



MANNRÉTTINDASTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Alþingi
Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. febrúar 2023

Efni: Umsögn Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breytingar á lögreglugögum nr. 90/1996 (afbrotavarnir, vopnaburður og eftirlit með lögreglu) sem lagt var fram á 153. löggjafarþingi. Þingskjal 677, 535. mál.

Mannréttindastofnun Háskóla Íslands (MHÍ) hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp dómismálaráðherra, sbr. tölvupóst nefndasviðs Alþingis 13. febrúar 2023. MHÍ þakkar tækifæri til þess að koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri sem stjórn stofnunarinnar vonar að nýtist Alþingi við vinnslu frumvarpsins. Ekki ber að líta á neðangreinda umfjöllun sem tæmandi um þau atriði sem kunna að þarfnast nánari skoðunar út frá mannréttindareglum. Þá tekur MHÍ enga efnislega afstöðu til frumvarpsins.

Í frumvarpinu er að finna ákvæði um eftirlit með fólki án dómsúrskurðar, án þess að grunur leiki á að brot hafi verið framið og að meginreglu án þess að viðkomandi einstaklingar fái að vita af því að eftirlitið hafi átt sér stað. Líkt og rakið er í athugasemdum með frumvarpinu er ljóst að slíkt felur í sér inngríp í friðhelgi einkalífs skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 (stjskr.) og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994 (MSE) en meta þarf hvort skilyrði 3. mgr. 71. gr. stjskr. og 2. mgr. 8. gr. MSE eru uppfyllt. Slíkt mat þarf að fara fram við setningu laganna en einnig er rétt að geta þess að slíkt mat þarf einnig að fara fram í hverju tilviki fyrir sig, þ.e. þegar og ef kemur til þess að lagaheimildum til eftirlits sé beitt í tilteknu máli.

Í athugasemdum með frumvarpinu er tekið fram að sjónarmið tengd 71. gr. stjskr. og 8. gr. MSE hafi verið höfð í huga við frumvarpsgerðina, en afar jákvætt, og raunar nauðsynlegt, er

að þeim sjónarmiðum sé veitt fullt vægi við lagasetningu. Umfjöllun í frumvarpinu er þó nokkuð almenns eðlis, þ.e. fjallað er almennt um hagsmuni tengda öryggi ríkisins og skipulagðri brotastarfsemi. Þótt vísað sé til 8. gr. MSE í athugasemdunum er ekki fjallað um það hvernig efni frumvarpsins fellur að þeim skilyrðum sem Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) hefur þróað í dómaframkvæmd, en dómstóllinn hefur ítrekað fjallað um leynilegt eftirlit (e. *secret surveillance*) af þeim toga sem frumvarpið fjallar um, ekki síst í tengslum við ætlaða hryðjuverkaógn. Þau mál sem helst hafa komið til skoðunar MDE varða oft rafrænt eftirlit og söfnun upplýsinga með ýmsum rafrænum hætti en hin almennu sjónarmið sem MDE leggur fram, og leggur í auknum mæli áherslu á að stjórnvöld í hverju ríki fyrir sig leggi sjálfstætt mat á við lagasetningu og ákvarðanatöku, verður að telja að eigi við almennt um leynilegt eftirlit. Greining með hliðsjón af dómaframkvæmd MDE kallar á mat á hverju efnisatriði frumvarpsins fyrir sig út frá framangreindum skilyrðum.

Yfirdeild MDE lýsti þeim almennu sjónarmiðum sem eiga við um mat á leynilegu eftirliti í *Roman Zakharov gegn Rússlandi [YD]*, 2015, einkum í mgr. 227-34, 236, 243, 247, 250, 257-58, 275, 278 og 287-288. Þessi grundvallarsjónarmið hafa verið endurtekin í síðari dómum, t.d. *Ekimdzhiiev o.fl. gegn Búlagríu*, 2022. Strax í fyrsta dómi MDE um leynilegt eftirlit kom fram að MDE féllist á að vegna þeirrar hættu sem lýðræðislegum samfélögum getur stafað af hryðjuverkum kunni að vera nauðsynlegt að mæla fyrir um slíkt eftirlit í lögum, en slík eigi við „við sérstök skilyrði“ (e. *exceptional conditions*). Slíkt eftirlit, sem er í grunninn einkennandi fyrir lögregluríki, er einungis ásættanlegt í ljósi ákvæða MSE þegar slíkt er bráðnauðsynlegt (e. *strictly necessary*) fyrir vernd lýðræðislegra stofnana (*Klass o.fl. gegn Þýskalandi*, 1978, 42. mgr., sjá einnig *Szabó og Vissy gegn Ungverjalandi*, 2016, 54. mgr.). Um hugtakið „bráðnauðsynlegt“ er nánar fjallað í 72.-73. mgr. í máli *Szabó og Vissy gegn Ungverjalandi* þar sem segir að þessi þröskuldur merki að aðgerðin þurfi að vera bráðnauðsynleg í tvennum skilningi: Í því felist bæði almennur mælikvarði um hvað sé nauðsynlegt til þess að vernda lýðræðislegar stofnanir og sérstakur mælikvarði um að aðgerðir teljist nauðsynlegar til þess að afla mikilvægra upplýsinga (e. *vital intelligence*) í tilteknu máli. Þar er einnig vísað til þess, og tekið undir það sjónarmið, að bæði Evrópudómstóllinn og sérstakur skýrslugjafi Sameinuðu þjóðanna geri þá kröfu að leynilegt eftirlit sé „bráðnauðsynlegt“.

Í 84. gr. sakamálagaga nr. 88/2008 kemur fram sú meginregla að úrskurð dómara þurfi fyrir aðgerðum skv. 80.-82. gr. laganna sem heimila í *þágu rannsóknar* ýmiss konar aðgang að fjarskiptatækum, hlerun, upptökur samtala o.fl. Samkvæmt 3. gr. frumvarps þess sem hér er til

umsagnar er gert ráð fyrir heimildum til eftirlits með borgurum án úrskurðar dómara þar um, hafi lögregla upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur eða hópur einstaklinga hafi tengsl við skipulögð brotasamtök. Ekki er nánar gerð grein fyrir hvers konar upplýsingar það eru sem réttlætt geta slíkt eftirlit lögreglu án dómsúrskurðar. Í athugasemdum með frumvarpinu er ekki lagt sérstakt mat á hvers vegna þær heimildir sem um ræðir til leynilegs eftirlits séu ekki háðar dómsúrskurði. Þá er ekki greint frá því hvernig sú meginregla, að einstaklingur, sem eftirlit beinist að, fái ekki upplýsingar um eftirlitið eftir á, fellur að þeim kröfum sem 8. gr. sbr. 13. gr. MSE gera um aðgang einstaklings að upplýsingum um hann sjálfan og um raunhæft úrræði til þess að leita réttar síns.

Með vísan til alls framangreinds leggur MHÍ áherslu á að gaumgæfilega sé farið yfir nauðsyn lagasetningarinnar og réttarstöðu einstaklinga sem sæta slíku eftirliti af hálfu ríkisvaldsins, einkum með tilliti til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns og stjórnarskrárvarinnar friðhelgi einkalífs borgaranna.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands

Brynhildur G. Flóvenz
stjórnarformaður MHÍ