

Nefndarálit með frávísunartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996 (afbrotavarnir, vopnaburður og eftirlit með lögreglu).

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Með frumvarpinu er lögreglu veitt heimild til að stunda almennt eftirlit á almannaþæri og sértækt eftirlit með einstaklingum án þess að grunur liggi fyrir um að þeir hafi framið afbrot eða hafi það í hyggju. Slíkar heimildir hafa lengi verið til umræðu og hafa ýmist verið kallaðar afbrotavarnir eða forvirkar rannsóknarheimildir. Við umfjöllun nefndarinnar vöknudu fjölmargar spurningar og alvarlegar athugasemdir voru gerðar við efni frumvarpsins sem nauðsynlegt er að bregðast við. Ljóst er að eðli og umfang glæpastarfsemi á Íslandi hefur þróast og breyst eins og aðrir þættir mannlífsins. Aukin tækninotkun, betri skipulagning og alþjóðavæðing glæpa eru lögreglu mikil áskorun. Því er skiljanlegt að lögregla vilji fá auknar valdheimildir sem hún telur sig þurfa til að sinna hlutverki sínu.

Ekki má þó missa sjónar á því að lögregla hefur nú þegar víðtækar og íþyngjandi heimildir til að takmarka frelsi einstaklinga, sérstaklega þegar grunur leikur á því að einstaklingur hafi brotið af sér. Að nýta þær heimildir í ríkari mæli til að hafa afskipti af einstaklingum sem eru ekki grunaðir um afbrot felur í sér mjög íþyngjandi inngríp í réttindi borgaranna. Færa þarf mjög sterk rök fyrir slíku inngrípi og veita lögreglu virkt og sjálfstætt eftirlit vegna þess.

Heimildir til eftirlits með almenningi sem lagðar eru til í frumvarpinu eru mjög víðtækar og ekkert ytra eftirlit er með þeim fyrr en að aðgerðum loknum. Öflun upplýsinga í öllum störfum lögreglu og greining á þeim er því næst sem takmarkalaus og engin ákvæði er að finna um það hversu lengi lögreglu er heimilt að geyma þau gögn. Einnig er óljóst hversu lengi einstaklingar megi vera undir sértæku eftirliti.

Engar upplýsingar hafa komið fram sem tryggja fjárheimildir vegna þessa frumvarps, hvorki í frumvarpinu sjálfu né við gerð fjárlaga eða fjármálaáætlunar. Reyndar er sérstaklega tekið fram í greinargerð með frumvarpinu að mögulega þurfi að tryggja fjármuni með tilfærslu innan fjárheimilda málaflokksins, sem þýðir á mannamáli enn frekari fjárskort í almennt löggæslu og við rannsóknir sakamála.

Samanburður við önnur Norðurlönd.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að heimildir sem lagðar eru til í því séu í efnislegu samræmi við þær heimildir sem lögregla annars staðar á Norðurlöndum hefur yfir að ráða. Segir einnig að norræn ríki reki sérstakar stofnanir sem rannsaki skipulagða brotastarfsemi og brot er varða öryggi ríkisins. Öryggislögreglan PET í Danmörku rannsakar brot er varða öryggi ríkisins, landráð og hryðjuverk en sætir eftirliti nefndar sem er skipuð af dómsmálaráðherra, en formaður nefndarinnar er dómari við Eystri eða Vestri Landsrétt. Norska öryggislögreglan PST rannsakar einnig brot gegn öryggi ríkisins. Ekki er hins vegar tekið fram í greinargerð að PST þarf úrskurð dómara til að beita þvingunarúrræðum í forvarnaskyni, svo sem rafrænu eftirliti eða myndavélaeftirliti. Á vegum Stórþingsins starfar einnig eftirlits-

nefnd sem hefur eftirlit með PST. Sænska öryggislögreglan SÄPO hefur iðulega rannsakað brot er snúa að öryggi ríkisins en almennri lögreglu hefur nú einnig verið heimilað að beita slíkum ákvæðum. Í greinargerð kemur hins vegar ekki fram að sænska lögreglan þarf að afla úrskurðar dómara til að beita ákvæðum laga um aðgerðir til að koma í veg fyrir alvarleg brot.

Ekki er vitað hvers vegna höfundar frumvarpsins ákváðu að sleppa jafnveigamiklum upplýsingum og kröfu um dómsúrskurð til að beita þvingunarúrræðum. Ljóst er hins vegar að krafa minni hlutans um að sértækt eftirlit, sbr. 6. gr. b og 6. gr. c, komi strax til umfjöllunar dómstóla er ekki aðeins eðlileg og skynsamleg heldur einnig mun betur til þess fallin að samræma lagaheimildir á Norðurlöndum.

Skerðing á mannréttindum einstaklinga.

Í greinargerð með frumvarpinu er rakin afstaða Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) til sértæks eftirlits með einstaklingum skv. 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Þar segir að eftirfarandi skilyrði verði að vera fyrir hendi svo að eftirlit sé réttlæt看legt:

- Gerðar eru ítarlegri kröfur til eftirlits með einstaklingum ef einnig er fylgst með upplýsingum um fjarskipti hans eða hlustað á þau.
- Ríkari kröfur eru gerðar til eftirlits með einstaklingum en með hópi fólks.
- Lagaheimild til eftirlits með einstaklingum þarf að vera skýr og fyrirsjáanleg.
- Lagaákvæði sem heimilar slíkt eftirlit þarf að kveða skýrt á um þær reglur sem um það gilda þannig að borgarinn geti áttað sig á því hvenær slíku úrræði yrði beitt.
- Til að draga úr hættu á að aðgerðum verði beitt af geðþótta eða misnotaðar þarf að mæla í lögum fyrir um eðli, umfang og tímalengd aðgerða, sem og forsendur fyrir beitingu þeirra.
- Lögin þurfa að fjalla um hvaða yfirvaldi sé ætlað að heimila aðgerðir og hvaða yfirvaldi sé ætlað að hafa eftirlit með þeim.

Í greinargerð er einnig fjallað um mál Uzuns gegn Þýskalandi fyrir MDE en þar lá aðili undir rökstuddum grun um hryðjuverk. Hann hafði áður sætt fjölmörgum rannsóknaraðgerðum en dómurinn fjallaði um eftirlit með notkun GPS-tækis. Í dómi MDE segir að slíkt eftirlit sé minna inngríp en t.d. símahlerun. Í greinargerð segir: „Í dómi dómstólsins var lagt til grundvallar að fyrirkomulag sem gerði ráð fyrir dómsúrskurði tryggði betur réttaröryggi þegar slíkar aðgerðir væru framkvæmdar. Hvað sem því líður taldi dómstóllinn að ekki hefði verið brotið gegn rétti kæranda skv. 8. gr. sáttmálans, enda yrði að líta heildstætt á atvik málsins auk þess sem kæranda hefði verið fært að leita réttar síns fyrir dómstólum eftir á.“ Hér nýta höfundar frumvarpsins dóm um rannsóknaraðgerðir gegn manni sem liggur undir rökstuddum grun um hryðjuverk til að réttlæta að í frumvarpinu sé ekki gerð krafa um úrskurð dómara áður en sértækt eftirlit hefjist. Í dómi MDE kemur þó skýrt fram að slík ráðstöfun hafi aðeins verið réttlæt看leg eftir að búið var að líta heildstætt á atvik málsins. Rökstuddur grunur um hryðjuverk er miklu alvarlegri forsenda eftirlits en efni þessa frumvarps. Það ætti að vera ljóst að samþykkt 6. gr. b og 6. gr. c frumvarpsins skapar aðstæður sem gætu hæglega orðið að umfjöllunarefni MDE.

Í breytingartillögum meiri hluta nefndarinnar er einnig lagt til að felldur verði brott síðasti málsliður 1. mgr. c-liðar 6. gr. frumvarpsins þar sem segir: „Einstaklingur skal ekki vera undir eftirliti samkvæmt ákvæði þessu lengur en í sex mánuði.“ Að fella þennan málslið brott gengur gegn kröfum MDE um að mælt sé fyrir um tímalengd aðgerða í lögum. Í stað þess að fella þennan málslið c-liðar 6. gr. brott væri nær lagi að bæta honum við b-lið 6. gr.

Framkvæmdarvaldið hefur eftirlit með sjálfu sér.

Þau sjónarmið komu fram hjá gestum nefndarinnar að ekki væri rétt að bera undir dómstóla ákvarðanir um sértækt eftirlit með einstaklingum því að dómstólar gætu ekki haft þá yfirsýn sem stýrihópur lögreglu hefði yfir landslag skipulagðrar glæpastarfsemi. Hefðbundnar rannsóknaraðferðir hefðu ekki virkað nægilega vel í baráttu við skipulagða glæpastarfsemi. Til dæmis mætti nefna að með því að horfa aðeins á einstök brot lentu burðardýr ólöglegra vímuefna oftar en ekki í fangelsi. Frumvarpið væri því tilraun til að ná utan um víðara samhengi.

Má að einhverju leyti taka undir þessi sjónarmið. Vert er þó að vara við þessari vegferð ef sjálfstætt og öflugt eftirlit með þessum aðferðum kemur ekki á móti. Ef ekki er hægt að bera rannsóknaraðgerðir undir hlutlausan og óvilhallan dómara er með óbeinum hætti gefið í skyn að huglægt mat sem byggist á „heildarmynd“ eigi að skera úr um það hvort skerða eigi rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs. Slík fórn á friðhelgi í nafni huglægrar hagræðingar er ólíðandi og stenst ekki þær kröfur sem gerðar eru í lýðræðisríkjum.

Í nefndaráli meiri hlutans er lögð til sú breyting að bera skuli sértækt eftirlit undir dómara að fjórum mánuðum liðnum. Dómsvaldinu er almennt ekki ætlað það hlutverk að réttlæta aðgerðir lögreglu að þeim yfirstöðnum heldur að veita lögreglu heimild til skerðingar á mannréttindum einstaklinga áður en brot er framið. Minni hlutinn styður ekki þessa breytingartillögu en heldur sig við þá réttmætu framkvæmd að úrskurð dómara þurfi til að halda úti sértæku eftirliti með einstaklingum sem ekki eru grunaðir um refsivert athæfi.

Minni hlutinn gerir alvarlegar athugasemdir við að allt eftirlit í rauntíma fari fram innan lögreglu og í raun að mestu aðeins hjá aðilum sem starfa náið saman. Hætta á hóphugsun og gagnrýnislausu samþykki er því mikil. Í áli meiri hluta nefndarinnar er lögð fram sú breytingartillaga að ríkissaksóknari taki við eftirliti með framkvæmd sértæks eftirlits en ríkissaksóknari gegnir nú þegar svipuðu hlutverki við eftirlit með símahlerun. Ekkert kemur þó fram í breytingartillögu meiri hlutans um það hvernig slíku eftirliti skuli háttað. Einnig er lögð til sú sjálfsagða breyting að lögreglu beri að tilkynna einstaklingum án tafar um sértækt eftirlit að því loknu nema sérstakir hagsmunir standi í vegi fyrir því. Minni hlutinn telur að eftirlit með störfum lögreglu eigi að vera á hendi sjálfstæðs aðila sem er ekki hluti af framkvæmdarvaldinu og lýtur ekki boðvaldi ráðherra. Breytingartillaga meiri hluta nefndarinnar er varðar tilkynningarskyldu til einstaklinga er sjálfsögð.

Minninn hluti vekur athygli á því að meiri hlutinn leggur til að 8. og 9. gr. frumvarpsins falli brott. Í 8. gr. eru lagðar til breytingar sem er ætlað að efla getu nefndar um eftirlit með lögreglu til að sinna lögbundnum verkefnum, ekki eingöngu þeim sem varða eftirlit með þeim heimildum sem lögreglu eru veittar samkvæmt frumvarpinu heldur almennt, einkum að því er varðar frumkvæðisverkefni. Þá er í 9. gr. kveðið á um að nefnd um eftirlit með lögreglu skuli skila Alþingi skýrslu ár hvert um störf sín þar sem upplýst er um viðeigandi tölfræði varðandi eftirlit nefndarinnar, almennar ábendingar og athugasemdir varðandi verklag og starfshætti lögreglu, aðgerðir lögreglu í þágu afbrotavarna og tillögur að úrbótum á lögum ef við á. Minni hlutinn telur mikilvægt að efla ytra eftirlit með störfum lögreglu og álitur að mikilvægar umbætur felist í 8. og 9. gr. frumvarpsins óháð öðrum ákvæðum þess. Þá væri það til mikilla bóta að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis með störfum lögreglu og stuðla að auknu eftirliti sem væri óháð framkvæmdarvaldinu. Telur minni hlutinn vandséð hvers vegna meiri hlutinn leggur til að þessi ákvæði verði felld brott úr frumvarpinu enda er það hvergi rökstutt í nefndaráli meiri hlutans.

Fjármögnun.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að kostnaður við frumvarpið óbreytt sé 125,1 millj. kr. Segir að sú fjármögnun þurfi að fara fram með nýjum fjárheimildum eða með „breyttri forgangsröðun fjárheimilda innan löggæslunnar“. Á mannamáli þýðir þetta niðurskurð í almennri löggæslu, við rannsókn sakamála eða á öðrum stöðum þar sem mögulega hefur verið framinn glæpur. Í umfjöllun nefndarinnar kom ekkert fram sem sýndi að nýjar fjárheimildir væru tryggðar í frumvarpinu.

Andstaða minni hlutans snýst að mestu leyti um það að ekkert hefur komið fram við umfjöllun nefndarinnar eða í fjárlögum og fjármálaáætlun sem tryggi að nauðsynlegum fjármunum verði ráðstafað til þess eftirlits sem þarf að framkvæma svo að hægt sé að veita lögreglu heimildir til að rannsaka einstaklinga áður en þeir hafa framið glæp. Hvað þá heldur ríkissaksóknara, en í breytingartillögum meiri hluta nefndarinnar er gert ráð fyrir því að eftirlit með framkvæmd ákvæða sem lögð eru til í frumvarpinu bætist við starfsskyldur ríkissaksóknara. Að því er varðar fjárveitingu til eftirlits með verklagi og verklagsreglum lögreglu má benda á það að nefnd um eftirlit með lögreglu hefur ekki fjallað um eitt einasta frumkvæðismál undanfarin fjögur ár. Það er skýr vísbending um það að nefndin hafi ekki úr nægum fjármunum og starfsfólki að móða nú þegar.

Sama er uppi á teningnum hvað varðar innra gæðaeftirlit lögreglu. Ekkert er vitað um hvaðan fjármunir eiga að koma eða um fjölda þeirra sem munu starfa við slíkt eftirlit.

Á meðan nefndin fjallaði um þetta frumvarp lýsti Lögreglustjórafélag Íslands og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu miklum áhyggjum af fjárheimildum fyrir næstu ár í fjármálaáætlun. Er talið líklegt að almenn löggæsla stórskaðist ef af niðurskurðartillögum fjármála- og efnahagsráðherra verður. Fyrst þarf að tryggja lögreglu fjármuni til að takast á við hlutverk sitt eins og það er nú skilgreint og síðan þarf að tryggja fjármuni og lagalega umgjörð fyrir öflugt ytra eftirlit í rauntíma. Þá er hægt að ræða af alvöru auknar heimildir til eftirlits með fólki sem ekki hefur brotið af sér.

Niðurstaða.

Minni hlutinn er mótfallinn samþykkt þessa frumvarps í óbreyttri mynd eða með breytingum þeim sem meiri hlutinn leggur til. Eftirlit með einstaklingum sem ekki hafa brotið af sér samkvæmt lögum getur í einhverjum tilvikum verið nauðsynlegt en framkvæmd slíkra aðgerða verður að vera algjörlega hafin yfir vafa. Besta leiðin til að tryggja friðhelgi einkalífs í þessum tilvikum er öflugt, virkt og sjálfstætt eftirlit með aðgerðum í rauntíma. Þessu er ekki til að dreifa í frumvarpinu.

Frumvarpið er vanbúið og verndar ekki grundvallarréttindi borgaranna. Í því eru gerðar minni kröfur um sjálfstætt eftirlit með forvirkum aðgerðum lögreglu en gert er í öðrum norrænum ríkjum. Það mun á engan hátt stuðla að auknu trausti til lögreglu meðal almennra borgara.

Að framangreindu virtu leggur minni hlutinn til að málinu **verði vísað til ríkisstjórnarinnar.**

Varatillaga:

Minni hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðsins „afbrotum“ í 1. mgr. a-liðar 6. gr. (15. gr. a) komi: skipulagðri brotastarfsemi og afbrotum er varða öryggi ríkisins.
2. Við b-lið 6. gr. (15. gr. b).
 - a. Orðin „eða hafi annars konar bein tengsl við slík samtök“ í 1. mgr. falli brott.
 - b. 2. og 3. mgr. orðist svo:

Akvörðun um sértækt eftirlit með einstaklingi má einungis fara fram að undan-gengnum dómsúrskurði.

Eftirlit skal ekki viðhaft lengur en nauðsynlegt er og skal ekki standa lengur yfir en í sex mánuði.

Alþingi, 22. júní 2024.

Halldóra Mogensen.