

## Innviðaráðuneytið

### M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd  
Sendandi: Innviðaráðuneyti  
Dagsetning: 12.06.2022  
Málsnúmer: IRN22010717  
Bréfalykill: 3.1  
Tilgangur:  Til ákvörðunar  Til upplýsingar  
 Til undirritunar  Skv. beiðni ráðherra  
Tilmæli ráðherra: TilmæliRadherra

Efni: Loftferðarlög - bakgrunnsathuganir

Í umsögn Persónuverndar um frumvarp til laga um loftferðir, dags. 15. apríl 2021 er vikið að 159. gr. frumvarpsins um framkvæmd athugunar á bakgrunni einstaklinga í tengslum við flugverndarráðstafanir.

Ákvæði frumvarpsins byggir á gildandi lögum sem kom nýtt inn með lögum nr. 71/2018. Sambærilegt ákvæði var jafnframt sett í lög um siglingarvernd nr. 50/2004. Umrætt ákvæði er innleiðing á kröfum sem finna má í reglugerð (ESB) 2015/1998 um ítarlegar ráðstafanir til að framfylgja sameiginlegum grunnkröfum um flugvernd. Við afgreiðslu frumvarpsins 2018, líkt og nú, gerði Persónuvernd athugasemdir við bakgrunnskoðunarheimildina. Snúa athugasemdirnar stofnunarinnar fyrst og fremst að heimild lögreglu til að skoða skrár sínar, þ.m.t. málaskrá, í þeim tilgangi að kanna bakgrunn einstaklinga sem óskað hafa eftir aðgangi að verndarsvæðum.

Í umsögn Persónuverndar er vikið að því að í reglugerð ESB sé einungis vísað til sakaskrárupplýsinga (e. criminal record), sbr. b-lið greinar 11.1.3 og b-lið greinar 11.1.4 í viðauka við reglugerðina, þegar lágmarkskröfur til bakgrunnskoðana eru útlistaðar.

Mikilvægt að hafa í huga að ekki er skilgreint í reglugerðinni hvað eru fullnægjandi sakaskrárupplýsingum (e. criminal record). Nokkuð mismunandi er milli ríkja ESB hvað fellst í sakarvottorði auk þess oft á tíðum er hægt að afla mismundi sakarvottorða allt eftir tilgangi upplýsingaöflunarinnar. Upplýsingar sem er að finna í sakarvottorðum skv. reglum um sakakrá ríkisins nr. 680/2009, með síðari breytingum, eru nokkuð þröngt skilgreindar. Ekki er mögulegt að afla sér sakavottorðs samkvæmt íslenskum reglum sem innihalda upplýsingar um mál í rannsókn, hvort umsækjandi er grunaður um brot eða aðrar sambærilegar upplýsingar.

Ef horft er til ríkja EES, t.d. Svíþjóðar og Þýskalands auk Noregs, þá er við bakgrunnsathuganir í þágu flugverndar óskað eftir mun ítarlegri sakarvottorðum umsækjendur en mögulegt er skv. íslenskum reglum um sakavottorðum, þ.m.t. brot í rannsókn og samskipti lögreglu af viðkomandi sem dæmi. Þá er einnig rétt að hafa í huga að við bakgrunnskoðun innan ESB er einnig gjarnan horft til upplýsinga frá leyniþjónustum ríkjanna en því er auðvitað ekki til að dreifa hér á landi.

Fram kom í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 71/2018 að lagt væri til að veita lögreglu heimild til að nýta upplýsingar úr málaskrá lögreglu, sem varða einstaklinga með beinum hætti, við neikvæða umsögn við bakgrunnsathugun ef upplýsingarnar gefi tilefni til að draga í efa hæfi eða trúverðugleika til að fara með málefni flugverndar. Í umsögn Persónuverndar þá, líkt og nú, sagði að „heimild til nýtingar upplýsinga ætti að fara eftir því hvort hún sé í raun nauðsynleg í þágu lögmæts og málefnalegs tilgangs“ og bent á að „mat lögreglu eitt og sér ætti því ekki að geta rennt stöðum undir lögmæti nýtingarinnar“. Enn fremur benti Persónuvernd á að „í ljósi eðlis

málaskrárupplýsinga, sem geta verið mjög nærgöngular og fela oft í sér óstaðfestar grunsemdir, telur Persónuvernd auk þess að á því þyrfti að vera mjög rík þörf ef nýta ætti slíkar upplýsingar í þágu annars en löggæslu og rannsóknar sakamála“.

Með frumvarpinu eru settar fram reglur um bakgrunnsathuganir í því skyni að koma í veg fyrir að einstaklingar með vafasaman bakgrunn komist inn á svæði sem eru háð aðgangstakmörkunum af öryggisástæðum til að takmarka hvers kyns ógn af hryðjuverkum og öðrum ólögmetum aðgerðum, svo sem að koma í veg fyrir smygl á vopnum, fíkniefnum og sprengiefnum milli landa. Sjónarmið um öryggi, líf og heilsu landsmanna vega þungt og má telja í því ljósi að almannahagsmunir krefjist þess að þeir einstaklingar sem fá aðgang að haftasvæðum gangist undir ítarlega bakgrunnsathugun. Rétt er að hafa í huga að um mjög mikilvæga almanna- og öryggishagsmuni er að ræða, svo ekki sé talað um efnahagslega og alþjóðlega hagsmuni, og því mikilvægt að takmarka það eins og kostur er að óviðkomandi aðilar komist inn á svæði sem eru háð aðgangstakmörkunum án þess þó að ganga lengra á rétt manna til persónufrelsis en þörf er á. Liður í því að ganga ekki lengra á rétt manna til persónufrelsis er að gera þá kröfu til lögreglu að lagt sé heildstætt mat á það hvort óhætt sé að veita jákvæða umsögn. Þannig á lögreglan ekki að geta tekið ákvörðun um að veita neikvæða umsögn vegna þess eins að eitthvert tilvik sé skráð í málaskrá lögreglu heldur verður lögreglan að leggja heildstætt mat á það hvort skráningin, í samræmi við aðrar upplýsingar um viðkomandi, geti leitt til neikvæðrar umsagnar. Rétt er að benda á að sakavottorð eru alltaf skoðuð áður en málaskráin er skoðuð. Reynslan hefur því miður sýnt að sakavottorð, þó þau nái tíu ár aftur í tímann, gefa oft ekki rétta mynd af viðkomandi og duga skammt til að meta hvort einstaklingur er hæfur til að fá jákvæða umsögn. Tilgangur ákvæðisins er fyrst og fremst að bakgrunnsathugun sé fullnægjandi og trúverðug. Verður ekki séð að það náist án þess að heildstætt mat verði lagt á einstaklinganna, þ.m.t. skoðun á málaskrá lögreglu.

Þá er einnig mikilvægt að skoða þetta í því ljósi að lögreglu ber samkvæmt lögum að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi o.fl. Þannig tengjast málefni samgönguverndar starfssviði lögreglu við að gæta almannaöryggis og því rík þörf á nauðsyn þess að hægt sé að notast við málaskrárupplýsingar við umsögn um bakgrunn umsækjanda á þann hátt sem lýst er í ákvæðinu.

Ráðuneytið telur ekki þörf að gera breytingar á ákvæðinu með vísan til framangreinds.