

Alþingi
Erindi nr. P 140/246
komudagur 17.11.2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Herbert Snorrason o.fl.
Aðalstræti 33
400 Ísafjörður

Herbert Snorrason, Smári McCarthy og Guðmundur D. Haraldsson
Ísafirði og Reykjavík, 17. nóvember, 2011.

Eftirfarandi er umsögn um tillögu til þingsályktunar um forvirkar rannsóknarheimildir lögreglu, 26. þingmál.

Undirritaðir leggjast alfarið gegn því að veittar verði heimildir til forvirkar rannsókna, á grundvelli friðhelgi einkalífsins og meðalhófsreglu. Reynsla af forvirkum rannsóknum erlendis hefur sýnt ótvírætt að erfitt, ef ekki útilokað, er að fylgjast nægilega með beitingu þeirra til að þær ógni ekki borgaralegum réttindum langt út fyrir þau mörk sem ætlast er til af löggjafanum.

Forvirkar rannsóknarheimildir eru þekktar víða. Þær eru jafnan veittar sérstökum stofnunum eða sérhæfðum örmum stofnana. Almennt er slíkum heimildum deilt niður í tvo grófa flokka, annan sem snýr að rannsóknum innanlands og hinsvegar rannsóknum sem snúa að erlendum ógnum. Í nágrannalöndum okkar er í fyrri flokknum helst að nefna PET í Danmörku, Säpo í Svíþjóð og PST í Noregi. Einnig er FBI í Bandaríkjunum gott dæmi um rannsóknarlögreglu með heimildir til forvirkra rannsókna. Í síðari flokknum má nefna stofnanir á borð við CIA í Bandaríkjunum og SIS í Bretlandi. Slíkar borgaralegar stofnanir er almennt séð ekki að finna á Norðurlöndum, en eru þó stundum til innan varnarmálaráðuneyta. Ekki hefur komið til umræðu að veita sambærilegar heimildir hérlandis. Yfirlýst markmið þessara stofnana er iðulega að koma í veg fyrir alvarlega glæpi eða ógnir við stjórnskipulag viðkomandi ríkja. Athygli vekur að þingsályktunartillagan nefnir aðeins skipulagða glæpastarfsemi, en í greinargerð er ítrekað minnst á aðgerðir gegn hryðjuverkum. Í öllum nágrannalöndum okkar er rannsókn skipulagðrar glæpastarfsemi stjórnskipulega ótengd hryðjuverkamálum. Ennfremur hafa þær stofnanir sem eiga að fylgjast með hryðjuverkum verið staðnar að grófum brotum á þeim reglum sem um þær gilda, bæði á Norðurlöndum og annars staðar.

Skýrsla Church-nefndarinnar í Bandaríkjunum afhjúpaði lögbrot og vanvirðingu við borgararéttindi í rannsóknarlögreglu alríkisstjórnarinnar þar í landi.¹ Var í kjölfarið komið upp formlegu eftirlitskerfi á borð við það sem lagt er til að hafi yfirumsjón með forvirkum rannsóknum íslensku lögreglunnar. Upplýsingar í fórum Electronic Frontier Foundation, samtaka sem sérhæfa sig í vernd

¹ Formlegt heiti nefndarinnar var United States Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. Formaður hennar var Frank Church, og var nefndin jafnan kennd við hann. Nefndin skilaði skýrslu í fjórtán hlutum á árunum 1975-6.

borgararéttinda í stafrænu samhengi, sýna að þetta eftirlitskerfi hefur verið gert svo gott sem óvirkt, og gegnir engan veginn því hlutverki að vernda réttindi þegna gegn reglu- og lögbrotum þeirra sem fara með forvirkar rannsóknarheimildir.

Svipað mál kom upp í Danmörku, þar sem upp komst um brot af hálfu PET árið 1998. Í kjölfarið var skipuð rannsóknarnefnd sem skilaði umfangsmikilli skýrslu árið 2009. Í þeirri skýrslu komu enn og aftur fram ótvíræð og gróf brot. Í öllum tilvikum er um að ræða eftirlit með einstaklingum án þess að fyrir hendi væri rökstuddur grunur um aðild að lögbroti – hvorki tilteknu lögbroti sem rannsókn stóð yfir á, né heldur að viðkomandi einstaklingar hygðust brjóta lög. Hér er um að ræða þá lögregludeild sem hefur að hlutverki að rannsaka og berjast gegn hryðjuverkum; hlutverk sem nefnt er í greinargerð sem hluti af því sem forvirkar rannsóknarheimildir til handa íslenskri lögreglu eiga að gefa. Í ljósi þess hvernig yfirvöld brugðust við mótmælum í byrjun árs 2009 verður að gera ráð fyrir því að beiting forvirkra rannsóknarheimilda í pólitískum tilgangi sé ekki með öllu útilokuð.

Það er heldur ekki svo að ekki hafi komið fyrir í íslenskri sögu að forvirkum rannsóknum hafi verið beitt í pólitísku skyni – í heimildarleysi, en með dómsúrskurðum í nokkrum tilvikum gegn stjórn mála- og blaðamönnum. Þessi saga kom á yfirborðið fyrir nokkrum árum. Tilefnið var rannsóknarvinna Guðna Th. Jóhannessonar, sagnfræðings, sem hafði komist á snoðir um að í erlendum skjala-söfnum var að finna vísanir í eftirlitsstarfsemi íslensku lögreglunnar með kommúnistum og öðrum „undirróðursmönnum”, og spjaldskrá yfir þá sem haldin væri. Þór Whitehead, einnig sagnfræðingur, skrifaði grein um málið í tímaritið *Þjóðmál*, þar sem því var lýst að þessi spjaldskrá hefði verið brennd í kyrrþey. Guðni gaf svo út bók, *Óvinir ríkisins*, sem fjallaði meðal annars um símhleranir lögreglu í tengslum við hugsanlegar mótmælaaðgerðir. Í tengslum við þetta komu fram kröfur úr ýmsum áttum um nákvæma úttekt á því hvernig lögreglan hefði staðið að þessari vinnu. Enn bólar ekkert á þeirri úttekt.

Þó takmarkaðar upplýsingar sé að fá um hegðun þessara stofnana á tímum kalda stríðsins – og litlar sem engar um sambærilega starfsemi hérlendis – er það hrein hátíð miðað við það að ætla sér að finna upplýsingar um nýlega starfsemi þeirra. Í Bandaríkjunum hafa baráttufélög fyrir borgararéttindum, á borð við ACLU (American Civil Liberties Union) og EFF (Electronic Frontier Foundation) lagt mikið á sig til að afla upplýsinga um það hvernig forvirkar rannsóknir fara fram og hversu títt það sé að brotið sé gegn ríkjandi lagaumhverfi. Hefur margítrekað þurft að ráðast í kostnaðarsamar lögsóknir til að afla þeirra upplýsinga, sem þó eru ekki undanskildar upplýsingalögum á grundvelli þjóðaröryggis. Upplýsingar um athæfi stofnana á Norðurlöndum liggja ekki fyrir á síðustu tveimur áratugum eða svo, eftir því sem komist verður næst, en í Bandaríkjunum eru ríkar vísbendingar til þess að borgararéttindi séu enn kerfisbundið brotin á grófan

hátt, meðal annars með víðtæku sjálfvirku eftirliti. Í Bretlandi kom t.d. nýverið í ljós að lögregludeildir hefðu fest kaup á búnaði sem ruglar farsíma og gefur færi á að fylgjast með allri farsímanotkun á talsverðu svæði. Metropolitan Police Service, sem starfar í meginhluta London, hefur neitað að gefa nokkuð upp um notkun þessa búnaðar eða í hvers konar aðstæðum til standi að nota hann.

Sjálfvirkt eftirlit og upplýsingaskráning er þó ekki óþekkt á Íslandi: Hér eru nú gildandi lög um gagnageymd, þar sem „í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis“ skal geyma tilteknar upplýsingar um öll fjarskipti – þar á meðal tölvutengingar yfir internetið. Erfitt er að sjá að þessum gögnum verði haldið frá forvirkum rannsóknum, enda eru rökin fyrir því að þær verði innleiddar í lög að þær séu í þágu almannaöryggis. Allt bendir til þess að þessar skrár séu nær undantekningarlaust gagnslausar við rannsóknir sakamála, en tilvist þeirra ógnar persónuvernd verulega: Samkvæmt greiningu European Digital Rights er meðalmaður í Evrópu skráður vegna gagnageymdar um 225 sinnum á dag, meðan þessi gögn voru nýtt við rannsóknir á innan við 0.002% sakamála í Þýskalandi, þar sem álíka gagnageymd var viðhöfð þar til henni var hnekk á grundvelli persónuverndar- og meðalhófsákvæða þýsku stjórnarskránnar.

Í stað þess að veita forvirkar rannsóknarheimildir almennt mætti endurskoða þær kröfur sem gerðar eru í því sem snýr að rannsóknum á skipulagðri glæpastarfsemi. Rökstuddur grunur getur til dæmis falist í upplýsingum frá afhjúpendum. Þannig væri eðlilegra skref að afhjúpendum væri veitt sú vernd sem þurfa þykir til að óhætt sé fyrir þá að stíga fram með upplýsingar um glæpsamlega starfsemi.

Fari svo að forvirkar rannsóknarheimildir verði veittar teljum við að rétt sé að setja ákveðin ströng skilyrði um undirbúning þess:

- Það er algjör lágmarkskrafa að fram fari úttekt á sögu sambærilegra aðgerða á Íslandi, enda erfitt að gera sér grein fyrir því hverskonar eftirlit og stjórnun sé nauðsynleg án þess að fyrir liggi hvernig brot séu líklegust.
- Einnig ætti sjálfstæður aðili, óháður lögreglu, að gera greiningu á umfangi og eðli þeirrar starfsemi sem hugsað er að forvirkar rannsóknarheimildir nái til. Þær upplýsingar sem nú liggja fyrir koma frá einstökum hagsmunaaðila, og byggir á afar ónákvæmri tölfræði.
- Loks er nauðsynlegt að samræmi sé í reglum um forvirkar rannsóknir og öðrum rannsóknum, sérstaklega þegar um er að ræða eftirlit með einstaklingum án þeirra vitundar; m.a. símhleranir, upplýsingar leiddar af gagnageymd og vöktun. Samantekt á gildandi reglum á þessu sviði ætti að vera gerð, og ekki verður séð tilefni til annars en að hún verði opinber.

Þessu til viðbótar er eðlilegt að heimildir til forvirks eftirlits verði háð sérlega ströngum skilmálum. Hér má nefna nokkra möguleika. Við leggjum til að slíkar rannsóknir fari einungis fram með dómsúrskurði, að dómsúrskurður gildi aðeins í afar afmarkaðan tíma, og að ekki sé heimilt að framlengja forvirka rannsókn án takmarka. Einnig er eðlilegt að ákvæði verði sett sem tryggja að viðföngum slíkrar rannsóknar sé gert kunnugt um hana að henni lokinni. Til að draga úr líkum á því að slíkum rannsóknum sé misbeitt í pólitískum tilgangi leggjum við til að sérstakri þingnefnd verði gefið það hlutverk að fylgjast með starfsemi þeirra lögregluðeilda sem fá heimildir af þessu tagi, og að meðlimum hennar verði kleift að nálgast upplýsingar um allar rannsóknir sem í gangi eru. Þingnefnd þessari sé enn fremur gert að skila skýrslu um árangur af rannsóknarvinnu sem undir hana heyri árlega. Að lokum teljum við nauðsynlegt að sett verði skýr refsíákvæði sem gildi um þá sem heimili eða láti framkvæma rannsóknir án þess að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru.

Þegar málefni sem snúa að heimildum til eftirlits á borgurum eru skoðuð, hvort sem þau eru stafræn eða hliðræn, ætti alltaf að gæta meðalhófs og opna hvergi á þann möguleika að almennar og stórtækar eftirlitsaðgerðir verði venjan. Besta leiðin til að tryggja að svo verði ekki er að útiloka sem flest eftirlit. Við teljum í ljósi ofanfarandi að réttast sé að veita *ekki* heimildir til forvirkra rannsókna. Verði það engu að síður gert teljum við nauðsynlegt að ítrustu varkárni verði beitt við smíði regluverks sem um þær gildi og þess gætt í hvívetna að takmarkað rúm sé til misnotkunar.

Virðingarfyllt,

Herbert Snorrason – hes16@hi.is

Smári McCarthy – smari@const.is

Guðmundur D. Haraldsson – gudm.d.haralds@gmail.com