

152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum (afbrotavarnir og vopnaburður).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

b. liður 2. mgr. 5. gr. verður svohljóðandi:

Að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem hefur það hlutverk að koma í veg fyrir og rannsaka landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess auk þess að leggja mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Jafnframt skal deildin sinna upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns.

2. gr.

Á eftir 1. mgr. 14. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Lögreglustjórar geta gefið fyrirmæli um að lögreglumenn skuli vopnast í samræmi við reglur þar um.

Ráðherra setur nánari reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna hjá lögreglu.

Ríkislögreglustjóri setur verklagsreglur og leiðbeiningar um nauðsynlegar áætlanir lögregluliða varðandi viðbúnað með vopnum.

3. gr.

Á eftir 15. gr. kemur ný grein, 15. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Aðgerðir í þágu afbrotavarna.

Í því skyni að stemma stigu við afbrotum er lögreglu heimilt að nýta, þ.m.t. til greiningar, allar þær upplýsingar sem hún býr yfir eða aflar við framkvæmd almennra löggæslustarfa og frumkvæðisverkefna, þar á meðal samskipti við uppljóstrara, eftirlit á almannafæri og vöktun vefsíðna sem opnar eru almenningi.

Hafi lögregla upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur eða hópur einstaklinga hafi tengsl við skipulagða brotastarfsemi eða af þeim kunni að stafa sérgreind hættu fyrir almannaoöryggi er lögreglu heimilt að hafa eftirlit með viðkomandi. Auk þess að afla upplýsinga um viðkomandi skv. 1. mgr. getur lögregla fylgst með ferðum hans á almannafæri eða öðrum stöðum sem almenningur á aðgang að. Ákvörðun um að viðhafa eftirlit með einstaklingum verður aðeins tekin af lögreglustjóra eða öðrum yfirmanni samkvæmt ákvörðun lögreglustjóra. Eftirlit skal ekki viðhaft lengur en nauðsynlegt er og leiði eftirlit til gruns um afbrot skal rannsókn fara fram skv. lögum um meðferð sakamála.

Lögreglu er heimilt að afla upplýsinga, þar á meðal persónuupplýsinga, hjá öðrum stjórnvöldum, stofnunum og opinberum hlutafélögum ef upplýsingarnar eru nauðsynlegar og til þess fallnar að hafa verulega þýðingu fyrir starfsemi hennar í tengslum við að rannsaka eða afstýra brotum gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Viðkomandi stjórnvaldi, stofnun eða hlutafélagi er skylt að verða við slíkri beiðni.

Auk eftirlits skv. ákvæði 2. mgr. er lögreglu heimilt að leggja hald á muni í eigu eða vörslum annars aðila en sætir eftirliti eða beina því að eiganda eða vörsluhafa að veita aðgang að mun eða láta í té upplýsingar, sem hann hefur að geyma, svo sem með því að afhenda afrit af skjali eða annars konar upplýsingum. Skilyrði fyrir haldlagningu eru að hún sé nauðsynleg og líkleg til að veita lögreglu upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir aðgerðir til að koma í veg fyrir brot gegn X. eða XI. kafla almennra hegningarlaga og að ríkir almanna- eða einkahagsmunir krefjist þess. Haldlagning skal ákveðin með úrskurði dómara og fer um málsmeðferð skv. lögum um meðferð sakamála. Leiði haldlagning til gruns um afbrot skal rannsókn fara fram skv. lögum um meðferð sakamála. Að öðrum kosti skal aflétta haldi þegar þess er ekki lengur þörf og hlutast til um að skila munum til þess sem rétt á til þeirra.

4. gr.

Á eftir 15. gr. b. kemur ný grein, 15. gr. c., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Eftirlit með aðgerðum og nánari útfærsla þeirra

Sé eftirliti skv. 2. mgr. 15. gr. a. hætt án þess að grunur sé um afbrot skal lögregla tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er. Með sama hætti skal lögregla tilkynna nefndinni um framlagða beiðni um haldlagningu skv. 4. mgr. 15. gr. a. Tilkynningu skulu fylgja upplýsingar og rökstuðningur fyrir viðkomandi aðgerð.

Telji nefndin tilefni til er henni heimilt að taka aðgerð til skoðunar á grundvelli c. liðar 1. mgr. 35. gr. a. Fer þá um meðferð málsins skv. ákvæðum VII. kafla laga þessara eftir því sem við á. Sé afstaða nefndarinnar að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laga þessara eða að eftirlit með einstaklingi hafi verið viðhaft að ósekju getur nefndin beint því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi um að hann hafi sætt eftirliti. Er lögreglustjóra skylt að verða við slíkum tilmælum. Vakni grunur um refsiverða háttsemi skal nefndin án tafar senda málið héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara til meðferðar.

Ráðherra, að höfðu samráði við lögregluráð, skal setja nánari reglur um aðgerðir í þágu afbrotavarna, þar á meðal um tilhögun þeirra og framkvæmd. Ráðherra skal jafnframt setja nánari reglur um eftirlit með aðgerðum og skráningu þeirra.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og varðar breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996. Tildrög frumvarpsins má rekja til frumkvæðis dómsmálaráðherra um að ráðast í endurskoðun á ákvæði 15. gr. lögreglulaga um aðgerðir til að afstýra brotum eða stöðva þau. Markmið endurskoðunarinnar var að skýra heimildir lögreglu til að grípa til aðgerða í þágu afbrotavarna, einkum hvað varðar afbrot eða athafnir sem raskað geta öryggi borgaranna og ríkisins, afbrot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og afbrot sem framin eru á netinu.

Löggæsla nú á tíðum snýr ekki síður að frumkvæðisvinnu í formi upplýsingaöflunar og greiningu upplýsinga. Breytt afbrotamynstur og útbreiðsla skipulagðrar brotastarfsemi á milli

landa krefst þess að löggæsluyfirvöld geti brugðist við og gripið til aðgerða áður en einstök brot eru framin. Með frumvarpi þessi er því lögð aukin áhersla á mikilvægi þess að lögregla geti gripið fyrr inn í atburðarás og þannig fyrirbyggt að framin séu alvarleg afbrot. Við framangreinda endurskoðun var sem endranær gætt að því að stjórnarskrárvarin grundvallarmannréttindi borgaranna væru virt í hvívetna.

Jafnframt er í frumvarpinu kveðið á um meðferð vopna hjá lögreglu, en ákvæði þess efnis hafa fram til þessa aðeins verið að finna í reglugerð á grundvelli vopnalaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Almenn um afbrotavarnir

Í lögreglulögum er ekki að finna mörg ákvæði sem kveða með beinum hætti á um heimildir lögreglu til aðgerða eða upplýsingaöflunar í þágu afbrotavarna. Þó er talið að leiða megi af einstökum ákvæðum laganna tilteknar heimildir sem nauðsynlegar eru til að lögregla geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á þessu sviði. Verður því að meta hverju sinni hversu langt slíkar heimildir ná og vegast þar á sjónarmið um nauðsyn þess að lögregla geti rækt starf sitt með fullnægjandi hætti og sjónarmið um persónuvernd og friðhelgi einkalífs.

Samkvæmt a. lið 2. mgr. 1. mgr. laganna er það hlutverk lögreglu að halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Í athugasemdum við frumvarp til laganna er efni ákvæðisins skýrt nánar með þeim hætti að í þessari almennu skyldu lögreglu felist einnig gæsla öryggis einstakra borgara, ef því er að skipta. Í b. lið sömu greinar er kveðið á um það hlutverk lögreglu að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að átt sé fyrst og fremst við skyldu lögreglu til afskipta þar sem brot kunna að vera yfirvofandi. Opið orðalag þess gefur því talsvert rými til túlkunar.

Ákvæði a. og b. liðar 2. mgr. 1. gr. laganna fela í sér öryggis- og afbrotavarnahlutverk lögreglu. Heimildir lögreglu til aðgerða í þágu þess grundvallast á ákvæðum lögreglulaga frekar en sakamálalaga, þ.e. í þeim tilvikum þegar ekki er til staðar grunur um afbrot eða tilraun til afbrots. Þessar heimildir eru nánar útfærðar í 15. gr. laganna um aðgerðir í þágu almannafríðar, allsherjarreglu o.fl., þar sem hið svonefnda allsherjarumboð lögreglu er lögfest. Með því er átt við það sem áður var talin óskráð regla um að lögregla hafi almenna venjumyndaða heimild innan vissra marka til að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að halda uppi lögum og reglu í landinu. Í 1. mgr. 15. gr. segir að lögreglu sé heimilt að hafa afskipti af borgurunum til að halda uppi almannafríði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau. Hvað átt er við með því að „hafa afskipti“ er að vissu leyti nánar skilgreint í 2. mgr. sömu greinar þar sem taldar eru upp ýmsar aðgerðir sem lögreglu er heimilt að grípa til í þessu skyni og varða þær allar bein afskipti af borgurunum. Í athugasemdum við ákvæðið er sérstaklega tiltekið að upptalningin sé ekki tæmandi, heldur að ákvæðin miði fyrst og fremst að því að tiltaka þær aðstæður og aðgerðir sem eru langalgengastar. Ætlunin var því hvorki að þrengja né rýmka umrætt allsherjarumboð lögreglu heldur aðeins að taka af allan vafa um lögmæti tiltekinna afskipta lögreglu.

Ákvæði 15. gr. tiltaka hins vegar ekki þau óbeinu afskipti af borgurunum sem lögregla hefur engu að síður talið að rúmist innan allsherjarumboðsins og snýr að afbrotavörnum. Hér er m.a. verið að vísa til eftirlits lögreglu á opinberum stöðum, t.d. þar sem aukin hætta er á afbrotum. Slíkt eftirlit getur falið í sér öflun upplýsinga um mannaferðir og aðrar sambærilegar aðgerðir sem kunna að rjúfa friðhelgi einkalífs þeirra sem þær beinast að.

Mikilvægt er að lögregla geti framkvæmt ofangreindar aðgerðir án nokkurs vafa um lögmæti þeirra. Í því sambandi ber einnig að hafa í huga að gera verður skýran greinarmun á þeim aðgerðum sem lögreglu er heimilt að grípa til á grundvelli lögreglulaga, og þeirra rannsóknaraðgerða sem heimilaðar eru á grundvelli sakamállalaga. Um getur verið að ræða afar sambærilegar aðgerðir, en skilyrði fyrir beitingu þeirra hins vegar verið misjöfn eftir því hvorum lögunum þær byggja á. Eðlilegt er að sá greinarmunur komi skýrt fram í viðkomandi lögum, enda um íþyngjandi aðgerðir gagnvart borgurunum að ræða.

2.2 Afbrotvarnir í þágu öryggis ríkisins

Frumvarpi þessu er ætlað að skýra og styrkja heimildir lögreglu til að viðhafa aðgerðir í þágu afbrotavarna. Með aðgerðum er einna helst átt við heimild lögreglu til að safna og vinna upplýsingar í afbrotavarnaskyni og að viðhafa tiltekið eftirlit með fólki og stöðum til að koma í veg fyrir afbrot. Frumvarpið hefur fyrst og fremst áhrif á getu lögreglu til að viðhafa aðgerðir í þágu almennra afbrotavarna, en varðar þó einnig heimildir lögreglu til að koma í veg fyrir brot sem ógna öryggi ríkisins. Löggæsluyfirvöld hér á landi hafa alla tíð starfað í öðru umhverfi á sviði afbrotavarna samanborið við yfirvöld í nágrannalöndum, einkum að því er varðar öryggi ríkisins. Á öllum öðrum Norðurlöndum starfa t.d. sérstakar stofnanir innan lögreglu sem hafa það hlutverk að koma í veg fyrir brot sem geta raskað öryggi ríkisins, þar á meðal njósnir, hryðjuverk og alvarleg brot sem framin eru í tengslum við skipulagða brotastarfsemi. Til að fá skýra mynd af slíkum samanburði er rétt að gera nánari grein fyrir lagaumhverfinu hér á landi sem og viðkomandi stofnunun í Danmörku og Noregi.

2.2.1 Greiningardeild ríkislögreglustjóra

Samkvæmt b. lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga er ríkislögreglustjóra falið að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess, auk þess að leggja mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Hlutverk deildarinnar er þannig tvíþætt, þ.e. annars vegar að rannsaka brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 á grundvelli sakamállalaga og hins vegar að framkvæma áhættumat vegna hryðjuverkaógnar, skipulagðrar glæpastarfsemi eða öðru sem getur ógnað öryggi ríkisins. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laga nr. 46/2006 um breytingu á lögreglulögum segir að mikilvægt sé að lögreglan, sem gegnir því hlutverki að gæta öryggi ríkisins og borgara þess, afli og vinni úr upplýsingum og greini hættu sem tengist fíkniefnabrotum, skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum eða öðru varðandi öryggi ríkisins. Þá segir að um rannsóknaraðferðir og starfsheimildir greiningardeilda fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Eðli máls samkvæmt taka ákvæði þeirra laga aðeins til þess hlutverks deildarinnar er lýtur að rannsókn brota gegn ofangreindum köflum hegningarlaga. Þar sem lögin mæla ekki nánar fyrir um hlutverk deildarinnar á sviði áhættugreiningar eða afbrotavarna eða hverjar heimildir hennar til aðgerða og upplýsingasöfnunar í því skyni eru, verður að telja að þær leiði af ákvæði b. liðar 2. mgr. 5. gr. auk hinna almennu ákvæða a. og b. liðar 1. mgr. 2. gr. laganna um hlutverk lögreglu, einkum því að koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.

Á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laganna var árið 2007 sett reglugerð nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislögreglustjóra, þar sem skipulag, hlutverk og verkefni hennar eru skilgreind og nánar útfærð. Í umræddu ákvæði laganna er hins vegar ekki að finna sérstaka umfjöllun um starfsemi deildarinnar og afmarkar ákvæðið þar af leiðandi ekki efnislegt gildissvið reglugerðarinnar umfram það sem fram kemur í b. lið 2. mgr. 5. gr. Að því er varðar heimildir deildarinnar til upplýsingaöflunar eru það ákvæði 4. gr. reglugerðarinnar sem eiga

við, en í a. lið 2. mgr. er mælt fyrir um söfnun, úrvinnslu, greiningu og skipti á upplýsingum í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr líkum á afbrotum. Þá er í d. lið kveðið á um að deildin annist áhættugreiningu vegna einstaklinga og afli upplýsinga vegna vermdar og öryggisgæslu fyrir æðstu stjórn ríkisins. Telja verður að ákvæðin sækja efnislega lagastoð sína fyrst og fremst til a. og b. liðar 1. mgr. 2. gr. laganna, auk ofangreinds b. liðar 2. mgr. og 3. mgr. 5. gr. að því er snertir starfsemi deildarinnar almennt. Samkvæmt meginreglum laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi er lögreglu heimilt að safna og vinna persónuupplýsingar að því marki sem nauðsynlegt er til að uppfylla lögbundið öryggishlutverk sitt. Ofangreind ákvæði 4. gr. eru því einu reglubundnu viðmiðin um nánara umfang slíkrar upplýsingaöflunar.

Af þessu má ráða að heimildir lögreglu til aðgerða í þágu afbrotavarna í því skyni að gæta öryggi ríkisins eru að öllu leyti almennar og ekki til að dreifa sérstökum heimildum sem veita skýra lagastoð fyrir tilteknum aðgerðum eða upplýsingaöflun. Það leiðir til þess að túlka verður hverju sinni hvort að tiltekin aðgerð rúmist innan hinnar almennu heimildar laganna. Þrátt fyrir að framkvæmd geti skapað venju og þar með afmarkað heimildir, verður að telja að slíkt fyrirkomulag sé almennt til þess fallið draga úr fyrirsjáanleika og gagnsæi, auk þess sem almennt orðaðar heimildir geta skapað óvissu hjá þeim sem falið er að beita þeim.

2.2.2 Danmörk

Í Danmörku er starfrækt sérstök öryggisstofnun dönsku lögreglunnar (d. Politiets efterretningstjeneste – PET) sem gegnir hlutverki öryggisþjónustu auk þess að vera skilgreint öryggisstjórnvald. Árið 2014 voru sett heildstæð lög um starfsemi PET, en samkvæmt þeim er hlutverk hennar m.a. að koma í veg fyrir og rannsaka brot gegn öryggi ríkisins, auk þess sem stofnunin framkvæmir ýmis áhættumöt. Efni laganna lýtur öðru fremur að heimildum PET til upplýsingaöflunar, frumkvæðisathugana og rannsókna, vinnslu og miðlun þeirra upplýsinga sem er aflað, auk þess sem kveðið er á um eftirlit með starfsemi stofnunarinnar.

Í 3. gr. laganna er mælt fyrir um að PET sé heimilt að afla þeirra upplýsinga sem kunna að vera mikilvægar fyrir starfsemi stofnunarinnar (d. kan have betydning). Ákvæði 4. gr. kveða svo á um skyldu annarra stjórnvalda til að afhenda PET þær upplýsingar sem geta verið stofnuninni mikilvægar við það að koma í veg fyrir eða rannsaka ofangreind brot. Samkvæmt 5. gr. laganna er PET heimilt að framkvæma eins konar frumkvæðisathuganir (d. undersøgelser) á einstaklingum og lögaðilum sem talið er að geti verið mikilvægar (d. må antages at have betydning) fyrir starfsemi stofnunarinnar. Í 6. gr. laganna segir svo að um sakamálarannsóknir og beitingu þvingunarúrræða fari eftir ákvæðum sakamálalaga.

Um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu PET fer eftir ákvæðum 5. kafla laganna, en samkvæmt ákvæðum 7. gr. er stofnuninni heimilt að vinna sérhverjar persónuupplýsingar sem talið er að geti verið mikilvægar fyrir starfsemi hennar. Í 8. gr. laganna er að finna sams konar heimild um vinnslu upplýsinga um lögaðila. Nánari ákvæði um vinnslu og miðlun persónuupplýsinga er að finna í 8. – 10. gr. laganna.

Í 9. kafla laganna er kveðið á um sérstakt eftirlit með starfsemi stofnunarinnar sem er í höndum sjálfstæðu eftirlitsnefndarinnar TET (Tilsynet med efterretningstjenesterne). Í nefndinni sitja fimm fulltrúar skipaðir af dómsmálaráðherra í samráði við varnarmálaráðherra og skal formaður nefndarinnar vera starfandi dómari sem tilnefndur er af forseta landsréttar. Hlutverk nefndarinnar er fyrst og fremst að tryggja að stofnunin starfi eftir lögum og viðeigandi reglum, annað hvort í formi frumkvæðisathugana eða í kjölfar kvartana sem nefndinni berast. Í þeim tilgangi getur nefndin óskað eftir öllum þeim gögnum og upplýsingum sem hún þarf á að halda til að sinna eftirlitinu.

Til viðbótar við hið sérstaka eftirlit TET, er PET undir ákveðnu eftirliti dómsmálaráðherra, enda starfsemi stofnunarinnar á ábyrgð hans, auk þess sem stofnunin heyrir undir eftirlit þingnefndar um störf á vegum öryggisþjónusta. Nefndin er skipuð fimm þingmönnum og hefur m.a. það hlutverk að hafa eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga á vegum stofnunarinnar. Þá starfrækir stofnunin einnig sérstakt innra eftirlit.

2.2.3 Noregur

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) fer með öryggishlutverk norsku lögreglunnar og er hlutverk stofnunarinnar að starfrækja öryggisþjónustu og koma í veg fyrir og rannsaka brot gegn öryggi ríkisins. Um starfsemi PST fer eftir kafla III. a í norsku lögreglulögunum, en ákvæði hans eru einnig nánar útfærð í hinni svonefndu PST-reglugerð frá árinu 2005. Mælt er fyrir um hlutverk PST í ákvæðum 17. gr. b. og c., en samkvæmt þeim er stofnuninni m.a. falið að koma í veg fyrir og rannsaka landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins, auk þess sem henni ber að vinna áhættumöt og eiga samstarf við lögreglufirvöld erlendis.

Heimildir PST til aðgerða byggja á almennum ákvæðum lögreglulaga og sérákvæðum þeirra um þvingunarúrræði sem stofnuninni er heimilt að beita í þágu afbrotavarna. Heimildir til upplýsingasöfnunar eru taldar leiða af lögbundnu hlutverki PST og lögreglunnar almennt. Á þeim grundvelli er lögreglu heimilt að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru hverju sinni og er í því sambandi stuðst við ákveðnar ólögfestar aðferðir (n. ulovfesta metodar) til upplýsingaöflunar. Er þar fyrst og fremst verið að vísa til þess að lögreglu sé heimilt að afla allra nauðsynlegra upplýsinga sem finna má á opinberum vettvangi (n. i det offentlege rommet). Að því er varðar starfsemi PST er þessi heimild að nokkru útfærð í 5. gr. reglugerðarinnar þar sem kveðið er á um að stofnunin skuli sinna hlutverkum sínum m.a. með því að afla, greina og miðla upplýsingum í samræmi við forgangsörðun hverju sinni.

Í ákvæðum 17. gr. d. lögreglulaga er mælt fyrir um þau þvingunarúrræði sakamálaþaga sem PST er heimilt að grípa til í þágu afbrotavarna í tengslum við brot gegn öryggi ríkisins. Á meðal þeirra er heimild til húsleitar, haldlagningar og rafræns eftirlits, hvort sem er með myndavélabúnaði, eftirfararbúnaði eða öflun gagna úr fjarskiptabúnaði auk heimildar til að hlusta á fjarskipti. Skilyrði fyrir beitingu úrræðanna er að þau muni veita upplýsingar sem mikilvægar eru (n. vesentlig betydning) til að koma í veg fyrir tiltekið afbrot. Þá verður þeim aðeins beitt að undangengnum úrskurði dómara. Í undantekningartilvikum er lögreglu þó heimilt að grípa til úræðanna án dómsúrskurðar, þ.e. þegar viðkomandi aðgerð þolir ekki bið. PST verður hins vegar að bera aðgerðina undir dómstóla til staðfestingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en innan 24 tíma.

Hin svonefnda EOS-nefnd (n. Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) starfar á vegum þingsins og hefur eftirlit með starfsemi allra ofangreindra stofnana. Nefndin starfar á grundvelli sérlaga (EOS-kontroloven). Í nefndinni sitja sjö fulltrúar sem allir eru skipaðir af þinginu. Nefndin er að öllu leyti sjálfstæð í sínum störfum og geta þingmenn ekki átt sæti í nefndinni. Eftirlit nefndarinnar er þríþætt; vettvangsskoðanir, meðferð kvartana og frumkvæðisathuganir. Nefndin getur ekki gefið einstökum stofnunum bindandi fyrirmæli heldur aðeins ráðgefandi álit, t.d. um að eyða tilteknum upplýsingum. Þá skilar nefndin reglulegum skýrslum til þingsins, þar sem m.a. er fjallað um lagaumhverfi stofnananna og lagðar fram tillögur að breytingum. Til viðbótar við hið sérstaka eftirlit EOS, heyra stofnanir undir almennt eftirlit, t.d. ráðherra og embættis ríkissaksóknara, auk þess sem PST starfrækir innra eftirlit.

2.3. Nauðsyn þess að efla afbrotavarnir lögreglu

Af framgreindri umfjöllun verður ráðið að stofnanauppbygging og lagaheimildir lögreglu á sviði afbrotavarna eru mun takmarkaðri hér á landi samanborið við nágrannaríki. Með frumvarpi þessu er því ætlað að taka fyrstu skrefin í þá átt að efla getu lögreglu á þessu sviði. Markmið þess er að löggæsluyfirvöld geti framvegis unnið markvisst að aðgerðum í þágu afbrotavarna á grundvelli skýrt afmarkaðra lagaákvæða sem veita fullnægjandi stoð fyrir öflun og greiningu upplýsinga auk þess að gera lögreglu kleift að viðhafa tiltekið eftirlit þegar nauðsyn ber til. Er einkum horft til þess að efla getu lögreglu til að koma í veg fyrir skipulagða brotastarfsemi og önnur brot sem beinast að öryggi ríkisins. Í samræmi við framkvæmd á Norðurlöndum er sérstaklega hugað að því að með auknum heimildum á þessu sviði fylgir aukin ábyrgð og er því mælt fyrir um í frumvarpinu að nefnd um eftirlit með lögreglu hafi á höndum eftirlit vegna tiltekinna aðgerða lögreglu í þágu afbrotavarna.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Ákvæði um meðferð vopna hjá lögreglu

Frumvarpinu er ætlað að lögfesta tiltekin grundvallarákvæði í nógildandi reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá árinu 1999 og sem birtar voru fyrst opinberlega með auglýsingu nr. 156/2015. Er talið eðlilegt og ákjósanlegt að kveðið sé á um meðferð og notkun vopna í lögreglulögum og reglum settum á grundvelli þeirra. Ekki er því um efnislegar breytingar að ræða á reglum sem gilda um þau vopn sem lögreglu er heimilt að nota og hvernig meðferð þeirra er háttað, heldur er fyrst og fremst verið að setja lagastoð í lögreglulög fyrir framangreindar reglur.

3.2 Upplýsingamiðuð löggæsla

Í frumvarpinu er kveðið með skýrum hætti á um að lögreglu sé heimilt að nota þær upplýsingar sem hún býr yfir á hverjum tíma til greininga í þágu afbrotavarna. Með því er skýrri lagastoð skotið undir núverandi greiningarstarf lögreglu sem fram fer í afbrotavarnaskyni sem og að grundvöllur er lagður fyrir innleiðingu á svonefndri upplýsingamiðuðri löggæslu (e. Intelligence Led Policing). Á síðustu tveimur áratugum hefur upplýsingamiðuð löggæsla orðið sífellt mikilvægari hluti af starfi löggæsluyfirvalda á Vesturlöndum. Upplýsingamiðuð löggæsla leggur áherslu á skipulega og virka upplýsingaöflun og greiningar sem grundvöll áætlana og ákvarðana lögreglu um forgangsatriði og frumkvæðisverkefni. Sterkur upplýsingagrunnur og góð greiningarvinna eru mikilvægar forsendur áhrifaríkra afbrotavarna. Upplýsingamiðuð löggæsla leggur einnig áherslu á formlegt samstarf lykilstofnana, m.a. með því að helstu samstarfsstofnanir miðli upplýsingum um ætlaða brotastarfsemi til lögreglu í því skyni að lögregla hafi skýra „heildarmynd“ hverju sinni og geti gert faglegar áætlanir um aðgerðir eða rannsóknir. Slík samvinna er forsenda árangurs gegn alvarlegum afbrotum og skipulagðri brotastarfsemi.

Með lögum nr. 50/2021 um breytingu á lögreglulögum var kveðið á um auknar heimildir til upplýsingaskipta á milli lögreglu og annarra stjórnvalda sem og einkaaðila. Með frumvarpi þessu er svo mælt fyrir um að lögreglu sé í þágu afbrotavarna heimilt að nýta, þ. m. t. til greiningar, allar þær upplýsingar sem hún býr yfir og aflar í löggæslutilgangi. Með þessum breytingum verður því skýr lagastoð fyrir innleiðingu upplýsingamiððrar löggæslu hér á landi en frumvarpið mælir einnig fyrir um að greiningardeild ríkislögreglustjóra skuli sinna upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísi, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns. Ætla má að skipulögð innleiðing upplýsingamiððrar löggæslu fari fram á næstu árum.

3.3 Öflun upplýsinga og eftirlit með fólki og stöðum

Frumvarpinu er m.a. ætlað að skerpa á heimildum lögreglu til að afla upplýsinga og viðhafa eftirlit í því skyni að draga úr brotastarfsemi. Líkt og að framan greinir byggja núgildandi heimildir á almennum ákvæðum lögreglulaga auk ákvæða í sérlægum á borð við lög um útlendinga, vopnalög og lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Er því talið nauðsynlegt að umræddar heimildir séu útfærðar með eins skýrum hætti og unnt er í lögum, einkum með hliðsjón af því að þær kunna að takmarka stjórnarskrárvarin réttindi einstaklinga um friðhelgi einkalífs.

Annars er vegar er mælt fyrir um heimild lögreglu til að afla upplýsinga í þágu afbrotavarna við framkvæmd almennra löggæslustarfa og frumkvæðisverkefna, þar á meðal samskipti við uppljóstrara, eftirlit á almannafæri og vöktun vefsíðna sem opnar eru almenningi. Er gert ráð fyrir að slíkt eftirlit verði nánar útfært í reglugerð þar sem m.a. verður kveðið á um það geti farið fram með rafrænni vöktun enda starfrækir lögregla nú þegar víðtækt kerfi eftirlitsmyndavéla í löggæslutilgangi. Í ljósi þeirrar öru þróunar sem hefur orðið á brotastarfsemi af ýmsu tagi á netinu er jafnframt gert ráð fyrir að lögreglu verði heimilt að fylgjast með og skrá upplýsingar um það sem birtist á vefsíðum sem opnar eru almenningi að öllu leyti eða hluta, þar með talið á samfélagsmiðlum. Vafalítið er hér um heimildir að ræða sem ávallt hafa verið taldar leiða af ákvæðum lögreglulaga en rétt er að þær komi skýrt fram í lögum og reglugerð.

Hins vegar er lögreglu veitt heimild til að viðhafa sérstakt eftirlit með einstaklingum sem hafa tengsl við skipulagða brotastarfsemi eða sem af kann að stafa sérgreind hætta fyrir almannaöryggi. Meiri vafi er á um lögmæti aðgerða af þessu tagi og umfangi þeirra samkvæmt núgildandi lögum, en nauðsynlegt er að lögregla geti viðhaft slíkt eftirlit þegar upplýsingar liggja fyrir um að tiltekinn einstaklingur kunni að fremja alvarlegt afbrot. Í ljósi þess að frumvarpið veitir lögreglu heimild til að viðhafa eftirlit með einstaklingum án þess að þeir séu grunaðir um að hafa framið afbrot er heimildin takmörkuð við einstaklinga sem hafa tengsl við skipulagða brotastarfsemi eða sem af stafi sérgreind hætta fyrir almannaöryggi. Jafnframt er heimildin háð því skilyrði að sérstök ákvörðun sé tekin af lögreglustjóra um að viðhafa eftirlit, auk þess sem nefnd um eftirlit með lögreglu er falið að hafa eftirlit með aðgerðum af þessu tagi.

3.4 Aðgerðir til að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins

Í frumvarpinu er fjallað sérstaklega um heimildir í þágu afbrotavarna er varða öryggi ríkisins. Er þannig skert á hlutverki greiningardeildar ríkislögreglustjóra með því að kveða sérstaklega á um að deildin skuli vinna að því að koma í veg fyrir brot sem ógnað geta öryggi ríkisins. Þá er lögreglu veitt heimild til að óska eftir upplýsingum frá öðrum stjórnvöldum í þeim tilvikum þegar það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir eða rannsaka þau brot sem deildin hefur forræði á.

Lög um meðferð sakamála heimila beitingu ýmissa þvingunarúrreða í þágu sakamálarannsóknna. Engum þeirra er þó heimilt að beita í þágu afbrotavarna. Með sama hætti og nauðsynlegt getur verið að rjúfa friðhelgi einstaklinga í þágu rannsóknar sakamáls, má færa rök fyrir því að upp geti komið þær aðstæður sem réttlæti sambærilegt inngrip til að koma í veg fyrir síðara afbrot. Hafi lögregla t.d. upplýsingar um einstakling sem talin er að hætta stafi af fyrir almannaöryggi, svo sem vegna tengsla við alþjóðleg hryðjuverkasamtök, standa þjóðfélagslegir hagsmunir ekki síður til þess að lögregla geti krafist dómsúrskurðar til að afla tiltekinnar upplýsinga um viðkomandi í því skyni að afstýra afbroti. Rökin fyrir slíkri heimild byggja á því að eftir því sem mögulegar afleiðingar tiltekinnar hættu eru alvarlegri – eins og

af hryðjuverki – þeim mun framar í atburðarásinni er réttlætanlegt að grípa inn í. Beiting þvingunarúrræða í þágu afbrotavarna er þó ávallt annars eðlis en þegar þeim er beitt í þágu sakamálarannsóknna, enda beinast úrræðin að einstaklingum sem lögregla hefur ekki rökstuddan grun um að hafi framið afbrot. Með hliðsjón af þessu er í frumvarpinu kveðið á um afar takmarkaða heimild lögreglu til að grípa til beitingu þvingunarúrræða í afbrotavarnaskyni. Nánar tiltekið verður lögreglu heimilt að krefjast dómsúrskurðar um haldlagningu og öflun gagna sem eru í vörslum þriðja aðila í því skyni að koma í veg fyrir skipulagða brotastarfsemi og brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Um er að ræða sams konar heimild og gefur að finna í 68. og 69. gr. laga um meðferð sakamála en hún er tekur þó aðeins til muna og upplýsinga sem eru í eigu eða vörslum þriðja aðila. Lögreglu verður þannig heimilt að afla t.d. upplýsinga frá viðskiptabönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum. Heimildin er bundin ströngum skilyrðum að því leyti að henni verður aðeins beitt vegna brota sem varða almannaoðryggi og einungis í þeim tilvikum er upplýsingar sem krafist er hafa verulega þýðingu fyrir aðgerðir lögreglu og ríkir almann- eða einkahagsmunir krefjast þess. Þá er nefnd um eftirlit með lögreglu einnig falið að hafa eftirlit með beitingu þessa úrræðis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í ljósi þess að frumvarpið mælir fyrir um tilteknar aðgerðir og heimildir til handa lögreglu sem kunna að skerða stjórnarskrárvarinn rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs var sérstök hliðsjón höfð af ákvæðum 71. gr. stjórnarskrárinnar. Í samræmi við skilyrði þeirra er frumvarp þetta samið til að skýra heimildir lögreglu á grundvelli lögreglulaga til að hafa afskipti af borgurunum í því skyni að koma í veg fyrir afbrot. Hugað var sérstaklega að því að slíkar heimildir verði að vera skýrt afmarkaðar og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er. Þá er mælt fyrir um að nefnd um eftirlit með lögreglu hafi eftirlit með þeim aðgerðum sem ganga næst friðhelgi einstaklinga auk þess sem heimild lögreglu til að haldleggja muni og gögn í þessu skyni er bundin við úrskurð dómstóla án nokkurra undantekninga.

Að öðru leyti hefur frumvarpið hvorki gefið sérstakt tilefni til að meta samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, né aðrar alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við vinnu frumvarpsins hafði dómsmálaráðuneytið samráð við ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, lögregluembættin og héraðssaksóknara. Var aðilum þessum gefinn kostur á að skila inn skriflegum athugasemdum við drög að frumvarpinu. Athugasemdir bárust frá embætti ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara og félagi lögreglustjóra og var tekið tillit til þeirra við gerð frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið mun fyrst og fremst hafa áhrif á getu lögreglu til að viðhafa aðgerðir í þágu afbrotavarna. Mun starf lögreglu á þessu sviði því byggja á ítarlegri lagaákvæðum en nú gilda, þ.e. ákvæði sem setja lögreglu skýr mörk en veita jafnframt öryggi um að athafnir hennar séu lögmætar hverju sinni. Líkt og að framan greinir kann frumvarpið að hafa áhrif á og skerða friðhelgi einkalífs þeirra borgara sem munu sæta aðgerðum lögreglu á sviði afbrotavarna. Við samningu frumvarpsins var því sérstaklega gætt að því að ákvæði þess uppfylli þau skilyrði sem 71. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um og varða skerðingu á einkalífi manna.

Þá mun frumvarpið hafa nokkur áhrif á störf nefndar um eftirlit með lögreglu þar sem henni er falið það hlutverk að hafa eftirlit með aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna. Þrátt fyrir að

frumvarp þetta feli ekki í sér auknar fjárveitingar til nefndarinnar er það stefna stjórnvalda að efla og endurskoða bæði sjálfstætt innra og ytra eftirlit með störfum lögreglu líkt og kveðið er á um í sáttmála núverandi ríkisstjórnar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð eða sveitarfélögin.

Frumvarpinu er m.a. ætlað að efla heimildir lögreglu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og hvers kyns afbrotum sem framin eru á netinu. Á meðal slíkra brota má nefna mansal og stafrænt kynferðisofbeldi. Af eðli þessara brota sem og útgefinni tölfræði lögreglu má ráða að mikill meirihluti brotþola eru konur og að sama skapi er mikill hluti grunaðra í þeim málaflokki karlkyns. Þótt frumvarpið veiti þannig einstaklingum óháð kyni réttarvernd þykir ljóst af tilkynningum til lögreglu og málum sem til rannsóknar hafa verið að í framkvæmd muni það styrkja réttarvernd kvenna sérstaklega.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæði b. liðar 2. mgr. 5. gr. laganna er hlutverki greiningardeildar lýst á þann hátt að ríkislögreglustjóra beri að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Lögin fela hins vegar ekki greiningardeild ríkislögreglustjóra með beinum hætti það hlutverk að koma í veg fyrir þessi sömu brot. Vert er að bera ákvæðið saman við sambærileg ákvæði í dönskum og norskum lögum um PET og PST, en í 1. gr. PET-laganna og 17. gr. a. norskum lögreglulaganna er þessum stofnunum sérstaklega falið það hlutverk að koma í veg fyrir þau brot sem þær fara með forræði rannsóknar á. Þrátt fyrir að leiða megi slíkt hlutverk af ákvæðum b. liðar 2. mgr. 1. gr. og b. liðar 2. mgr. 5. gr. laganna verður að telja að með því að mæla með skýrum hætti í lögum um hlutverk deildarinnar að þessu leyti, styrki það um leið heimildir hennar til aðgerða og veiti ákvæðum reglugerðar nr. 404/2007 skýrari lagastoð. Er með þeim hætti tekinn af allur vafi um að greiningardeildin fari með hið mikilvæga hlutverk sem felst í fyrirbyggjandi aðgerðum til að koma í veg brot gegn öryggi ríkisins.

Með vísan til þess sem að framan greinir um innleiðingu á upplýsingamiðaðri löggæslu er í síðari málslíð 1. mgr. kveðið á um það hlutverk deildarinnar að sinna upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísi, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns. Deildinni verður þannig gert kleift að sinna greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísi með það að markmiði að geta verið öðrum lögregluembættum til aðstoðar í frumkvæðisvinnu á þessu sviði, m.a. með því að útbúa og dreifa stefnu- og aðgerðarmiðaðum greiningum. Áfram er þó gert ráð fyrir því að einstök embætti sinni greiningarvinnu eftir getu og þörfum.

Um 2. gr.

Með ákvæði þessu er veitt lagastoð fyrir nógildandi reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá árinu 1999 og sem birtar voru fyrst opinberlega með auglýsingu nr. 156/2015. Er talið eðlilegt og ákjósanlegt að kveðið sé á um meðferð og notkun vopna í lögreglulögum og reglum settum á grundvelli þeirra, en ekki aðeins í vopnalögum. Ekki er því um efnislegar breytingar að ræða þeim á reglum sem gilda um þau vopn sem lögreglu er heimilt að nota og hvernig meðferð þeirra er háttáð, heldur er fyrst og fremst verið að veita þeim skýra stoð í lögreglulögum.

Í 1. mgr. er kveðið á um að lögreglustjórar geti gefið fyrirmæli um að lögreglumenn skuli vopnast í samræmi við gildandi reglur um meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna.

Er rétt talið að meginreglan um að lögreglustjórar ákveði og beri ábyrgð á því hvenær og við hvaða aðstæður lögreglumenn skuli vopnast komi skýrt fram í lögum. Ákvæði þessa efnis er nú aðeins að finna í framangreindum reglum.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja nánari reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna hjá lögreglu. Núgildandi reglur frá árinu 1999 munu þannig fá lagastoð í ákvæði þessu.

Í ákvæði 3. mgr. er svo mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri setji verklagsreglur og leiðbeiningar um nauðsynlegar áætlanir lögregluliða varðandi viðbúnað með vopnum.

Um 3. gr.

Í greininni er mælt fyrir um þær aðgerðir sem lögreglu er heimilt að grípa til í þágu afbrotavarna. Um er að ræða frekari útfærslu á hlutverki lögreglu skv. a. og b. lið 2. gr. laganna en tekið skal fram að ekki er um tæmandi talningu að ræða, enda verða þær aðgerðir sem lögregla kann að grípa til í því skyni að stemma stigu við afbrotum ekki skilgreindar að fullu í lögum.

Í 1. mgr. er kveðið á um að lögreglu sé heimilt, í því skyni að stemma stigu við afbrotum, að nýta, þ.m.t. til greiningar, allar þær upplýsingar sem hún býr yfir eða aflar við framkvæmd almennra löggæslustarfa og frumkvæðisverkefna, þar á meðal samskipti við uppljóstrara, eftirlit á almannafæri og vöktun vefsíðna sem opnar eru almenningi. Líkt og að framan greinir er ákvæði þessu annars vegar ætlað veita skýra lagastoð fyrir núverandi greiningarvinnu lögreglu sem og innleiðingu og framkvæmd upplýsingamiðaðrar löggæslu hér á landi. Nauðsynlegt er að lögregla geti notað þær viðamiklu upplýsingar sem hún aflar í daglegum störfum sínum í þeim tilgangi að afstýra afbrotum. Í upplýsingakerfum og gagnasöfnum lögreglu gefur að finna upplýsingar um brotastarfsemi sem nýtast ekki aðeins við rannsóknir sakamála heldur eru einnig mikilvægar sem andlag greiningar og upplýsingamiðaðra afurða sem lögregla getur nýtt í frumkvæðisvinnu á sviði afbrotavarna. Öll greining upplýsinga og notkun þeirra í þessu skyni verður sem endranær að uppfylla skilyrði og vera samræmi við ákvæði laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Hins vegar er ákvæðinu ætlað að skýra heimildir lögreglu til að afla upplýsinga í þágu afbrotavarna. Eðli máls samkvæmt verða aðferðir við slíka upplýsingaöflun ekki tæmandi taldar í lögum og er upptalning í ákvæðinu því einkum sett fram til skýringar og til að árétta lögmæti viðkomandi aðgerða. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að aðgerðir lögreglu samkvæmt ákvæði þessu verði nánar útfærðar í reglugerð.

Með eftirliti í skilningi ákvæðisins er m.a. átt við eftirlit lögreglu á skilgreindum svæðum þar sem talin er aukin hætt á afbrotum (e. hot spots) og þar sem lögregla hefur vitneskju eða vísbendingu um að einstaklingar með tengsl við skipulögð brotasamtök komi saman, t.d. í nágrenni við félagsheimili slíkra samtaka eða önnur afmörkuð svæði. Gert er ráð fyrir að almennt eftirlit af þessu tagi geti farið fram með rafrænni vöktun. Óumdeilt er að lögreglu er heimilt samkvæmt lögum að viðhafa rafræna vöktun í löggæslutilgangi enda hefur um langt skeið verið starfrækt víðtækt kerfi eftirlitsmyndavéla sem hefur lykilhlutverki að gegna við að koma upp um og rannsaka afbrot. Er lögreglu því heimilt að afla upplýsinga með rafrænni vöktun í þessu skyni og gerir frumvarpið ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um slíka vöktun. Í bígirð er hjá lögreglu að efla til muna umrætt kerfi sem mun fela í sér aukinn fjölda myndavéla, miðlægan rekstur og samkeyranleika á milli einstakra embætti, auk þess sem teknar verða í notkun sértækar myndavélar sem geta lesið og greint skráningarnúmer bifreiða. Geta lögreglu til að beita rafrænni vöktun í þágu afbrotavarna mun því aukast verulega og er

frumvarpi þessu ætlað að styrkja lagastoð fyrir öflun og nýtingu upplýsinga sem verða til við notkun kerfisins.

Í ljósi þess hve brotastarfsemi á netinu hefur aukist til muna er einnig kveðið skýrt á um að lögregla hafi heimild til eftirlits á veraldarvefnum.

Eftirlit samkvæmt ákvæði þessu skal þó ávallt vera almenns eðlis, þ.e. það skal beinast að tilteknu svæði eða óafmörkuðum hópi fólks. Við slíkt almennt eftirlit getur þó komið til þess að lögregla telji þörf á að veita tilteknum einstaklingi eða einstaklingum nánari athygli í skamman tíma, t.d. til að staðreyna grun um afbrot. Er þá lögreglu heimilt að viðhafa tímabundið og óslitið eftirlit með einstaklingi sem jafnframt fellur undir almennt eftirlit samkvæmt ákvæði þessu og sætir því ekki þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 3. mgr. enda þess eðlis að vera hluti af almennu starfi lögreglu á sviði afbrotavarna. Hér er m.a. verið að vísa til tilvika er lögregla verður vör við grunsamlega háttsemi í eftirlitsmyndavél og fylgir í kjölfarið einstaklingi eftir um skamman tíma í eftirlitsmyndavélakerfi til að staðreyna eða útiloka grun um afbrot. Hið sama gildir er lögregla viðhefur eftirlit á tilteknu svæði, hvort sem það er framkvæmt af einkennisklæddum eða óeinkennisklæddum lögreglumönnum.

Ákvæði 2. mgr. kveður á um nánara og sértækara eftirlit en að framan greinir að því leyti að það beinist að tilteknum einstaklingi eða skilgreindum hópi einstaklinga og er viðhaft um lengri tíma. Auk þess að lögregla geti beitt aðferðum þeim sem greinir í 2. mgr. felur ákvæðið í sér heimild fyrir lögreglu að fylgjast með ferðum einstaklings á almannafæri eða öðrum stöðum sem almenningur á aðgang að. Af þessu leiðir að lögregla getur viðhaft nokkuð ítarlegt eftirlit með viðkomandi á þeim stöðum sem lögregla hefur almennt aðgang að og jafnvel veitt viðkomandi eftirför á milli staða. Er hér um að ræða aðgerð sem almennt er nefnd skygging og hefur það að markmiði að staðreyna grun um afbrot. Er gert ráð fyrir að við beitingu þessa úrræðis sé lögreglu heimilt að taka ljósmyndir og kvikmyndir án þess að þeir sem í hlut eigi viti af því. Lögregla skal þó aldrei viðhafa ítarlegra eftirlit en nauðsynlegt er hverju sinni og gæta þess að ekki sé gengið nær friðhelgi viðkomandi en tilefni er til hverju sinni.

Þar sem eftirlit af þessu tagi er sértækt í þeim skilningi að það beinist að tilgreindum einstaklingum er kveðið á um að beiting þess sé háð ákveðnum skilyrðum. Eftirliti verður þannig aðeins beitt hafi lögregla upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur eða hópur einstaklinga hafi tengsl við skipulögð brotasamtök eða að af þeim stafi sérgreind hætta fyrir almannaöryggi. Lögregla verður því að búa yfir tilgreinanlegum upplýsingum sem veita henni vísbendingu um slíkt, hvort sem að upplýsingarnar verða til við almenn störf lögreglu eða vegna ábendinga utan frá, t.d. frá almennum borgurum, uppljóstrara eða erlendum löggæsluyfirvöldum. Gera verður þá kröfu að lögregla reyni eftir mesta megni að staðreyna upplýsingar áður en ákvörðun um að viðhafa eftirlit er tekin og að slík ákvörðun verði aðeins tekin séu upplýsingar taldar áreiðanlegar. Með tengslum við skipulögð brotasamtök er vísað til hugtaksins eins og það er skilgreint í 175. gr. a. almennra hegningarlaga og má ætla að upplýsingar séu til staðar um virka þátttöku viðkomandi í slíkum samtökum án þess þó að til staðar þurfi að vera grunur um refsiverða háttsemi af hans hálfu. Að sérgreind hætta stafi af einstaklingi fyrir almannaöryggi er átt við að lögregla hafi upplýsingar sem gefa til kynna auknar líkur á því að hann kunni að fremja alvarlegt brot sem varðar almannaöryggi. Sem dæmi um slíkt má nefna einstakling sem sýnt er fram á að hafi tengsl við alþjóðleg hryðjuverkasamtök eða sem vísbending er um að hætta stafi af vegna þess að hann aðhyllist öfgakennda hugmyndafræði sem vitað er að leitt geti af sér framkvæmd ofbeldis- og voðaverka. Gildissvið ákvæðisins er þrengt verulegu með skilyrðum þessum og verður þar af leiðandi ekki beitt við hefðbundnar aðgerðir í þágu afbrotavarna heldur aðeins þegar þær varða skipulagða brotastarfsemi og önnur alvarleg afbrot sem hætta er á að verði framin.

Í annan stað verður úrræði þessu aðeins beitt að undangenginni ákvörðun lögreglustjóra eða annars yfirmanns samkvæmt ákvörðun lögreglustjóra. Það er því á ábyrgð lögreglustjóra að ákvörðun um að viðhafa eftirlit með einstaklingi uppfylli skilyrði ákvæðisins hverju sinni. Þá er tiltekið að ekki skuli viðhafa eftirlit lengur en nauðsynlegt er og leiði eftirlit til gruns um afbrot skal rannsókn fara fram skv. lögum um meðferð sakamála.

Við skýringu og beitingu þessa ákvæðis er mikilvægt að hafa í huga hvernig skörun er háttað á milli lögreglulaga og laga um meðferð sakamála. Eftirlit af þessu tagi verður aðeins viðhaft gagnvart einstaklingi sem lögregla hefur ekki enn grun um að hafi framið tiltekið afbrot en upplýsingar eru um að tiltekin hætta stafi af í skilningi ákvæðisins. Það þýðir einnig að ekki sé grunur um að viðkomandi hafi viðhaft nokkra háttsemi sem kann að fela í sér undirbúningsathafnir afbrots enda væri þá til staðar grunur um tilraun til brots í skilningi 52. gr. laga um meðferð sakamála. Lögreglu ber því að hætta eftirliti skv. ákvæði þessu þegar slíkur grunur er fyrir hendi og beita þeim úrræðum sem lög um meðferð sakamála heimila, þ. á m. aðgerðir á grundvelli reglugerðar nr. 516/2011 um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Sakamálarannsókn getur miðað að því að koma í veg fyrir fullframningu brots eða tryggja handtöku sakborninga um leið og brot er fullframið. Er þessi háttur t.d. almennt hafður á við rannsókn meiriháttar fíkniefnabrota. Skilin á milli löggæsluadgerða sem framkvæmdar eru í afbrotavarnaskyni og rannsóknaraðgerða á grundvelli sakamálalaga geta af þessum sökum oft reynst óljós og er því mikilvægt að lögregla staðreynt eins fljótt og unnt er grun um afbrot hverju sinni.

Í 3. mgr. er kveðið á um sérstaka heimild lögreglu til að afla upplýsinga hjá öðrum stjórnvöldum, stofnunum og opinberum hlutafélögum í tengslum við að rannsaka eða afstýra brotum gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Er viðkomandi stjórnvaldi, stofnun eða hlutafélagi skylt að verða við beiðni samkvæmt ákvæði þessu. Ákvæðið kemur til viðbótar við almennt ákvæði 11. gr. laganna um upplýsingaskipti lögreglu við önnur stjórnvöld og einkaaðila og er ætlað að tryggja að lögregla geti aflað allra þeirra upplýsinga hjá öðrum stjórnvöldum sem þörf er á til að verjast brotum gegn öryggi ríkisins. Skilyrði fyrir því að skylda samkvæmt ákvæðinu verði virk eru að þær upplýsingar sem beðið er um hverju sinni séu nauðsynlegar og til þess fallnar að hafa verulega þýðingu fyrir starfsemi deildarinnar í tengslum við að rannsaka eða afstýra brotum gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Til samamburðar skal nefnt að sambærilegt ákvæði gefur að finna í dönskum lögum um starfsemi PET stofnunarinnar.

Ákvæði 4. mgr. veitir lögreglu afmarkaða heimild til að beita þvingunarúrræði í því skyni að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins. Um er að ræða heimild sem nær aðeins til haldlagningar á munum eða gögnum sem eru í vörslum þriðja aðila og er því heimildin takmarkaðri en haldlagningarheimild skv. 68. og 69. gr. laga um meðferð sakamála. Eðlilegt er talið að afmarka heimildina á þennan hátt með vísan til að þær upplýsingar sem lögreglu er einna helst nauðsynlegt að afla í þessu skyni eru almennt í vörslum þriðja aðila, t.d. banka eða annarri fjármálastofnun. Með ákvæði þessu verður lögreglu þannig gert kleift að afla nauðsynlegra upplýsinga hjá þriðja aðila óháð þagnarskylduákvæðum í lögum. Í framkvæmd má ætla að heimild þessi geti komið til greina í tilvikum er lögregla hefur vitneskju um að tiltekinn einstaklingur hafi tengsl við alþjóðleg hryðjuverkasamtök. Til að geta staðfest slíkt getur lögreglu reynst nauðsynlegt að krefjast upplýsinga um fjármagnshreyfingar sem tengjast viðkomandi hjá viðskiptabanka eða annarri fjármálastofnun. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að lögreglu verði heimilt að leggja hald á muni sem eru í vörslum þess einstaklings sem sætir eftirliti enda er eðli slíkra aðgerða þess háttar að grunur þurfi almennt að vera til staðar um tiltekið afbrot.

Í ljósi þess að ákvæðin veita lögreglu heimild til að afla upplýsinga um einstakling sem ekki er grunaður um afbrot er kveðið á um að haldlagning geti aðeins farið fram að undangengnum dómsúrskurði og því ekki gert ráð fyrir að samþykki þriðja aðila sé fullnægjandi. Haldlagning samkvæmt ákvæði þessu er einnig bundin þeim efnisskilyrðum að aðgerðin sé nauðsynleg og líkleg til að veita lögreglu upplýsingar sem hafi verulega þýðingu fyrir aðgerðir til að koma í veg fyrir brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga auk þess að ríkir almanna- eða einkahagsmunir krefjist þess. Með því að haldlagning sé nauðsynleg er vísað til þess að henni skuli almennt ekki beitt ef önnur og vægari úrræði koma til greina sem geta skilað sambærilegum árangri. Þá verður lögregla að geta rökstutt, ýmist með framlagningu gagna, að haldlagning sé líkleg til að veita lögreglu upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir yfirstandandi aðgerðir í þágu afbrotavarna. Almennt má því gera ráð fyrir að upplýsingar sem óskað er eftir séu þungamiðjan í þeim aðgerðum sem lögregla hefur ráðist í og, eftir atvikum, nauðsynlegar til að staðreyna grun um afbrot. Skilyrði um ríka almanna- eða einkahagsmuni gerir þá kröfu að haldlagning verði einstakling sem tengist eða talinn er hafa tengsl við mögulegan undirbúning eða framkvæmd alvarlegra afbrota sem um er getið í X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Með því er fyrst og fremst átt við að viðkomandi brot varði a.m.k. fimm ára hámarks fangelsisrefsingu.

Á sama hátt og gildir um eftirlit samkvæmt 3. mgr. 2. gr. skal rannsókn fara fram skv. lögum um meðferð sakamála leiði haldlagning til gruns um afbrot. Að öðrum kosti skal aflétta haldi þegar þess er ekki lengur þörf og hlutast til um að skila munum til þess sem rétt á til þeirra, ef við á. Að öðru leyti skal beiðni um haldlagningu lúta þeim málsmeðferðarreglum sem almennt gilda um kröfur um rannsóknaraðgerðir samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um að nefnd um eftirlit með lögreglu skuli hafa eftirlit með aðgerðum á grundvelli 3. gr og að ráherra skuli setja frekari reglur um aðgerðir í þágu afbrotavarna.

Ákvæði 1. mgr. mælir fyrir um að sé eftirliti skv. 2. mgr. 15. gr. a. hætt án þess að grunur sé um afbrot skuli lögregla tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er. Með sama hætti skuli lögregla tilkynna nefndinni um framlagða beiðni um haldlagningu skv. 4. mgr. 15. gr. a. Tilkynningu skulu fylgja upplýsingar og rökstuðningur fyrir viðkomandi aðgerð. Í ljósi þess að verið er að veita lögreglu heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum sem ekki eru grunaðir um afbrot, er talið rétt að slíkar aðgerðir sæti nánara eftirliti en almennt gildir um störf lögreglu. Nefnd um eftirlit með lögreglu tók til starfa 1. janúar 2017 og starfar hún á grundvelli VII. kafla lögreglulaga auk þess sem reglur nr. 222/2017 gilda um starfsemi hennar. Nefndin er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd og er henni ætlað að taka til athugunar mál sem varða samskipti lögreglumanna og annarra starfsmanna lögreglu við almenna borgara. Staða nefndarinnar að lögum fellur því vel að því hlutverki að sinna eftirliti samkvæmt ákvæði þessu. Eftirlit af hálfu nefndarinnar kemur í stað þess að lögreglu beri að tilkynna einstaklingi eftir á um að hann hafi sætt aðgerðum í þágu afbrotavarna, en ljóst er að tilkynningarskylda af því tagi væri til þess fallin að takmarka árangur og draga úr skilvirkni slíkra aðgerða. Tilkynningarskyldan er þó bundin við þau tilvik er eftirlit leiðir ekki til rannsóknar, enda er gert ráð fyrir að aðgerðir lögreglu verði annars hluti sakamálarannsóknar og þar af leiðandi gagna viðkomandi máls.

Kveðið er á um úrræði nefndarinnar í ákvæði 2. og 3. mgr. en þar segir að telji nefndin tilefni til sé henni heimilt að taka aðgerð til skoðunar á grundvelli c. liðar 1. mgr. 35. gr. a. og fari þá um meðferð málsins skv. ákvæðum VII. kafla laganna eftir því sem við á. Í því felst að

afstaða nefndarinnar skal ekki birt opinberlega eða komast með öðrum hætti til vitundar þess sem sætir aðgerðum, enda grunnforsenda fyrir árangri þeirra og skilvirkni að þær séu framkvæmdar án vitneskju þess sem þær beinast að.

Komist nefndin að niðurstöðu um að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna eða að eftirlit með einstaklingi hafi verið viðhaft að ósekju er nefndinni heimilt að beina því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi um að hann hafi sætt eftirliti. Er lögreglustjóra skylt að verða við slíkum tilmælum. Með ákvæði þessu er tryggt að einstaklingar hafi tök á að leita réttar síns komi til þess að lögregla hafi beitt heimild til eftirlits að ósekju eða með öðrum ólögætum hætti. Eðli máls samkvæmt standa þá löggæsluhagsmunir ekki lengur því til varnar að einstaklingar fái vitneskju um aðgerðir sem þeir hafa sætt af hálfu lögreglu. Vakni hins vegar grunur um refsiverða háttsemi skal nefndin án tafar senda málið héraðssaksóknara, eða eftir því sem við á, ríkissaksóknara til meðferðar.

Í ákvæði 4. mgr. er kveðið á um að ráðherra, að höfðu samráði við lögregluráð, setji nánari reglur um aðgerðir í þágu afbrotavarna, þar á meðal um tilhögun þeirra og framkvæmd. Efnisatriði sem vert er að kveða nánar á um í reglum ráðherra lúta m.a. að rafrænni vöktun, töku ljósmynda og kvikmynda, eftirför með einstaklingum, stofnun sambands við uppljóstrara og útfærslu á eftirliti á netinu, m.a. um heimild lögreglu til að stofna til notandaheitis og tölvupóstfangs án þess að auðkenni lögreglu komi fram. Um sams konar aðgerðir á grundvelli laga um meðferð sakamála gilda ákvæði reglugerðar um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Er því vert að samræma, eftir því sem við á, verklag og skilyrði fyrir beitingu aðgerða af þessu tagi. Jafnframt er tilefni til að settar verði nánari reglur um skráningu aðgerða og eftirlit nefndarinnar með aðgerðum í þágu afbrotavarna. Nauðsynlegt er að ákvarðanir um beitingu sértækra aðgerða séu skráðar með formlegum hætti í kerfi lögreglu til að tryggja rekjanleika þeirra og öryggi upplýsinga. Slík skráning er einnig forsenda þess að nefndin geti sinnt eftirliti sínu með fullnægjandi hætti og gengið úr skugga um að fjöldi tilkynnta aðgerða samræmist fjölda þeirra sem skráðar hafa verið.

Um. 5. gr.

Um er að ræða gildistökuákvæði sem þarfnast ekki skýringa.