisins skuli einungis nýttar í samræmi við framangreindan tilgang verkefnisins en ekki í eftirlitsskyni. Þá sé Fiskistofu ekki heimilt að afhenda öðrum aðilum þær upplýsingar sem safnast við framkvæmd verkefnisins nema það sé nauðsynlegt í þágu þess.

Með bréfi, dags. 28. ágúst 2020, óskaði Fiskistofa eftir álit Persónuverndar á tilraunaverkefni sem fól í sér rafræna vöktun um borð í fiskiskipum í þeim tilgangi að tryggja eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Í svari Persónuverndar, dags. 5. nóvember s.á., í máli nr. 2020082242, eru fyrri svör stofnunarinnar ítrekuð, þess efnis að nauðsynlegt sé að lögfest verði heimild til slíkrar vöktunar í þágu opinbers eftirlits sem lýst var í erindi Fiskistofu. Í því ákvæði frumvarpsins sem hér er til meðferðar er ekki um að ræða vinnslu persónuupplýsinga í þágu opinbers eftirlits, heldur í þeim tilgangi að prófa tæknibúnað.

Að mati Persónuverndar er ekki nauðsynlegt að lögfesta ákvæði um framangreinda vinnslu persónuupplýsinga, ef tilgangur vinnslunnar er *eingöngu* að prófa þann tæknibúnað sem nota á við vinnsluna. Telja verður að vinnsla persónuupplýsinga í þeim tilgangi geti farið fram á grundvelli annarra heimilda í 9. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Áréttað er þó að ef nota á þær upplýsingar sem safnast við rafrænt eftirlit í þágu eftirlits Fiskistofu með fiskveiðum þá er nauðsynlegt að lögfesta heimild þess efnis.

6.

Persónuvernd bendir loks á að ef líklegt er að tiltekin tegund vinnslu persónuupplýsinga 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, skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst samkvæmt nánari fyrirætlun 35. gr. reglugerðar (ESB) nr. 2016/679. Þá segir meðal annars í 10. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar að ef mat á áhrifum á persónuvernd hefur þegar farið fram, sem hluti af almennu áhrifamati í tengslum við samþykkt laga, sé ekki nauðsynlegt að láta slíkt mat fara fram áður en vinnslustarfsemi hefst.

Persónuvernd bendir einnig á að í 1. tölul. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019, um skrá yfir vinnsluáðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd, segir að slíkt mat skuli ávallt fara fram þegar um er að ræða gagnaöflun frá þriðja aðila í samhengi við einn af flokkum 2. gr. sömu auglýsingar, svo sem 2. tölul. um kerfisbundið eftirlit.

Að mati Persónuverndar er því ljóst að skylt er að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd vegna þeirrar vinnslu persónuupplýsinga sem lögð er til í frumvarpsdrögunum. Ákjósanlegt væri að það mat væri framkvæmt við undirbúning lagasetningar, til að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga fullnægi kröfum laga nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679. Þá ætti að tilgreina forsendur matsins og niðurstöður þess í greinargerð með frumvarpsdrögunum.

Þá er, eins og að framan greinir, að mati Persónuverndar einnig nauðsynlegt að framkvæma mat á nauðsyn umrædds eftirlits með hliðsjón af kröfum 71. gr. stjórnarskrárinnar. Nánar tiltekið ætti það að fela í sér mat á nauðsyn þess að notast við rafræna vöktun með leynd í þágu opinbers eftirlits af hálfu aðila sem fer ekki með lögregluvald og hvort brýn nauðsyn sé til þeirrar skerðingar á friðhelgi einkalífs einstaklinga sem slíkt eftirlit myndi fela í sér vegna þeirra hagsmuna sem eftirlitinu er ætlað að tryggja, sbr. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.



7.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins að svo stöddu. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Vigdís Eva Línal


Gunnar Ingi Agustsson

Hjálagt:

Álit Persónuverndar, dags. 5. nóvember 2020, í máli nr. 2020082242.

Umsögn Persónuverndar, dags. 26. október 2020, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla, í máli nr. 2020102504.

Álit Persónuverndar, dags. 7. september 2020, í máli nr. 2020010265.

Álit Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017, í máli nr. 2017050756.

Úrskurður Persónuverndar, dags. 18. september 2013, í máli nr. 2013/339.



Fiskistofa
Dalshrauni 1
220 Hafnarfjörður

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Tilvísun: 2020082242/GIÁ

Efni: Svar við erindi Fiskistofu um vinnslu persónuupplýsinga með rafrænni vöktun í fiskiskipum

Persónuvernd vísar til erindis Fiskistofu, dags. 28. ágúst 2020, þar sem tilkynnt er um að ákveðið hafi verið að setja í gang tilraunaverkefni um rafrænt eftirlitskerfi í fiskiskipum. Nánar tiltekið segir í erindi Fiskistofu að til standi að vinna með persónuupplýsingar með rafrænni vöktun í þeim tilgangi að tryggja eftirlit með sameiginlegri auðlind þjóðarinnar. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu, er stofnuninni falið að annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum. Framkvæmd þess eftirlits er nánar skilgreint í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og í lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Í erindi Fiskistofu segir að stofnunin vilja upplýsa Persónuvernd um fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinga og gefa stofnuninni kost á að gera athugasemdir eða veita leiðbeiningar sem hún telur tilefni til.

I.

Svör við fyrri erindum Fiskistofu og umsögn Persónuverndar

Með bréfi, dags. 8. maí 2017, óskuðu Fiskistofa og Hafnarsamband Íslands eftir álit Persónuverndar á vinnslu persónuupplýsinga vegna fyrirhugaðs samstarfs um tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna. Í erindinu kom fram að fyrirhugað væri að vinna persónuupplýsingar með rafrænu eftirliti við Hafnarfjarðarhöfn. Tilgangurinn af hálfu Fiskistofu væri að sinna lögbundinni eftirlitsskyldu sem hvíli á stofnuninni og að tryggja að afli skipa væri fluttur rakleidis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflaskráningarkerfi stofnunarinnar.

Í svari Persónuverndar til Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands, dags. 31. júlí 2017 (mál nr. 2017050756), sem fylgir hjálagt, segir meðal annars að eftirlitsskyldur Fiskistofu séu lögbundnar en að ekki liggi fyrir að sérstök heimild sé til staðar til þeirrar vöktunar sem lýst sé í erindinu. Þá segir í bréfi Persónuverndar að ef ætlunin sé sú að taka upp slíkt rafrænt eftirlit á vegum Fiskistofu sé nauðsynlegt að breytingar á löggjöf eigi sér stað fyrst.

Með bréfi, dags. 20. nóvember 2019, óskaði Fiskistofa aftur eftir álit Persónuverndar á vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við fyrirhugaða rafræna vöktun Fiskistofu og hafnaryfirvalda með



löndunarhöfnum. Tilgangur vöktunarinnar af hálfu Fiskistofu var sá sami og samkvæmt fyrra erindi, dags. 8. maí 2017, þ.e. að þjóna lögbundinni eftirlitsskyldu sem hvíldi á stofnuninni og tryggja að afli skípa væri fluttur rakleiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflskráningarkerfi stofnunarinnar.

Í svari Persónuverndar, dags. 7. september 2020 (mál nr. 2020010265, áður 2019112191), sem fylgir hjálagt, er m.a. vísað til fyrra svars Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017. Auk þess var komist að þeirri niðurstöðu að þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi persónuupplýsinga um refsiverða háttsemi, við gildistöku laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, hefðu ekki áhrif til breytingar á afstöðu Persónuverndar til þess að ekki væru til staðar fullnægjandi lagaheimildir til vinnslu persónuupplýsinga með rafrænni vöktun á þann hátt sem lýst var í erindum Fiskistofu.

Þá er jafnframt vakin athygli á hjálagðri umsögn Persónuverndar, dags. 26. október 2020, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla, þar sem m.a. er fjallað um rafræna vöktun við löndunarhafnir. Í umsögn Persónuverndar segir meðal annars að setning ákvæðis í reglugerð um rafræna vöktun með löndunarhöfnum fullnægi ekki lagaáskilnaðarkröfu 71. gr. stjórnarskrárinnar, né þeim kröfum sem gerðar eru til lagaheimildar sem grundvöll fyrir vinnslu persónuupplýsinga.

Að mati Persónuverndar er erindi Fiskistofu, dags. 28. ágúst 2020, efnislega sambærilegt við fyrri erindi stofnunarinnar, dags. 8. maí 2017 og 20. nóvember 2019, til Persónuverndar. Með hliðsjón af öllu framangreindu vísast því hér með almennt til þeirra sjónarmiða sem fram koma í svörum Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017 og 7. september 2020 og umsögn Persónuverndar, dags. 26. október s.á., þ.e. að ekki séu til staðar fullnægjandi lagaheimildir til að vinna með persónuupplýsingar á þann hátt sem lýst hefur verið.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Vigdís Sigurðardóttir

Hjálagt:

Svar Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017.

Svar Persónuverndar, dags. 7. september 2020.

Umsögn Persónuverndar, dags. 26. október 2020

Afrit:

Fiskistofa

b.t. persónuverndarfulltrúa

Dalshrauni 1

220 Hafnarfirði



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. október 2020
Tilvísun: 2020102504/GIÁ

Efni: Umsögn Persónuverndar um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla

Persónuvernd vísar til draga að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið birti í samráðsgáttinni þann 4. september 2020.

Í drögunum er núgildandi reglugerð nr. 745/2016 með sama heiti uppfærð auk þess sem bætt er við ákvæðum um framkvæmd vigtunar á hafnarvog. Þá er bætt við ákvæðum varðandi kröfur um aðstöðu og búnað hjá löndunarhöfnum, þar á meðal ákvæði um eftirlitsmyndavélar.

Þannig segir í 1. mgr. 54. gr. draganna að höfn þar sem sjávarafla er landað skuli búin stafrænum eftirlitsmyndavélum sem tengdar séu við myndþjón sem skrái og varðveiti allt myndefni í að minnsta kosti þrjú mánuði. Í 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um tæknilegar kröfur sem myndavélar þurfa að uppfylla. Þá segir í 3. mgr. þess að eftirlitsmyndavélum skuli komið þannig fyrir að þær sýni löndunaraðstöðu og vigtunaraðstöðu og skuli stilltar þannig að hægt sé með þeim að fylgjast með samfelldri ferð afla frá veiðiskipi til vigtunar á hafnarvog.

1.

Fyrri álit og úrskurðir Persónuverndar

Eins og Persónuvernd greindi frá í fyrri umsögn stofnunarinnar, dags. 1. október 2020, um reglugerðardrögin, þá hefur stofnunin þegar fjallað um og tekið afstöðu til rafrænnar vöktunar með löndunarhöfnum, sbr. álit stofnunarinnar til Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands vegna tilraunaverkefnis um rafræna vöktun hafna, dags. 31. júlí 2017. Persónuvernd veitti aftur álit sitt á rafrænni vöktun með löndunarhöfnum í bréfi til Fiskistofu, dags. 7. september 2020.

Í framangreindum álitum Persónuverndar var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir eftirlitsheimildir Fiskistofu og hafnaryfirvalda samkvæmt lögum nr. 57/1996, um umgengni og nytjastofna sjávar, og reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla væru ekki til staðar sérstakar heimildir í lögum til rafrænnar vöktunar með löndunarhöfnum á þann hátt



sem lýst var í erindum Fiskistofu og hafnaryfirvalda til Persónuverndar. Einnig segir í álitum Persónuverndar að ef ætlunin sé að taka upp slíkt rafrænt eftirlit þurfi að eiga sér stað breytingar á lögum, en við slíkar lagabreytingar þyrfti, í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki yrði gengið lengra en nauðsyn krefði.

Þá er vakin athygli á úrskurði Persónuverndar í máli nr. 2013/339 þar sem kvartað var yfir rafrænni vöktun Fiskistofu við löndunarhöfn. Í úrskurðinum var komist að þeirri niðurstöðu að vöktunin samrýmdist ekki þágildandi lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í úrskurðinum segir einnig að í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála sé að finna heimildir sem eigi að tryggja samfélagslega hagsmunum af því að refsiverð háttsemi sé rannsökuð. Það falli hins vegar í hlut lögreglu að beita þeim heimildum, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna, m.a. með því að taka myndir af fólki og fylgjast með því á almannafæri eða á stöðum sem almenningur eigi aðgang að, í þágu rannsóknar, sbr. 2. mgr. 82. gr. laganna. **Eigi önnur stjórnvöld en lögregla að hafa slíkt eftirlit þurfi skýra lagaheimild til.**

2.

Heimildir til vinnslu persónuupplýsinga

Ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar mæla fyrir um rétt til friðhelgi einkalífs. Samkvæmt 3. mgr. 71. gr. er heimilt að takmarka friðhelgi einkalífsins með sérstakri lagaheimild. Almennt hefur verið litið svo á í framkvæmd að vernd persónuupplýsinga sé einn þáttur í friðhelgi einkalífs. Markmið persónuverndarlöggjafar, þ.e. laga nr. 90/2018 og reglugerðar (ESB) 2016/679, er því m.a. að vernda þennan þátt skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig þarf öll vinnsla persónuupplýsinga að styðjast við heimild í 9. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679.

Í 3. tölul. 9. gr., sbr. c-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, segir að heimilt sé að vinna með persónuupplýsingar ef vinnslan er nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila. Þá er jafnframt heimilt að vinna með persónuupplýsingar ef vinnslan er nauðsynleg vegna verks sem er unnið í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili fer með, sbr. 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018 og e-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679.

Í 3. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679 segir að þegar vinnsla fari fram á grundvelli framangreindra heimilda skuli mæla fyrir um grundvöll vinnslunnar með lögum þar sem m.a. er kveðið á um tilgang vinnslunnar. Einnig segir að í lögnum skuli m.a. tilgreina almenn skilyrði varðandi lögmæta vinnslu ábyrgðaraðilans, tegund gagna sem vinnslan varðar, hlutaðeigandi skráða einstaklinga, hvaða stofnanir megi fá persónuupplýsingar í hendur og í hvaða tilgangi. Í því samhengi er bent á að sem endranær gildir það viðmið að eftir því sem vinnslan hefur í för með sér meiri íhlutun í einkalíf hinna skráðu, þeim mun ótvíráðara verður slíkt lagaákvæði að vera, sbr. t.d. athugasemdir við 2. tölul. 11. gr. laganna í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 90/2018.

Með vísan til framangreinds er það mat Persónuverndar að skilyrði 71. gr. stjórnarskrárinnar og framangreind skilyrði reglugerðar (ESB) 2016/679 verði tæplega talin uppfyllt nema að fyrir liggja skýr lagaheimild til rafrænnar vöktunar á almannafæri af hálfu annarra stofnana en löggæsluyfirvalda. Þá verður jafnframt, eins og framan greinir í álitum Persónuverndar, dags 7. september 2020 og 31. júlí 2017, og í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki verði gengið lengra heldur en nauðsyn krefur.



3.

Varðveisla persónuupplýsinga

Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. reglugerðardraganna skulu eftirlitsmyndavélar vera tengdar við myndþjón sem skráir og varðveitir allt myndefni í að minnsta kosti þrjú mánuði.

Samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018, sbr. einnig e-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, þarf við vinnslu persónuupplýsinga gata þess að persónuupplýsingar séu varðveittar í því formi að ekki sé unnt að bera kennsl á skráða einstaklinga lengur en þörf krefur miðað við tilgang vinnslu. Þá segir í 2. mgr. 7. gr. reglna nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun að persónuupplýsingum sem safnast við rafræna vöktun skal eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær. Málefnaleg ástæða til varðveislu upplýsinga getur m.a. byggst á fyrirmælum í lögum eða því að ábyrgðaraðili vinni enn með þær í samræmi við upphaflegan tilgang með öflun þeirra. Upplýsingar sem verða til við rafræna vöktun má þó ekki varðveita lengur en í 90 daga nema lög heimili.

Með hliðsjón af framangreindu telur Persónuvernd æskilegt að fram fari mat á nauðsyn þess að upptökur séu varðveittar í það minnsta þrjú mánuði eftir að upptaka fer fram, m.a. með vísan til framangreindra sjónarmiða um málefnalega ástæðu til varðveislu.

4.

Mat á áhrifum á persónuvernd

Loks bendir Persónuvernd á að ef líklegt er að tiltekin tegund vinnslu persónuupplýsinga 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, skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst samkvæmt nánari fyrirmælum 35. gr. reglugerðar (ESB) nr. 2016/679. Þá segir í 10. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar m.a. að ef mat á áhrifum á persónuvernd hefur þegar farið fram, sem hluti af almennu áhrifamati í tengslum við samþykkt laga, sé ekki nauðsynlegt að láta slíkt mat fara fram áður en vinnslustarfsemi hefst.

Persónuvernd bendir einnig á að skv. 2. tölul. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluáðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd, segir að slíkt mat skuli ávallt fara fram þegar um er að ræða umfangsmikið kerfisbundið eftirlit, að meðtalinni myndavélavöktun, á svæðum opnum almenningi, en mögulegt er að löndunarvígðir geti í vissum tilvikum verið staðsettar á slíkum svæðum.

Að mati Persónuverndar er því ljóst að hér er til staðar skylda til að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd. Ákjósanlegt væri að það mat væri framkvæmt við undirbúning lagasetningar, til að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga fullnægi kröfum 71. gr. stjórnarskrárinnar sem og lögum nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679. Þá ætti að tilgreina forsendur matsins og niðurstöður þess í greinargerð með frumvarpsdrögunum.




5.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Persónuverndar að setning ákvæðis í reglugerð um rafræna vöktun með löndunarhöfnum fullnægi ekki lagaáskilnaðarkröfu 71. gr. stjórnarskrárinnar né þeim kröfum sem gerðar eru til lagaheimilda sem grundvallar fyrir vinnslu persónuupplýsinga, sbr. framangreinda 3. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Að mati Persónuverndar er því nauðsynlegt að sett verði sérstök heimild í lög fyrir vöktun við löndunarhafnir en nánari ákvæði varðandi útfærslu vöktunarinnar geti verið að finna í reglugerð.

Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Vígðís Sigurðardóttir



Fiskistofa
Dalshraun 1
220 Hafnarfjörður

Reykjavík, 7. september 2020

Tilvísun: 2020010265/GIÁ

Efni: Fyrirspurn Fiskistofu um myndavélaeftirlit við löndunarhafnir.

1.

Bréf Fiskistofu til Persónuverndar.

Persónuvernd vísar til fyrirspurnar Fiskistofu, dags. 20. nóvember 2019, þar sem óskað er eftir álitum Persónuverndar á fyrirhugaðri rafrænni vöktun Fiskistofu og hafnaryfirvalda með löndunarhöfnum. Í bréfi Fiskistofu segir að í lögum nr. 57/1996 um umgengni og nytjastofna sjávar, með síðari breytingum, sé Fiskistofu og hafnaryfirvöldum sameiginlega og hverju fyrir sig falið það hlutverk að hafa eftirlit með löndun afla í löndunarhöfnum, en eftirlitið sé nánar útfært í reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla. Þá segir að í september 2018 hafi verið undirritaður samstarfssamningur milli Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, sem er samband sveitarfélaga sem reka hafnir, um framkvæmd vigtunarmála. Í samningnum er meðal annars kveðið á um möguleika á samstarfi Fiskistofu og löndunarhafna um notkun á myndavélabúnaði við framkvæmd eftirlitshlutverks þeirra með vigtun og skráningu sjávarafla.

Í bréfinu segir enn fremur að það sé mat Fiskistofu að rafræn vöktun á löndunarhöfnum geti verið heimil á grundvelli 3. og 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þar sem segir að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvíli á ábyrgðaraðila annars vegar og hins vegar sé vinnslan nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna eða við beiðingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili fer með. Einnig segir að eftirlitinu verði hagað í samræmi við önnur ákvæði laganna, þ. á m. að öðrum aðilum verði ekki veittur aðgangur að myndefninu og því eytt innan tilskilins tíma.



2.

Fyrri beiðni Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands

Með bréfi, dags. 8. maí 2017, óskuðu Fiskistofa og Hafnarsamband Íslands eftir álit Persónuverndar á vinnslu persónuupplýsinga vegna fyrirhugaðs samstarfs um tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna. Í erindinu kom fram að fyrirhugað væri að vinna persónuupplýsingar með rafrænu eftirliti við Hafnarfjarðarhöfn. Tilgangurinn af hálfu Fiskistofu væri að sinna lögbundinni eftirlitsskyldu sem hvíli á stofnuninni og að tryggja að afli skipa væri fluttur rakleiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflaskráningarkerfi stofnunarinnar.

Í svari Persónuverndar til Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands, dags. 31. júlí 2017, sem fylgir hjálagt, segir meðal annars að eftirlitsskyldur Fiskistofu séu lögbundnar en að ekki liggi fyrir að sérstök heimild sé til staðar til þeirrar vöktunar sem lýst sé í erindinu. Þá segir í bréfi Persónuverndar að ef ætlunin sé sú að taka upp slíkt rafrænt eftirlit á vegum Fiskistofu sé nauðsynlegt að breytingar á löggjöf eigi sér stað fyrst. Þá er Persónuvernd ekki kunnugt um að breytingar hafi verið gerðar á löggjöf sem heimila rafrænt eftirlit Fiskistofu á þann hátt sem um ræðir í erindi stofnunarinnar. Að mati Persónuverndar er erindi Fiskistofu, dags. 20. nóvember 2019, efnislega sambærilegt fyrra erindi, dags. 8. maí 2017.

Samkvæmt b-lið 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sem í gildi voru þegar Persónuvernd svaraði fyrrnefndu erindi Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands, voru upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknad viðkvæmar persónuupplýsingar. Eftir gildistöku laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er vinnsla persónuupplýsinga um refsiverða háttsemi ekki meðal viðkvæmra persónuupplýsinga, en um vinnsla þeirra fer samkvæmt sérákvæði 12. gr. laganna. Í 12. gr. er tilgreint að stjórnvöld megi ekki vinna með upplýsingar um refsiverða háttsemi nema það sé nauðsynlegt í þágu lögbundinna verkefna þeirra, sbr. 1. mgr. ákvæðisins, og að vinnsla upplýsinganna skuli alltaf eiga stöð í einhverri af heimildum 9. gr. sömu laga.

Að mati Persónuverndar hafa þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi vinnslu upplýsinga um refsiverða háttsemi ekki áhrif til breytingar á afstöðu stofnunarinnar að ekki séu til staðar fullnægjandi lagaheimildir til að vinna með persónuupplýsingar. Með hliðsjón af framangreindu vísast almennt til þeirra sjónarmiða sem fram koma í svari Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017, þ.e. að ekki séu til staðar fullnægjandi lagaheimildir til að vinna persónuupplýsingar með rafrænni vöktun á þann hátt sem lýst hefur verið.

3.

Mat á ábrifum á persónuvernd

Að lokum áréttar Persónuvernd þær skyldur sem hvíla á ábyrgðaradila samkvæmt 29. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þar segir m.a. að ef „líklegt er að tiltekin tegund vinnslu geti haft í för með sér mikla ábættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, einkum þar sem beitt er nýrri tækni og með hliðsjón af eðli, umfangi, sambengi og tilgangi vinnslunnar, skal ábyrgðaradili láta fara fram mat á ábrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst“. Er í þessu sambandi einnig vísað til auglýsingar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluáðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd en hana er að finna á vefsíðu Persónuverndar undir flokknum „Lög og reglur“. Í því samhengi sem hér um ræðir er sérstaklega vakin athygli á 2. tölul. 2. gr. framangreindrar auglýsingar, þess efnis að nauðsynlegt sé að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd þegar um er að ræða

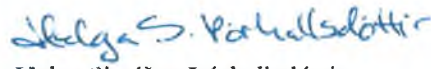


umfangsmikið kerfisbundið eftirlit á svæðum opnum almenningi, en mögulegt er að löndunarvigtir geti í vissum tilvikum verið staðsettar á slíkum svæðum.

Í þessu samhengi er jafnframt vakin athygli á að í 10. mgr. 35. gr. reglugerðar (FSB) 2016/679 segir að ef vinnsla fer fram á grundvelli lagaheimildar, þar sem mat á áhrifum lagasetningar á persónuvernd einstaklinganna hefur þegar farið fram, sé ekki nauðsynlegt að matið sé endurtekið. Persónuvernd telur æskilegt að hugað verði að framangreindu ef verður af samningu lagafrumvarps þar sem veita eigi heimild til umræddrar rafrænnar vöktunar.

F.h. Persónuverndar,


Vigdís Eva Lándal


Helga Sigríður Þórhallsdóttir

Hjálagt: Svar Persónuverndar við erindi Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands vegna tilraunaverkefnis um rafræna vöktun hafna, dags. 31. júlí 2017, í máli nr. 2017050756.

Fiskistofa
B.t. Hrannars Hafberg
Dalshrauni 1
220 Hafnarfirði

Hafnasamband Íslands
Borgartúni 30
105 Reykjavík



Persónuvernd

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

Reykjavík, 31. júlí 2017
Tilvísun: 2017050756HSP/--

Efni: Erindi Fiskistofu og Hafnasambands Íslands vegna tilraunaverkefnis um rafræna vöktun hafna

Persónuvernd vísar til bréfs Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, dags. 8. maí 2017, þar sem greint er frá fyrirhuguðu samstarfi um tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna.

I.

Í bréfinu segir meðal annars að eftirlit Fiskistofu með sjávarútvegi sé umfangsmikið og krefjandi. Með rafrænni vöktun á hafnarsvæðum mætti auka og bæta veiðieftirlit hjá Fiskistofu. Tilgangur vöktunarinnar af hálfu Fiskistofu væri að sinna þeirri lögbundnu eftirlitsskyldu sem hvíli á stofnuninni. Helsta markmiðið yrði að fylgjast með að afli skipa væri fluttur rakleiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflskráningarkerfi Fiskistofu. Aðgangur að myndupptökum með löndunum á tiltekinni höfn í tilraunaskyni gerði Fiskistofu kleift að meta gagnsemi og umfang slíkrar nálgunar við eftirlit og hvetti á sama tíma til betri vinnubragða með þeim sýnileika og varnaðaráhrifum sem yrðu til við vöktun.

Þá kemur fram í bréfinu að við Hafnarfjarðarhöfn séu myndavélar í notkun ásamt upptökubúnaði. Að mati Fiskistofu væri höfnin ákjósanlegur vettvangur tilraunaverkefnisins. Ef til kæmi yrði verkefnið útfært með þeim hætti að Fiskistofa hefði í samráði við Hafnarfjarðarhöfn aðgengi að rauntímastreymi frá ákveðnum myndavélum á höfninni, sem væru hliðtengdar með nettengingu, og aðgang að upptökum úr þeim myndavélum á hafnarsvæðinu á meðan á tilraunaverkefninu stæði. Þegar séu viðeigandi merkingar við höfnina um myndavélavöktun af hálfu hafnaryfirvalda, en Fiskistofa myndi koma upp sambærilegum merkingum ásamt því að setja tilkynningu á heimasíðu sína um verkefnið.

Að lokum óska Fiskistofa og Hafnasamband Íslands eftir samstarfi við Persónuvernd um að skoða möguleika þess að útfæra tilraunaverkefni um rafræna vöktun. Þá er óskað eftir afstöðu Persónuverndar til þess hvort sú vöktun, sem lýst er í bréfinu, uppfylli tiltekin ákvæði laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, og reglna nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem til verða við rafræna vöktun.

II.

Þann 29. júní 2017 hittust starfsmenn Fiskistofu og Persónuverndar á fundi í húsnæði Persónuverndar þar sem fyrirhugað tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna var skýrt og rætt nánar. Helstu niðurstöður Persónuverndar voru kynntar á fundinum en ákveðið var að þær yrðu jafnframt settar fram með ítarlegri hætti bréflaga í kjölfar fundarins.

Eftirlit með myndavélum telst vera rafræn vöktun í skilningi 6. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Ef slíkt eftirlit hefur jafnframt í för með sér söfnun myndefnis og hægt er að bera kennsl á einstaklinga á myndefninu felur vöktunin í sér vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 1. og 2. tölul. 2. gr. laganna. Af öllu framangreindu er ljóst að sú rafræna vöktun, sem greint er frá í bréfi Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, felur í sér rafræna vinnslu persónuupplýsinga og fellur því undir gildissvið laga nr. 77/2000.

Öll vinnsla almennra persónuupplýsinga þarf að styðjast við heimild í 8. gr. laga nr. 77/2000. Þá þarf vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga jafnframt að styðjast við heimild í 9. gr. laganna. Til viðkvæmra persónuupplýsinga teljast til að mynda upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað, sbr. b-lið 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Eftirlit af því tagi sem lýst er í erindi Fiskistofu og Hafnasambands Íslands hefur meðal annars þann tilgang að afla slíkra upplýsinga og því þarf vöktunin að styðjast við heimild í 8. og 9. gr. laganna, sbr. framangreint.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna er heimilt að vinna almennar persónuupplýsingar sé vinnslan nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila, sbr. 3. tölul. ákvæðisins. Vinnslan getur jafnframt verið heimil sé hún nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna, sbr. 5. tölul., eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með, sbr. 6. tölul.

Þegar vöktunarefni með viðkvæmum persónuupplýsingum er safnað verður kröfum 2. mgr. 9. gr. laganna að vera fullnægt. Samkvæmt því ákvæði þarf vöktunin að vera nauðsynleg og fara fram í öryggis- og eignavörsluskyni. Einnig er mælt fyrir um bann við að öðrum sé afhent það efni sem verður til við vöktunina eða að það sé unnið frekar nema með samþykki þess sem upptaka er af eða samkvæmt ákvörðun Persónuverndar, en þó er heimilt að afhenda lögreglu efni með upplýsingum um slys eða refsiverðan verknað. Þá skal þess gætt að eyða öllum öðrum eintökum af efniinu. Að lokum er skilyrði að því efni sem safnast við vöktunina verði eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita það. Í því tilviki sem hér um ræðir liggur fyrir að nýttur yrði vöktunarbúnaður í eigu Hafnasambands Íslands, en ráðgert er að Fiskistofa hefði aðgang að upptökum úr eftirlitsmyndavélum Hafnasambandsins. Slík tilhögun samrýmist ekki áðurnefndu skilyrði um að óheimilt sé að afhenda öðrum en lögreglu efni sem verður til við vöktunina.

Eftirlitsskyldur Fiskistofu, sbr. framangreint, eru lögbundnar en ekki liggur hins vegar fyrir að sérstök heimild sé til staðar í lögum til þeirrar vöktunar sem lýst hefur verið. Sé ætlunin sú að taka upp slíkt rafrænt eftirlit á vegum Fiskistofu sem hér um ræðir þarf því nauðsynleg vinna við breytingar á löggiöf að eiga sér stað fyrst. Lögð er áhersla á að við slíkar lagabreytingar þyrfti, í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki væri gengið lengra en nauðsyn krefði. Þá skal tekið fram að í ljósi 6. tölul. 3. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 myndi Persónuvernd

fúslega veita umsögn um tillögur þar að lútandi.

F.h. Persónuverndar,



Þórður Sveinsson



Helga Sigríður Þórhallsdóttir



Skortur á viðvörðun um rafræna vöktun - mál nr. 2013/339

25.9.2013

Persónuvernd hefur úrskurðað í máli varðandi rafræna vöktun á vegum Fiskistofu. Þar sem ekki var varað sérstaklega við vöktuninni, eins og persónuverndarlög gera áskilnað um, leit Persónuvernd svo á að vöktunin hefði farið fram leynilega og þegar af þeirri ástæðu brast Fiskistofu heimild til hennar.

Úrskurður

Á fundi stjórnar Persónuverndar hinn 18. september 2013 var kveðinn upp svohljóðandi úrskurður í máli nr. 2013/339:

I. Málavextir og bréfaskipti 1. Hinn 2. mars 2013 barst Persónuvernd kvörtun frá A yfir því að Fiskistofa hafi sett upp leynilega eftirlitsmyndavél við X. Með bréfi, dags. 27. mars 2013, veitti Persónuvernd Fiskistofu færi á að tjá sig um þessa kvörtun. Hún svaraði með bréfi, dags. 17. apríl s.á. Þar segir m.a.:

„Fiskistofa fer með eftirlit með vigtun og skráningu sjávaraflla lögum samkvæmt. Í því felst meðal annars að ganga úr skugga um að allur afli skips sé fluttur á hafnarvog við löndun með það að markmiði að afli skráist til aflamarks á veiðiskip.

Í tilviki því sem hér um ræðir hafði Fiskistofa rökstuddan grun, sem m.a. byggðist á eftirliti á vettvangi í lok síðasta árs, um að tiltekið skip landaði hluta af afla sínum og flytti hann burt án þess að aflinn hefði verið veginn á hafnarvog líkt og lög gera ráð fyrir. Enn fremur má nefna að Fiskistofa hefur áður upplýst mál þar sem afli umrædds skips, sem fylgst var með, hafði verið fluttur fram hjá hafnarvog. Af þessu tilefni taldi Fiskistofa nauðsynlegt að ganga úr skugga um réttmæti þessa. Í því skyni voru eftirlitsmenn Fiskistofu í nokkur skipti við störf við X þar sem þeir m.a. gerðu myndatökur.“

Einnig segir í bréfi Fiskistofu:

„Samkvæmt skilgreiningu er rafræn vöktun, vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði, og fer fram á almannafæri eða á svæði sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði.

Þar sem ekki er um að ræða viðvarandi vöktun eða vöktun sem endurtekin er reglulega heldur einstök tilvik þar sem fylgst er með skipi að gefnu tilefni hefur Fiskistofa talið að eftirlitsaðgerðir af þessum toga féllu ekki undir ákvæði laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Rétt aflaskráning er grunnstoð fiskveiðistjórnunarkerfisins og telur Fiskistofa aðgerðir þessar hafa byggst á málefnalegum forsendum enda mikilvægur liður í lögbundnu eftirliti stofnunarinnar. Ítrekað er að Fiskistofa taldi aðgerðirnar ekki falla undir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga þar sem þær fela ekki í sér rafræna vöktun.“

Með bréfi, dags. 30. apríl 2013, var A veitt færi á að tjá sig um framangreint svar Fiskistofu. Hann svaraði með tölvubréfi hinn 7. maí 2013. Þar segir:

„Ég fékk afrit af svarbréfi Fiskistofu og vil benda á að það eru myndavélar á bryggjunni sem hafnarverðir hafa aðgang að og Fiskistofa FÆR ekki aðgang að af því að það er bannað að njósna um fólk með videoupptökum, þessar myndavélar eiga einungis að vera í gangi þegar erlend skip eru í lestun eða upplestun og þá bryggjan vírgirt. Ef þeir geta sýnt fram á heimild dómara um að mega þetta þá skal ég láta kyrrt liggja og varðandi rafræna vöktun held ég að þeir séu að vinna í því að fá það um borð í skip og þá væntanlega er það bæði merkt og almennt munu allir vita af þessum upptökum.“

2.

Með bréfi, dags. 5. júlí 2013, óskaði Persónuvernd þess að Fiskistofa lýsti framkvæmd umrædds eftirlits nánar, þ.e. hvers konar tækni var beitt við eftirlitið og hversu oft það fór fram og hversu lengi í hvert sinn. Fiskistofa svaraði með bréfi, dags. 12. ágúst 2013. Þar segir:

„Í upphafi árs gerði Fiskistofa tilraun með að nýta upptökuvél við eftirlit við X. Um var að ræða samtals fjögur skipti, á rúmlega mánaðartímabili, þar sem vélinni var komið fyrir á hafnarsvæðinu til upptöku. Auk þess var myndavélin á hafnarsvæðinu í eitt skipti án þess að upptaka væri framkvæmd. Í öll skiptin var vélinni beint að tilteknu skipi með það að markmiði að kanna hvort allur afli skipsins væri veginn á hafnarvog líkt og lög áskilja. Upptökur áttu sér stað tvívegis í janúar og stóðu yfir í samtals 18 klukkustundir (10,5 klst. og 7,5 klst.) og tvívegis í febrúar og stóðu yfir í rétt rúmlega 5 klst. (2,8 klst. og 2,3 klst.). Í þrjú skipti sáust skipverjar bera ílát í land en eftirlitsmenn Fiskistofu könnuðu málið frekar í eitt skipti og reyndust ílátin innihalda afla (flök) sem ekki hafði verið veginn á hafnarvog. Reyndust það vera flök, en ekki er leyfilegt að vinna afla um borð í skipti því sem var til skoðunar. Málið var kært til lögreglu.

Vert er að nefna að á umræddu hafnarsvæði er merki sem segir: „Aðvörðun eftirlitsmyndavél“ en því var ekki komið upp af Fiskistofu. Merkið er staðsett nærri þeim stað þar sem upptökur fóru fram og nærri löndunarstað skipsins. Meðfylgjandi eru myndir af skiltinu.“

II. Forsendur og niðurstaða

1. Lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga gilda um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga og handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða eiga að verða hluti af skrá, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Persónuupplýsingar eru skilgreindar í 1. tölul. 2. gr. laganna sem sérhverjar persónugreindar eða persónugreinanlegar upplýsingar um hinn skráða, þ.e. upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekins einstaklings, látins eða lifandi. Hugtakið vinnsla er skilgreint sem sérhver aðgerð eða röð aðgerða þar sem unnið er með persónuupplýsingar, hvort heldur vinnslan er handvirk eða rafræn, sbr. 2. tölul. 2. gr. laganna. Í athugasemdum við það ákvæði í því frumvarpi, sem varð að lögum nr. 77/2000, kemur fram að hver sú aðferð, sem nota má til að gera upplýsingar tiltækar, telst til vinnslu.

Rafræn vöktun er vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði og fer fram á almannafæri eða á svæði sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði, sbr. 6. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Hugtakið tekur til vöktunar sem leiðir, á að leiða eða getur leitt til vinnslu persónuupplýsinga og sjónvarpsvöktunar sem fram fer með notkun sjónvarpsmyndavéla, vefmyndavéla eða annars samsvarandi búnaðar, án þess að fram fari söfnun myndefnis eða aðrar aðgerðir sem jafngilda vinnslu persónuupplýsinga.

Af framangreindu er ljóst að umræddar upptökur Fiskistofu í X fólu í sér vinnslu persónuupplýsinga sem fellur undir lög nr. 77/2000. Fyrir liggur að upptökurnar, sem stóðu nokkuð lengi yfir í hvert sinn, fóru fram fjórum sinnum á tveggja mánaða tímabili. Af því leiðir að þær fóru fram reglulega og fólu því í sér rafræna vöktun í skilningi laga nr. 77/2000.

2. Til að rafræn vöktun sé heimil verður að vera fullnægt skilyrðum 1. mgr. 4. gr. laga nr. 77/2000. Þar er kveðið á um að rafræn vöktun sé ávallt háð því skilyrði að hún fari fram í málefnalegum tilgangi. Rafræn vöktun svæðis, þar sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði, sé jafnframt háð því skilyrði að hennar sé sérstök þörf vegna eðlis þeirrar starfsemi sem þar fer fram. Einnig verður m.a. að gæta að því við rafræna vöktun að með merki eða á annan áberandi hátt sé gert glögglega viðvart um vöktunina og hver sé

ábyrgðaraðili, sbr. 24. gr. laganna.

Fiskistofa hefur það hlutverk að hafa eftirlit með því að farið sé að löggjöf um fiskveiðar, sbr. m.a. 18. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og 13. gr. laga nr. 57/1996. Við framkvæmd þess eftirlits ber Fiskistofu að halda sig innan þess ramma sem grunnregla 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs setur. Það að fólk sé vaktað leynilega án dómsúrskurðar eða sérstakrar lagaheimildar fer gegn því ákvæði, sbr. og fyrrnefnt ákvæði 24. gr. laga nr. 77/2000.

Jafnvel þótt skilti um rafræna vöktun væri í grennd við svæðið, sem vaktað var, hefur það ekki þýðingu í máli þessu, enda var þar ekki um að ræða viðvörðun um vöktun á vegum Fiskistofu. Þar sem ekki var varað sérstaklega við þeirri vöktun, sem hér er kvartað undan, verður að líta svo á að hún hafi farið fram leynilega. Af því leiðir að vöktunin var ekki í samræmi við 24. gr. laga nr. 77/2000 og þegar af þeirri ástæðu brast Fiskistofu heimild til hennar.

Þar sem Fiskistofu brast heimild til að stunda framangreindar upptökur og engin sjálfstæð heimild er fyrir vinnslu þess efnis sem safnað var með upptökunum er vinnsla þess efnis ekki heimil. Því mælir Persónuvernd fyrir um, í samræmi við 2. ml. 5. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000, að Fiskistofa eyði því efni sem safnað var með upptökunum og að því loknu sendi hún Persónuvernd staðfestingu um að öllum eintökum af efninu hafi verið eytt. Skal sú staðfesting berast Persónuvernd fyrir 1. nóvember 2013.

Að lokum skal bent á að í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála er að finna heimildir sem eiga að tryggja samfélagslega hagsmuni af að refsiverð háttsemi sé rannsökuð. Það fellur hins vegar í hlut lögreglu að beita þeim heimildum, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna, m.a. til að taka myndir af fólki og fylgjast með því í þágu rannsóknar á almannafæri eða á stöðum sem almenningur á aðgang að, sbr. 2. mgr. 82. Eigi önnur stjórnvöld en lögregla að hafa slíkt eftirlit þarf skýra lagaheimild til.

Ú r s k u r ð a r o r ð:

Upptökur Fiskistofu í X í því skyni að upplýsa grun um meint brot gegn fiskveiðilöggjöf fóru gegn lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Fiskistofa skal eyða því efni sem safnað var með upptökunum og að því loknu senda Persónuvernd staðfestingu á að sú eyðing hafi farið fram. Skal staðfestingin berast Persónuvernd fyrir 1. nóvember 2013.