

Nefndarálit

um frv. til l. um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða.

Frá utanríkismálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Tómas H. Heiðar frá utanríkisráðuneyti, Pál Ásgeir Davíðsson lögfræðing og Benedikt Bogason frá réttarfarsnefnd. Umsagnir bárust um málið frá embætti ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara og réttarfarsnefnd.

Með frumvarpinu er lagt til að utanríkisráðherra verði veitt heimild til að framkvæma þvingunaraðgerðir sem ákveðnar eru á alþjóðavettvangi til að viðhalda friði og öryggi og/eða tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi. Heimildin tekur annars vegar til ályktana Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna skv. 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna og hins vegar til þvingunaraðgerða sem beitt er af öðrum alþjóðastofnunum eða ríkjahópum á borð við Evrópusambandið eða Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu. Í því tilviki þarf ráðherra að hafa samráð við utanríkismálanefnd áður en ráðstafanirnar eru gerðar. Núgildandi lög nr. 5/1969, um framkvæmd fyrirmæla Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, taka ekki til annarra aðgerða en þeirra sem framkvæmdar eru af Sameinuðu þjóðunum.

Nefndin bendir á að ákvæði frumvarpsins eru í samræmi við þá skipan mála sem tíðkast í nágrannalöndum okkar og leitast er við að halda jafnvægi á milli skilvirkni úrræðanna og réttaröryggis borgaranna. Þar sem mál sem varða alþjóðlegar þvingunarráðstafanir eru venjulega unnin með hraði er mikilvægt að hægt sé að grípa til ráðstafana án þess að setja þurfi sérstök lög hverju sinni. Nefndin ítrekar í þessu sambandi mikilvægi þess að þær reglugerðir sem settar kunna að verða skv. 4. gr. frumvarpsins gangi ekki lengra en þörf krefur hverju sinni og verði felldar úr gildi um leið og unnt er, sbr. ákvæði 7. gr. frumvarpsins.

Á fundum sínum ræddi nefndin sérstaklega heimildir og skyldur utanríkisráðherra og ríkisstjórnar samkvæmt ákvæðum 2. og 3. gr. frumvarpsins. Nefndin gengur út frá því að ráðstafanir sem mælt er fyrir um í 2. gr. frumvarpsins séu ræddar af ríkisstjórn áður en til þeirra kemur í reynd. Nefndin leggur því til breytingu á greininni í þá veru. Þá gengur nefndin út frá því að ráðherra beri mál af þeim toga sem 3. gr. tekur til undir ríkisstjórn áður en ráðist er í nauðsynlegar ráðstafanir. Breytingarnar taka báðar mið af orðalagi 1. gr. núgildandi laga um framkvæmd fyrirmæla Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, nr. 5/1969, og eiga sér fordæmi í fleiri lögum. Nefndin ítrekar að orðið „ríkisstjórn“ er í þessu sambandi notað sem samheiti yfir ráðherra ríkisstjórnarinnar og hefur ekki merkinguna ráðherrafundur. Ákvæðin ber jafnframt að lesa í sambengi við 12. gr. frumvarpsins sem kveður á um að utanríkisráðherra fari með framkvæmd laganna. Þá leggur nefndin til að inn í 3. gr. bætist tilvísun til þingskapalaga til að undirstrika að átt er við samráð við utanríkismálanefnd skv. 24. gr. gildandi þingskapalaga, nr. 55/1991. Nefndin bendir einnig á að hvað varðar þátttöku í ályktunum ráðs Evrópusambandsins um alþjóðlegar þvingunaraðgerðir ber að hafa í huga að almennt hafa íslensk stjórnvöld einungis fáeina daga til að taka afstöðu. Samráð utanríkisráðherra við ríkisstjórn og utanríkismálanefnd getur í þessum tilvikum aðeins farið fram með einhvers konar flýti-meðferð. Því er nauðsynlegt að þróa verklagsreglur þar að lútandi. Í því sambandi telur

nefndin koma til greina að utanríkisráðuneytið sendi viðkomandi ályktun með tölvupósti til viðkomandi ráðuneyta, í flestum tilvikum væntanlega forsætisráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis, og að loknu því samráði til utanríkismálanefndar.

Nefndin bendir á að ákvæði 6. gr. frumvarpsins um heimild til að hefja rannsókn samkvæmt ákvæðum laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, á hendur aðila sem alþjóðlegar þvingunaraðgerðir beinast gegn þrátt fyrir að grunur liggi ekki fyrir um refsivert atferli vikur ekki til hliðar þeim lögfestu reglum sem gilda um þvingunarráði samkvæmt áðurgreindum lögum. Þannig verður úrræðum á borð við leit, símhlerun, farbann eða gæsluvarðhald ekki beitt nema fullnægt sé lögbundnum skilyrðum og að undangengnum dómsúrskurði. Nefndin ítrekar þann skilning sinn að ákvæðið komi ekki í veg fyrir að uppfylla þurfi lögbundin skilyrði til að ofangreindum úrræðum fái beitt heldur taki það einungis til þess þegar almennt er grennslast fyrir um tiltekinn aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn. Á fundum nefndarinnar kom hins vegar fram að til þess að komast að því hvort einstaklingur lægi í raun undir grun um atferli sem færi í bága við alþjóðlegar þvingunarráðstafanir gæti þurft að nota þetta úrræði til að komast að því hvort svo væri þar sem rökstuddur grunur í skilningi laga um meðferð opinberra mála væri ekki fyrir hendi. Til að tryggja áherslu á markmið rannsóknarinnar leggur nefndin til breytingu á framsetningu 1. másl. 6. gr.

Nefndin tók einnig til umfjöllunar og kynnti sér lista yfir aðila sem þvingunaraðgerðir beinist gegn. Þess þekkjast dæmi að menn hafi lent á slíkum listum fyrir litlar eða engar sakir og átt í erfiðleikum með að hreinsa nafn sitt í framhaldi af því. Nefndin leggur því áherslu á mikilvægi þess að ákvæði 9. gr. frumvarpsins um afskráningu af lista verði beitt sem skyldi eftir því sem tilefni gefst til.

Loks bendir nefndin á að í frumvarpinu er að finna vísan til laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991. Í allsherjarnefnd er nú til meðferðar frumvarp til laga um meðferð sakamála sem munu leysa eldri lög um meðferð opinberra mála af hólmi. Nefndin bendir á að nauðsynlegt verður að breyta þeirri tilvísun ef sakamálafrumvarpið verður að lögum. Eins er í frumvarpinu vísað til stjórnartíðindanúmera almennra hegningarlaga og stjórnarsýslulaga og III. kafla almennra hegningarlaga. Nefndin telur heppilegra að stjórnartíðindanúmer og kaflanúmer laga séu ekki tilgreind í lagatexta þar sem þau kunna að taka breytingum í tímans rás og kalla þá á breytingar á öðrum lögum í framhaldi af því. Nefndin leggur því til að þessar tilvísanir falli brott.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði samþykkt með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Ásta R. Jóhannesdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Steingrímur J. Sigfússon skrifar undir álitid með fyrirvara.

Alþingi, 26. maí 2008.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Árni Páll Árnason.

Steingrímur J. Sigfússon,
með fyrirvara.

Arnbjörg Sveinsdóttir.

Siv Friðleifsdóttir.

Björk Guðjónsdóttir.

Lúðvík Bergvinsson.

Kristinn H. Gunnarsson.