

Alþingi

Nefndasvið (nefndasvid@althingi.is)

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 23. maí 2016

Sent með tölvupósti.

Efni: Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um 659. mál, frumvarp um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum (skilyrði fyrir beitingu úrræða skv. XI. kafla)

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur farið yfir þingmálið. Svo sem rakið er í frumvarpinu hefur á síðustu árum komið fram margvísleg gagnrýni á símahlustanir, þ.m.t. framkvæmd þeirra og eftirlit með þeim. Líkt og einnig greinir í frumvarpinu, þá var það unnið meðal annars í samráði við Lögmannafélag Íslands (LMFÍ) og ríkissaksóknara og fundaði réttarfarsnefnd með þessum aðilum.

Laganefnd skilaði meðal annars, sem þátt í þessu samráðsferli, skriflegum athugasemdum sem eru hér meðfylgjandi. Líkt og ráða má af þeim, og fyririggjandi frumvarpi, þá hefur verið tekið tillit til helstu athugasemda hér að lútandi.

Þannig er meðal annars lagt til að tekið verði upp ákvæði, að nokkru að danskri fyrirmynd, þess efnis að í hvert sinn sem lögregla fer fram á heimild til símahlustunar og skyldra aðgerða verði skipaður lögmaður til að gæta hagsmuna þess sem aðgerð ætti að beinast gegn, sbr. nánar 2. gr. frumvarpsins og athugasemdir með því. Laganefnd telur þetta til bóta og stuðla að auknu réttaröryggi.

Þá, sbr. 3. gr. frumvarpsins, er lagt til að upptökum af símtölum, hljóðupptökum, myndum eða öðrum upplýsingum, sem aflað er skv. 80.–82. gr. laganna, skuli eyða jafnskjótt og þeirra er ekki lengur þörf, en þó með þeirri mikilvægu undantekningu að sé sakamál höfðað á grundvelli rannsóknarinnar verði óheimilt að eyða gögnunum fyrr en endanlegur dómur, eftir atvikum hæstaréttardómur, hefur verið kveðinn upp í málinu. Svo sem segir í athugasemdum með 3. gr. frumvarpsins, þá hefur þetta í för með sér að ekki megi eyða þessum gögnum fyrr en ljóst sé að málinu sé endanlega lokið, t.d. á rannsóknarstigi, og býr það sjónarmið hér að baki að sakborningur eða verjandi hans geti átt þess kost að kynna sér gögnin, svo sem með því að hlýða á upptökur af símtölum, til að ganga úr skugga um hvort þær hafi að geyma mikilvægar

LAGANEFND L.M.F.Í.

upplýsingar fyrir vörn hins sakaða manns er gætu jafnvel leitt til sýknu af þeim sökum sem hann er borinn. Þó beri ávallt að eyða gögnum, sem hafa að geyma samtöl eða önnur samskipti sakbornings við verjanda sinn, svo og upplýsingar sem 2. mgr. 119. gr. laga nr. 88/2008 tekur til, enda er lagt fortakslaust bann við því í 4. mgr. 134. gr. laganna að slík gögn verði lögð fram í sakamáli. Laganefnd tekur undir þessi sjónarmið, sem getið er að framan, og gerir þau að sínum.

Eins er með 3. gr. frumvarpsins brugðist við þeirri gagnrýni að í framkvæmd hefur viljað dragast að tilkynnt sé um aðgerð eftir að hún er afstaðin, enda háð mati hverju sinni hvort slíkt gæti skaðað frekari rannsókn málsins. Í því skyni að koma í veg fyrir að tilkynningin dragist úr hófi fram er gerð tillaga um að henni verði aldrei frestað af þessum sökum lengur en í 12 mánuði, sem er í takt við tillögur laganefndar.

Loks, sbr. einnig 3. gr. frumvarpsins, er ráðgert að ríkissaksóknari hafi eftirlit með því að gögnum sé eytt og að tilkynnt sé um lok aðgerðar gagnvart þeim sem henni er beint að, og að setja skuli reglur um hvernig eftirlitinu skuli háttað og skal þar m.a. koma fram hvernig tryggt verði að unnt sé að upplýsa eftir á hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingum sem aflað hefur verið með aðgerð skv. 80.–82. gr. laganna. Líkt og fram kemur í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins, þá er eitt af því sem fundið hefur verið að, að ekki skuli áskilið í lögum að unnt sé að rekja úrvinnslu þeirra gagna, sem verða til við símahlustun, en það geri það m.a. að verkum að þeir sem rannsaka mál geti hlustað á upptökur að vild, t.d. af símtölum verjanda við skjólstæðinga sína, án þess að skilja eftir sig rekjanlega slóð. Af þessari ástæðu sé gerð tillaga um að í áður nefndum reglum ríkissaksóknara skuli sérstaklega koma fram hvernig unnt verði að upplýsa hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingum sem aflað hefur verið með aðgerð skv. 80.–82. gr. laganna. Laganefnd telur þessa breytingu mjög til bóta, en áréttar jafnframt fyrri sjónarmið, sbr. meðfylgjandi umsögn, um að deila megi um hvort það sé endilega heppileg skipan að eftirliti sé í höndum ríkissaksóknara, frekar en t.d. sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar. Þá er, hvað sem öðru líður, mikilvægt að fjárveitingar séu nægar þannig að eftirlitið geti verið skilvirkt í framkvæmd.

Laganefnd lýsir að lokum yfir ánægju með að frumvarpshöfundar hafi í mörgum atriðum tekið tillit til fyrri athugasemda hennar.

Virðingarfyllt,

f.h. laganefndar LMFÍ

Stefán A. Svansson hrl., formaður

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. september 2015

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, með síðari breytingum (skilyrði fyrir beitingu úrræða samkvæmt XI. kafla).

Almennt

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur fengið send drög að frumvarpi að breytingum á ákvæðum XI. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 að því er varða skilyrði til beitingu úrræða samkvæmt XI. kafla laganna. Laganefnd lýsir yfir ánægju með það framtak sem felst í fyrirbyggjandi drögum, en telur rétt að koma á framfæri nánar tilgreindum athugasemdum og ábendingum við innanríkisráðuneytið, sbr. það sem hér fer á eftir.

Með frumvarpinu er leitast við að setja skýrari skilyrði fyrir beitingu þeirra aðgerða sem kveðið er á um í 81. gr. og 1. mgr. 82. gr. laga nr. 88/2008. Samkvæmt 81. og 82. gr. laga nr. 88/2008, er lögreglu heimilt að grípa til tiltekinna aðgerða í þágu rannsóknar, að uppfylltum þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 83. gr. og 1. mgr. 84. gr. laganna. Þær aðgerðir, sem hér um ræðir, eru símahlustun, sbr. 81. gr., upptaka á hljóðum og merkjum, sbr. a-lið, taka ljósmynda og kvikmynda, sbr. b-lið, og notkun eftirfararbúnaðar, sbr. c-lið 1. mgr. 82. gr.

Laganefnd er þeirrar skoðunar að brýnt sé að endurskoða núgildandi ákvæði enda um að ræða valdheimildir hins opinbera sem fela í sér alvarlegt og verulegt inngríp í friðhelgi einkalífs. Lagaheimildir hér að lútandi verði því að vera skýrar, þ.á m. að fullnægja þeim kröfum sem felast í stjórnarskrárvörðum rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrár, og kröfum mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sbr. einkum 8. gr. sáttmálans.

Hvað mannréttinasáttmála Evrópu áhrærir þá hefur laganefnd ekki, á þessu stigi, rannsakað til hlítar dómaframkvæmd dómstólsins. Hér má þó, í dæmaskyni, benda á að í máli gegn Frakklandi frá 1990 dæmdi dómstóllinn að frönsk lög um símahlustanir stæðust ekki skýrleikakröfur þegar skerðingar á friðhelgi einkalífs væru annars vegar (*dómur 24. apríl 1990, Kruslín gegn Frakklandi (umsókn 11801/85)*). Dómstóllinn tók fram að símahlustanir fælu í sér alvarleg inngríp í einkalíf og lagaákvæði sem heimiluðu þær yrðu að vera sérstaklega nákvæm. Í ákvörðun frá 2006 í máli gegn Þýskalandi fjallaði dómstóllinn nánar um þetta og taldi upp sex

kröfur sem gera verður til laga sem heimila símahlustanir (*ákvörðun 29. júní 2006, Weber og Saravia gegn Þýskalandi (umsókn 54934/00)*). Þessar sex kröfur voru: Í *fyrsta lagi* að í lögum sé skýrt skilgreint hvaða brot geta gefið tilefni til símahlustunar, í *öðru lagi* að í lögum sé skýrt skilgreint hvaða hópur manna getur þurft að sæta símahlustun, í *þriðja lagi* að í lögum sé skýrt skilgreint hversu lengi símahlustun getur varað, í *fjórða lagi* að í lögum sé skýrt skilgreint hvernig skuli standa að rannsókn, notkun og geymslu gagna sem er aflað með símahlustun, í *fimmta lagi* að í lögum sé skýrt skilgreint hvaða varúðarráðstafanir skuli viðhafa þegar gögn eru afhent öðrum og í *sjötta lagi* að í lögum sé skýrt skilgreint hvenær megi eða eigi að eyða gögnum. Til þessara krafna hefur síðan verið vísað í síðari málum (*dómur 1. október 2008, Liberty o.fl. gegn Bretlandi (umsókn nr. 58243/00)*, og *dómur 10. febrúar 2009, Iordachi o.fl. gegn Moldóvu (umsókn nr. 25198/02)*).¹

Frankvæmd símahlustana

Samkvæmt svari þáverandi innanríkisráðherra á Alþingi, í byrjun árs 2013, veittu íslenskir dómstólar 875 heimildir til símahlustana á fimm ára tímabili frá 2008 til 2012. Aðeins í sex tilvikum höfnuðu dómstólar beiðni um símahlustun. Þetta þýðir að í 99,3% tilvika voru yfirvöldum veittar heimildir til símahlustana þegar um slíkt var beðið. Að mati laganefndar LMFÍ er þetta óeðlilega hátt hlutfall þegar til þess er litið hvað símahlustanir eru alvarleg afskipti og inngrip í einkalíf fólks. Í þessu sambandi bendir laganefnd á áður nefndan dóm mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Iordachi*, en þar kom fram að á árunum 2005 til 2007 heimiluðu dómstólar í Moldóvu símahlustanir í 98-99% umbeðinna tilvika. Taldi dómstóllinn þetta óvenju hátt hlutfall og komst að þeirri niðurstöðu að lög í Moldóvu veittu borgurum landsins ekki fullnægjandi vörn þegar símahlustanir væru annars vegar, sbr. og 8. gr. mannréttinasáttamála Evrópu um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu.

Þá bendir laganefnd á að árið 2012 gerði embætti ríkissaksóknara athugun á framkvæmd símahlustana. Laganefnd telur eðlilegt að innanríkisráðuneytið kalli við frumvarpsgerðina nú, eftir ítarlegum upplýsingum frá ríkissaksóknara um helstu niðurstöður þessara athugana svo taka megi tillit til þeirra við frumvarpssmiðina, hafi það ekki verið gert á annað borð.

Þá bendir laganefnd á að því hefur verið hreyft í opinberri umræðu, og fær líka að einhverju leyti stoð í dómaframkvæmd, að framkvæmd símahlustana af hálfu rannsóknaraðila hafi, a.m.k. í einhverjum tilvikum, verið ófullnægjandi, þ.á m. varðandi samskipti sakborninga og verjenda.

¹ Ágætis samantekt á þessum skilyrðum og framkvæmd mannréttindadómstólsins er að finna á eftirfarandi vefslóð: <http://echr-online.info/phone-interceptions-in-light-of-article-8-echr/>.

Núverandi frumvarpsdrög

Laganefnd telur fyrirbyggjandi frumvarpsdrög til bóta að því marki að þau áskilja breytingu á 2. mgr. 83. gr. laga 88/2008 á þann veg að því aðeins megi veita lögreglu heimild til símahlustunar og skyldra aðgerða að rannsókn beinist að broti sem varðað getur að lögum sex ára fangelsi og að auki verði ríkir almanna- eða einkahagsmunir að krefjast þess. Líkt og segir í frumvarpinu er ástæða til að skýrar reglur gildi um heimildir til beitingar aðgerða á borð við símahlustun og skyldra aðgerða svo að ekki verði gripið til svo afdrifaríkrar skerðingar á friðhelgi einkalífs manna nema brýna nauðsyn beri til og þá aðeins í því skyni að upplýsa alvarleg brot. Reynslan hefur jafnframt sýnt að símahlustanir hafa verið heimilaðar á grundvelli síðarnefnda skilyrðisins um ríka almanna- eða einkahagsmuni án þess að til rannsóknar sé brot sem varðar fangelsi allt að 8 árum.

Laganefnd telur þó að engin skýr efnisrök mæli með því að að lækka refsirammann úr 8 ára niður í 6 ára fangelsi, ekki síst með tilliti til þess að ráðgert er að víkja megi frá fyrrgreindri meginreglu um refsiramma ef til rannsóknar eru tiltekin brot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi eða beinast gegn friðhelgi einkalífs, frjálsræði eða persónuvernd, enda þótt refsiramminn nái ekki sex ára fangelsi, og að því tilskildu að ríkir almanna- eða einkahagsmunir krefjist þess að gripið verði til aðgerðar á borð við símahlustun í því skyni að upplýsa brotin.

Að ofangreindu sögðu telur laganefnd æskilegt að litið verði nánar til eftirfarandi þátta í tengslum við frumvarpssmíðina, og ítrekar um leið áðurreifaðar kröfur mannréttindasáttmála Evrópu samkvæmt dómaframkvæmd mannréttinda-dómstólsins, sem eru sexþættar sem fyrr greinir, en þau atriði sem að neðan greinir þurfa ekki endilega að varða þær kröfur sem slíkar.

Tillögur að viðbótarákvæðum

Í *fyrsta lagi* telur laganefnd að búa þurfi dómstólum betri starfsskilyrði til þess að fara yfir beiðnir um heimildir til símahlustana og skyldra aðgerða. Af frumvarpsdrögunum leiðir að rannsóknaraðili þarf að sýna dómara fram á að heimild til símahlustunar sé nauðsynleg þar sem „ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir krefjist þess“. Að mati laganefndar væri heppilegt, bæði með tilliti til hagsmuna sakborninga og dómara og í ljósi almennra skýrleikakrafna, að frekari leiðbeiningar væru til staðar, annað hvort í lagatextanum sjálfum eða a.m.k. lögskýringargögnum, hvenær einka- og almannahagsmunir teljist slíkir að heimilt sé að beita umræddum rannsóknaraðgerðum. Þá sæta úrskurðir héraðsdóms, þar sem fallist er á símahlustun, ekki endurskoðun í Hæstarétti þar sem enginn er til að kæra úrskurðinn. Í þessu sambandi telur laganefndin að taka eigi upp fyrirkomulag sem tíðkast, eftir því sem laganefnd kemst næst, í Danmörku og Noregi í þessum efnunum.

Þannig sé skipaður sérstakur talsmaður úr hópi lögmanna, sem bundinn væri að lögum þagnarskyldu og agaviðurlögum ef brotið væri gegn henni, til að gæta hagsmuna þess sem í hlut á, og jafnræði aðila þannig betur tryggt. Telur laganefndin að skipun talsmanns auki réttaröryggi og geti fyllilega farið saman við þá kröfu að málsmeðferð fyrir dómi í þessum málum verði að taka stuttan tíma.

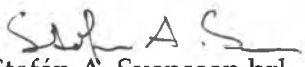
Í *annan stað* telur laganefnd ástæðu til að tryggja betra *eftirlit* með framkvæmd hlustana, og skyldra rannsóknaraðgerða, en nú er. Laganefnd telur að í sjálfum lagatextanum verði að mæla fyrir um fyrirkomulagið varðandi eyðingu gagna, o.þ.u.l., og tryggt sé að hún eigi sér ekki stað áður en þau mál, sem hún lýtur að, eru endanlega til lykta leidd í dómskerfinu, meðal annars með tilliti til verjendastarfa. Getur slíkt haft þýðingu bæði varðandi *form-* og *efnisþátt* máls. Þá er mikilvægt að öflugt eftirlit sé með því hvort og þá hvernig þessar valdheimildir eru nýttar af hálfu rannsóknaraðila. Það hlutverk hefur ríkissaksóknari nú á hendi. Ríkissaksóknari hefur hins vegar upplýst, t.d. í grein í 2. hefti *Tímarits lögfræðinga* frá árinu 2011, að vegna fjárskorts hafi embættið lítið getað sinnt því sérstaka eftirliti sem það hefur í þágu aukins réttaröryggis. Slík staða er óviðunandi og nauðsynlegt að bæta úr fjárskorti. Laganefnd vill í þessu samhengi líka benda á að ríkissaksóknari er ekki, að hennar mati, heppilegasti eftirlitsaðilinn með framkvæmd símahlustana enda fer hann með hluta ákværuvalds ásamt lögreglu, og því getur verið ástæða, hlutrænt séð a.m.k., til að óttast að fyllsta hlutleysis sé ekki gætt. Í þessu sambandi bendir laganefnd á að sérstök nefnd virðist hafa eftirlit með símahlustunum og skyldum aðgerðum í Noregi. Telur laganefnd það mun betra fyrirkomulag m.t.t. réttaröryggis, og viðlíkra sjónarmiða.

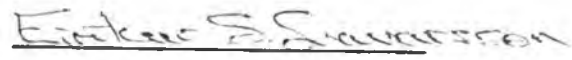
Í *þriðja lagi* telur laganefnd æskilegt að kveðið sé á um bættu og skýrari framkvæmd símahlustana og skyldra aðgerða. Í dag er ekki áskilið að kerfi símahlustana geti tryggt rekjanleika á úrvinnslu þeirra gagna sem verða til við símahlustanir og skyldar aðgerðir, sem gerir það aftur að verkum að rannsóknaraðilar geta hlustað á símtöl verjenda og sakborninga án þess að það skilji eftir sig rekjanlega slóð, en dæmi um slíkt hafa meðal annars komið fram í dómum. Laganefnd telur æskilegt að kveðið sé berum orðum um að símahlustun sé því aðeins heimil að rekjanleiki sé tryggður.

Í *fjórða lagi* er bent á að núverandi heimildir áskilja, að lögreglustjóra sé skylt, þegar símahlustun er lokið, að tilkynna þeim sem í hlut á um hana svo fljótt sem verða má. Lögreglustjóri má þó fresta tilkynningu, telji hann að hún geti skaðað frekari rannsókn máls. Að mati laganefndar hefur þessi öryggisventill ekki virkað sem skyldi og virðist allur gangur á því hvort og hvernig þessar tilkynningar eigi sér stað. Laganefnd leggur til að í lögnum verði áskilin skýr lagaskylda lögreglustjóra til að tilkynna viðkomandi aðila um framkvæmd símahlustunar eða skyldra aðgerða, svo fljótt sem auðið er og aldrei síðar en 12 mánuðum eftir að hún hefur farið fram.

Að lokum þakkar nefndin fyrir það tækifæri sem henni hefur verið veitt til að reifa sjónarmið sín um þetta mikilvæga mál og vonast til að ofangreindar ábendingar endurspeglast í umræddu frumvarpi sem hvatt er til að lagt verði fyrir Alþingi við fyrsta tækifæri. Laganefnd er jafnframt reiðubúin til að tjá sig frekar um einstök atriði, verði þess óskað.

Virðingarfyllst,
F.h. laganefndar LMFÍ,


Stefán A. Svansson hrl.,
formaður


Eiríkur S. Svavarsson,
hrl.