

145. löggjafarþing 2015–2016.
Þingskjal 1634 — 659. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008,
með síðari breytingum (skilyrði fyrir beitingu úrræða skv. XI. kafla).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur frá innanríkisráðuneyti, Sigríði J. Friðjónsdóttur ríkissaksóknara, Ólaf Þór Hauksson héraðssaksóknara, Stefán A. Sveinsson og Reimar Pétursson frá Lögmannafélagi Íslands, Helgu Þórisdóttur og Ölmu Tryggvadóttur frá Persónuvernd og Skúla Magnússon frá Dómarafélagi Íslands. Þá átti nefndin símafund við Höllu Bergþóru Björnsdóttur frá Lögreglustjórafélagi Íslands. Að auki sat nefndin fund með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og innanríkisráðherra. Umsagnir bárust frá ríkissaksóknara, héraðssaksóknara, Lögmannafélagi Íslands, Persónuvernd, Dómarafélagi Íslands, Lögreglustjórafélagi Íslands og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Markmið frumvarpsins.

Markmið frumvarpsins er að skýra betur og þrengja þau skilyrði sem uppfyllt þurfa að vera til að réttlæta beitingu þeirra þvingunaraðgerða sem mælt er fyrir um í 81. gr. og 1. mgr. 82. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Þessar aðgerðir lúta einkum að hlerun og upptöku símtala og verður hér eftir eingöngu rætt um símhlerun, til einföldunar.

Með frumvarpinu eru aukinheldur gerðar breytingar á framkvæmd umræddra úrræða og munar þar mestu um 2. gr. frumvarpsins sem leggur til að þegar dómara berst krafa um símhlerun skipi hann lögmann sem gæti hagsmuna þess sem hlerunin beinist að. Loks eru lagðar til breytingar á 85. gr. laganna sem lýtur að meðferð og eyðingu þeirra upplýsinga sem aflað er með umræddum aðgerðum.

Þrenging skilyrða fyrir beitingu símhlerunar.

Samkvæmt gildandi lögum má beita símhlerun ef rannsókn beinist að broti sem varðar átta ára fangelsi eða ef ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir krefjast þess. Gagnrýnt hefur verið að úrræðinu hafi verið misbeitt í framkvæmd þar sem ákærvaldið hafi átt frjálst mat um hvað teljist ríkir almann- eða einkahagsmunir og dómstólar hafa nánast aldrei synjað beiðni um símhlerun. Á fundum nefndarinnar bentu fulltrúar Dómarafélags Íslands og ríkissaksóknari þó á að hátt hlutfall samþykktra beiðna ákærvalds hjá dómstólum um heimild til símhlerunar væri ekki fordæmalaust og sömu sögu væri að segja annars staðar á Norðurlöndunum.

Með frumvarpi þessu er gerð sú breyting að til að beita megi símhlerun þurfi rannsókn að beinast að broti sem varðar sex ára fangelsi og ríkir almann- eða einkahagsmunir þurfa að krefjast þess. Þótt hinn nauðsynlegi refsiramma brota sé lækkaður um tvö ár er í raun um þrengingu skilyrða fyrir beitingu símhlerunar að ræða þar sem ekki verður lengur unnt að réttlæta beitingu úrræðisins vegna brota með lægri refsiramma með almann- eða einkahagsmunum einum.

Í síðari málslið efnismálgreinar 1. gr. frumvarpsins, sem verður 2. mgr. 83. gr. laga um meðferð sakamála, eru tæmandi talin þau ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem lýsa brotum sem beita má símhlerun vegna rannsóknar á, þótt skilyrðunum um að brot varði sex ára fangelsi og að ríkir hagsmunir séu fyrir hendi sé ekki fullnægt. Þetta eru 175. gr. a um skipulagða brotastarfsemi, 206. gr. um vændi, 210. gr. um klám, 210. gr. a og 210. gr. b um barnklám, 226. gr. um frelsissviptingu, 1. mgr. 232. gr. um brot gegn nálgunarbanni, 233. gr. um hótun um að fremja refsiverðan verknað og 264. gr. a um að bera mútur á eigendur eða starfsmenn fyrirtækja og um mútuþægni þeirra. Ríkissaksóknari benti á það í umsögn sinni og á fundi nefndarinnar að við þessa upptalningu þyrfti að bæta 109. gr. almennra hegningarlaga um að bera mútur á opinberan starfsmann. Er því til stuðnings vísað í tilmæli OECD og GRECO til íslenskra stjórnvalda. Nefndin fellst á ábendinguna og leggur til að umræddri grein verði bætt við upptalninguna í 1. gr.

Nefndin telur ekki tilefni til að 210. gr. almennra hegningarlaga, sem fjallar aðallega um bann við dreifingu kláms, sé talin upp á meðal ákvæða um brot sem þykja nógu alvarleg til að réttlæta beitingu símhlerunar óháð því hvort almennum skilyrðum hennar sé fullnægt. Nefndin leggur til að 210. gr. falli brott úr upptalningunni í 1. gr. frumvarpsins en áréttar að eftir standa þar 210. gr. a og 210. gr. b, sem fjalla um barnklám.

Skipan lögmanns þess sem þvingunaraðgerð beinist gegn.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að dómara sem borist hefur krafa um heimild til símhlerunar verði gert að skipa lögmann sem gæti hagsmuna þess sem símhlerunin á að beinast að. Lögmaðurinn skuli undirrita drengskaparheit um að hann muni gæta þagmælsku um allt það sem hann kemst að við rækslu starfans, þar á meðal gagnvart þeim sem hann gætir hagsmuna fyrir. Lögmaður hafi rétt á aðgangi að gögnum málsins og rétt á að tjá sig eftir að hafa kynnt sér þau. Af hálfu Dómarafélags Íslands var bent á að aðeins væri tekið fram í athugasemdum frumvarpsins að hagsmunagæsla lögmannsins nái til þess að kæra úrskurði dómara til æðra dómstóls. Þetta þyrfti að koma fram í sjálfum lagatextanum. Nefndin fellst á þessa ábendingu og leggur til breytingu í þessa veru. Jafnframt benti Dómarafélagið á að óljóst væri hvernig fara ætti með þóknun lögmanns ef til slíkrar kærumeðferðar kæmi. Til að bregðast við þessu atriði leggur nefndin til að í 2. gr. frumvarpsins, sem verður 2. mgr. 84. gr. laga um meðferð sakamála, verði vísað til 38. gr. laganna í heild, en ekki aðeins 1. og 3. mgr. hennar.

Sumir þeirra sem sendu inn umsagnir og mættu á fundi nefndarinnar vegna málsins lýstu yfir áhyggjum af þessari fyrirhuguðu nýjung í framkvæmd veitingar heimilda til símhlerunar. Beiting úrræðisins væri þess eðlis að því færri sem af því vissu, því betra. Úrræðið væri enda allsendis gagnslaust ef beiting þess spyrðist út og raunar væri skaðinn enn meiri ef það spyrðist til þess sem úrræðið beinist gegn, því þannig fengi viðkomandi forskot á þá sem rannsökuðu meint brot hans og gæti spillt fyrir rannsókninni með ýmsum hætti. Á móti var bent á að lögmennt væru opinberir sýslunarmenn og að þeim bæri að treysta jafnvel og öðrum þjónum réttarríkisins, svo sem dómurum og ákærendum, til að gæta lögbundinnar þagmælsku.

Nefndin telur nauðsynlegt að tryggja að sem minnstar líkur séu á óæskilegu upplýsingaflæði. Þannig má til að mynda ætla að æskilegt sé að lögmaður sem sinnir þessari hagsmunagæslu fái að jafnaði ekki við verjendastörf. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins sér dómari um að skipa lögmann til starfans. Nefndin telur mikilvægt að val á lögmanni verði ekki með neinum hætti sjálfvirkt, heldur verði dómara veitt svigrúm til að velja lögmann sem hann

telur traustsins verðan að undangenginni könnun á hugsanlegum tengslum lögmannsins við sakborning eða aðra sem hafa kunna hagsmuni af máli.

Meðferð gagna sem aflað er með símhlerun og eftirlit.

Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 85. gr. laga um meðferð sakamála sem fjallar um hvernig fara skuli með upplýsingar sem aflað er með símhlerun. Samkvæmt gildandi lögum ber að eyða upplýsingum um leið og þeirra er ekki lengur þörf, enda hafi þær ekki verið lagðar fyrir dóm. Gagnrýnt hefur verið að með þessu móti sé eingöngu ákærvaldinu eftirlátið að meta hvort upplýsingar hafi þýðingu í sakamáli og þar með sé raunveruleg hættu á að gögnum sem gætu verið metin sakborningi í hag verði eytt. Þannig komst Mannréttindadómstóll Evrópu að þeirri niðurstöðu í máli *Natunen* gegn Finnlandi frá 31. mars 2009 að eyðing upptaka af símhlerun sem beindist að sakborningi hefði brotið í bága við ákvæði 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð þar sem sakborningnum og verjanda hans gafst ekki kostur á að meta hvort gögnin hefðu getað komið að gagni við vörn í sakamáli. Til að bregðast við þessu er lögð til sú breyting að sé mál höfðað á grundvelli rannsóknar megi engum gögnum varðandi það eyða fyrr en endanlegur dómur er genginn.

Á fundum nefndarinnar hafa komið fram sjónarmið um að greinin sé of afdráttarlaus hvað þetta varðar og að heimila ætti eyðingu gagna þegar þau eru bersýnilega þýðingarlaus. Á móti var bent á að slíkt ákvæði mundi í raun engu breyta miðað við gildandi löggjöf, enda hefði þá ákærvaldið enn þá eitt sins liðs ákvrðunarvald um hvenær gögn teldust bersýnilega þýðingarlaus. Nefndin fellst á síðarnefndu rökin og leggur ekki til breytingu hvað þennan þátt varðar. Þá kom fram í umsögn Persónuverndar og á fundi nefndarinnar með fulltrúum þeirrar stofnunar tillaga um viðbót við 1. efnismgr. 3. gr. frumvarpsins þess efnis að gögnum bæri ávallt að eyða þegar rannsókn leiddi ekki til málshöfðunar. Nefndin tekur undir að gögnum beri ávallt að eyða þegar sakamál er ekki höfðað í kjölfar rannsóknar. Nefndin telur hins vegar að sú skylda leiði nú þegar af ákvæðinu og telur því ekki breytinga þörf að þessu leyti.

Í 3. efnismgr. 3. gr. er lagt til að ríkissaksóknari hafi eftirlit með eyðingu gagna samkvæmt greininni og setji reglur um hvernig því skuli háttað og hvernig tryggt verði að unnt sé að upplýsa eftir á hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingum áður en þeim var eytt. Er með þessu móti brugðist við mikilli gagnrýni sem framkvæmd símhlerana hefur sætt nýverið og hefur m.a. lotið að því að rannsakendur sakamála hafi getað hlustað óhindrað, til að mynda á samtöl sakborninga og verjanda þeirra, án þess að skilja eftir sig rekjanlega slóð. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum frá innanríkisráðuneyti var lagt til að við þessa málsgrein bættist ákvæði um að ríkissaksóknari gæfi árlega út skýrslu um framkvæmd eftirlitsins og beitingu þeirra úrræða sem kveðið er á um í 80.–82. gr laga um meðferð sakamála. Í slíkri skýrslu kæmi m.a. fram hvernig eftirlitinu væri háttað, hvernig gengi að framfylgja því og tölfræði um beitingu aðgerða (svo sem um fjölda mála, fjölda einstaklinga sem aðgerðir beinast gegn, fjölda dómsúrskurða, tegundir aðgerða og tímalengd þeirra). Slík skýrsla ætti að vera aðgengileg á vefsíðu ríkissaksóknara og Alþingi gæti kallað ríkissaksóknara á fund til að ræða skýrsluna. Nefndin fellst á þessa tillögu og leggur til viðeigandi breytingu.

Í umræðum um frumvarp þetta í þingsal kom fram sú skoðun að í ljósi sögunnar, þar sem símhlerunum hefur verið misbeitt í pólitískum tilgangi, væri þörf á lýðræðislegu eftirliti með þeim sem hafa framkvæmd símhlerana á höndum. Mikilvægt væri að þjóðkjörnir fulltrúar kæmu með einhverjum hætti að þess háttar eftirliti og nærtækast væri að Alþingi kæmi þar

að, t.d. með því að velja fulltrúa úr sínum hópi, frá stjórn og stjórnarandstöðu. Í umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um mál þetta er þeim breytingum sem frumvarpið kveður á um fagnað, en tekið fram að nefndin telji nauðsynlegt að jafnframt verði kannað hvort og með hvaða hætti megi gera aðhald og eftirlit með beitingu lögreglu á úrræðum sem getið er í 80.–82. gr. laga um meðferð sakamála sem markvissast og hvernig tengja megi Alþingi slíku aðhaldi. Leggur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd til í umsögn sinni bráðabirgðaákvæði um að úttekt fari fram með þessi sjónarmið að leiðarljósi. Allsherjar- og menntamálanefnd fjallaði sérstaklega um þessa tillögu og fellst á hana með smávegis orðalagsbreytingum.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Á undan „175. gr. a“ komi: 109. gr.
 - b. Orðin „210. gr.“ falli brott.
2. Við 2. gr.
 - a. Orðin „1. og 3. mgr.“ falli brott.
 - b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef krafa um aðgerð er tekin til greina getur lögmaðurinn kært úrskurð dómara til æðra dóms eftir því sem kveðið er á um í 193. gr.
3. Við 3. efnismgr. 3. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ríkissaksóknari skal árlega gefa út skýrslu um framkvæmd eftirlitsins og beitingu aðgerða skv. 80.–82. gr.
4. Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Við gildistöku laga þessara skal ráðherra láta kanna og greina leiðir í því skyni að veita lögreglu aðhald við rannsókn mála, svo sem öflun og meðferð fjarskiptaupplýsinga, sbr. 80. gr. laga um meðferð sakamála, símahlustun, sbr. 81. gr., upptöku á hljóðum og merkjum og ljósmyndun, sbr. a- og b-lið 1. mgr. 82. gr., notkun eftirfararbúnaðar, sbr. c-lið 1. mgr. 82. gr., og við hvers kyns eftirlit af hálfu lögreglu, þar með talið hvað varðar stafræn gögn og lýsigögn (metadata). Hafa skal hliðsjón af fyrirkomulagi erlendis við þessa greiningarvinnu. Fulltrúar þingflokka skulu hafa aðkomu að vinnunni og þeir upplýstir um hana stig af stigi. Stefna skal að því að tillögur verði kynntar Alþingi í lok árs 2017.

Guðmundur Steingrímsson og Haraldur Einarsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 6. september 2016.

Líneik Anna Sævarsdóttir, Geir Jón Þórisson. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.
2. varaform., frsm.

Helgi Hrafn Gunnarsson. Jóhanna María Sigmundsdóttir. Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir.

Vilhjálmur Árnason.