

Skýrsla ríkissaksóknara
um eftirlit með símahlustunum og skyldum úrræðum
skv. 3. mgr. 85. gr. laga nr. 88/2008

Vegna ársins 2017

1. Inngangur

Með lögum nr. 103/2016, sem samþykkt voru á Alþingi 26. september 2016 og tóku gildi 1. janúar 2017, var gerð breyting á nokkrum ákvæðum XI. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (sml.). Breytingarnar lutu að skilyrðum, framkvæmd og eftirliti með símahlustunum og skyldum úrræðum skv. 80.–82. gr. sml. Í 2. gr. laganna er m.a. að finna nýtt ákvæði 3. mgr. 85. gr. sml. þar sem kveðið er á um að ríkissaksóknari hafi eftirlit með því að gögnum sé eytt og tilkynnt sé um aðgerðir skv. 80.–82. gr. sml. Í 3. mgr. 85. gr. sml. er einnig kveðið á um að ríkissaksóknari skuli árlega gefa út skýrslu um framkvæmd eftirlits og beitingu aðgerða skv. 80.–82. gr. sml. Skýrsla þessi er rituð vegna fyrirmæla 3. mgr. 85. gr. sml. og er sú fyrsta eftir gildistöku laga nr. 103/2016. Skýrsla sem þessi verður framvegis gefin út í byrjun hvers árs vegna undanfarandi árs.

2. Eftirlit ríkissaksóknara með símahlustunum og sambærilegum úrræðum fyrir gildistöku laga nr. 103/2016

Í tíð laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 var ekki kveðið sérstaklega á um skyldu ríkissaksóknara til að hafa eftirlit með símahlustunum eða öðrum þeim úrræðum sem nú er að finna í 80.–82. gr. sml. Eftirlit ríkissaksóknara var því hluti af almennu eftirliti hans með rannsóknum lögreglu og meðferð ákærvalds, sem yfirmanns rannsóknar- og ákærvalds í landinu. Má í þessu efni vísa til 25. og 27. gr. laga um meðferð opinberra mála. Eftirlitshlutverk ríkissaksóknara var því ekki skilgreint eða afmarkað með líkum hætti og nú er. Með 3. mgr. 85. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, sem tóku gildi 1. janúar 2009 og leystu af hólmi lög nr. 19/1991, var í fyrsta skipti kveðið sérstaklega á um það í lögum að ríkissaksóknari skyldi hafa eftirlit með símahlustunum. Samkvæmt ákvæðinu bar ríkissaksóknara að fylgjast sérstaklega með því að lögregla sinnti þeirri skyldu sinni að tilkynna þolendum aðgerða skv. 80.–82. gr. sml. um aðgerðir sem að þeim beindust.

Framkvæmd eftirlitsins 2009-2013

Ríkissaksóknari hóf árið 2011 að hafa reglubundið eftirlit með símahlustunum og skyldum úrræðum, en slíku eftirliti hafði ekki verið sinnt fram að því þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 85. gr. sml. Fyrstu aðgerðir eftirlitsins fólust í því að ríkissaksóknari óskaði eftir því að héraðsdómstólarnir létu í té afrit af öllum úrskurðum um beitingu úrræða skv. 80.–82. gr. sml. frá byrjun árs 2009. Hefur ríkissaksóknari síðan fengið alla úrskurði um beitingu úrræðanna senda jafnóðum frá héraðsdómstólunum. Haldið var utan um þessa úrskurði í excel skjali sem ríkissaksóknari sendi lögreglustjórum og sérstökum saksóknara reglulega með ósk um að

færðar væru inn upplýsingar um tilkynningar til hlustunarþola. Í apríl 2012 gaf ríkissaksóknari út fyrirmæli RS: 1/2012 en þá var einnig mælt fyrir um að veita skyldi upplýsingar um eyðingu gagna sem til urðu við beitingu úrræða skv. 80.–82. gr. sml. Það skal tekið fram að ákvæði um eftirlit ríkissaksóknara með eyðingu gagna kom ekki inn í 85. gr. sml. fyrr en 1. janúar 2017, með lögum nr. 103/2016.

Framkvæmd eftirlitisins 2013-2016

Með breytingu á málaskrárkerfi lögreglu, LÖKE, sem opnað var fyrir í byrjun árs 2013, var lögreglu gert kleyft að skrá alla úrskurði inn í kerfið og senda verkbeiðnir úr LÖKE vegna símahlustana. Verkbeiðnirnar eru sendar til rafeindadeildar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem sér um samskipti við fjarskiptafyrirtækin og annast tengingar og upptökur símtala samkvæmt úrskurðum héraðsdómstólanna. Eftir nefnda breytingu á LÖKE er einnig unnt að skrá þar inn þá dagsetningu þegar hlustunarþola er tilkynnt um aðgerðir skv. 80.–82. gr. Nokkru síðar var bætt inn í LÖKE möguleikanum á að skrá upplýsingar um eyðingu þeirra gagna sem til verða við hlustun og skyldar aðgerðir. Þessar breytingar á LÖKE auðvelda til muna eftirlit ríkissaksóknara sem fer nú að mestu fram með þeim hætti að ríkissaksóknari fylgist með framkvæmd lögreglustjórana og héraðssaksóknara í LÖKE.

3. Eftirlit ríkissaksóknara eftir gildistöku laga nr. 103/2016

Í frumvarpi til laga nr. 103/2016 var, eftir ábendingu frá ríkissaksóknara, kveðið á um fjárveitingu til að breyta vörslum og meðferð stafrænna gagna sem aflað er með heimild í 80.–82. gr. sml, þar á meðal upptaka af símtölum og afritum af s.k. loggskráum um tengingar milli síma eða tölva. Upptökur hleraðra símtala hafa fram til þessa verið varðveittar í hugbúnaði sem gengur undir heitinu Hlerinn og er vistaður hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Aðgangur rannsakenda að upptökum hefur verið með þeim hætti að ekki hefur verið unnt að upplýsa eftir á hverjir hafi hlustað á upptökurnar. Þá hefur afritagerð af upptökunum ekki verið miklum takmörkunum háð. Nú stendur til að þau gögn sem til verða við beitingu úrræða skv. 80.–82. gr. verði vistuð í málaskrá lögreglu, LÖKE. Í fjárlögum 2017 var fjárveiting, einskíptiskostnaður, vegna vistunar á hlustunargögnum, samtals kr. 9 milljónir, sem skiptist þannig að fjórar milljónir voru ætlaðar til tækjakaupa og fimm milljónir vegna hugbúnaðarþróunar og aðlögunar að LÖKE. Byggði þessi fjárveiting á kostnaðargreiningu ríkislögreglustjóra. Með þessu á að tryggja þann rekjanleika sem kveðið er á um í 1. málslíð 3. mgr. 85. gr. sml. Núverandi ut anumhald í Hleranum býður hins vegar ekki upp á þetta og þar er ekki hægt að veita skoðunaraðgang heldur verður að afrita upptökur af símtölum á disk eða USB lykil og afhenda þannig afrit af öllu efninu til rannsakenda málsins. Rannsakendur geta verið fleiri en einn og engin leið er að rekja hversu mörg afrit eru gerð af upptökunum eða hver hlustar á upptökurnar, sé slíkt ekki skráð með skipulegum og rafrænum hætti.

Með því að aðlaga LÖKE að því að taka við þessum upptökum var ætlunin að hægt væri að stýra aðgangi að gögnunum og þar yrði eingöngu veittur hlustunaraðgangur fyrir skilgreinda

rannsakendur. Auk þess yrði „loggað“ hverjir hlustuðu og hvenær og kerfið héldi utan um eyðingu gagna þegar hún á að fara fram án tafar, s.s. ef samtöl sakbornings við verjanda hafa verið tekin upp, sbr. 3. málslíður 1. mgr. 85. gr. sml. Það er vilji ríkissaksóknara að aðgangsstýringu verði hagað með þeim hætti að afrit verði eingöngu gerð af gögnunum að því marki sem til stendur að gera þau að hluta af rannsóknargögnum máls. Með þessu verði girt fyrir að afrit geti legið hjá rannsakendum þar sem afrit verða eingöngu tekin út úr kerfinu þegar sérstök rök eru færð fyrir slíku, t.d. ef leggja á einhver símtöl fram í dómsmáli eða af öðrum skilgreindum ástæðum. Með þessu ávinnst það að við eyðingu gagna liggur ljóst fyrir hvaða gögn eru utan við LÖKE, sem þá verður eytt í samræmi við gildandi reglur. Einnig verður þá unnt að rekja eyðingu gagnanna og hvort og þá hverjir hafi hlustað á upptökur, t.d. af samtölum verjanda og sakbornings ef svo ber undir.

Ríkislögreglustjóri er eigandi og ábyrgðaraðili LÖKE og mun framanagreiðri fjárheimild hafa verið ráðstafað til hans. Ríkissaksóknari sendi innanríkisráðuneytinu svohljóðandi bréf dags. 14. desember 2016, og afrit til ríkislögreglustjóra:

Með bréfi innanríkisráðuneytins til ríkissaksóknara, dags. 25. október sl., var vakin athygli á því að með lögum nr. 103/2016, um breytingu á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, var gerð töluverð breyting á skilyrðum fyrir beitingu úrræða skv. XI. kafla laganna og eftirlitshlutverki ríkissaksóknara hvað það varðar. Breytingarnar taka gildi 1. janúar 2017.

Um eftirlitshlutverk ríkissaksóknara er fjallað í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 103/2016, sem verður 3. mgr. 85. gr. laga um meðferð sakamála, en þar segir:

„Ríkissaksóknari hefur eftirlit með því að gögnum sé eytt og að tilkynnt sé um lok aðgerðar skv. 1. og 2. mgr. Setur hann 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. Ríkissaksóknari skal árlega gefa út skýrslu um framkvæmd eftirlitsins og beitingu aðgerða skv. 80.–82. gr.“ (Undirstrikun ríkissaksóknara).

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum 103/2016 segir m.a.:

„Það hvernig staðið hefur verið að framkvæmd úrræða á borð við símahlustun hefur eins og áður segir sætt margvíslegri gagnrýni að undanfögnu. Eitt af því sem fundið hefur verið að er 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 skjólstaðinga sína, án þess að skilja eftir sig rekjanlega slóð. Af þessari ástæðu er gerð tillaga um að í áðurnefndum 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.“

Í kostnaðargreiningu frumvarpsins segir m.a.:

„Þá mun þurfa að yfirfæra forrit sem nú heldur utan um símahlustanir yfir í LÖKE-kerfið svo unnt sé að upplýsa eftir á um hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingum sem

aflað hefur verið með aðgerðunum. Því fylgir kostnaður við kaup á vélbúnaði, um 4 m.kr., og kröfufylsning, forritun og prófun á kerfinu, um 5 m.kr., samtals einskiptiskostnaður upp á 9 m.kr.“

Ríkislögreglustjóri hefur forræði á málaskrárkerfi lögreglu (LÖKE-kefið) og verður því að ætla að framangreindar aðgerðir séu á hans hendi. Ríkissaksóknara verður ekki unnt að sinna lögmæltu eftirlitshlutverki sínu ef þeim breytingum á málaskrárkerfi lögreglu sem lýst er að framan verður ekki lokið við gildistöku laga nr. 103/2016.

Ríkissaksóknari óskar hér með eftir upplýsingum frá innanríkisráðuneytinu um stöðu málsins hvað þennan verkþátt varðar. Þá er það áréttað að ríkissaksóknari verði hafður með í ráðum við framangreinda útfærslu LÖKE-kerfisins.

Ríkissaksóknari kannaði hvernig háttáði til með forritun þessa og flutning gagnanna inn í LÖKE við ritun skýrslu þessarar í byrjun árs 2018. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra er vinna við nauðsynlegar viðbætur við LÖKE vegna vistunar allra rafræna gagna sem lögregla aflar hafin. Ekki fengust svör við því hvenær kerfið yrði tekið í notkun til vistunar gagna skv. 80.–82. gr. sml. Ríkissaksóknari hefur áhyggjur af að enn muni líða nokkur tími áður en LÖKE getur uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru í lögnum frá 2016.

4. Skyldur lögreglu og héraðssaksóknara við beitingu úrræða skv. 80.–82. gr. sml.

Fyrirmæli/reglur ríkissaksóknara nr. 12/2017

Ríkissaksóknari setti fyrirmæli/reglur nr. 12/2017 um „*Eftirlit ríkissaksóknara með símahlustunum og skyldum úrræðum*“ 6. mars 2017 í tilefni af gildistöku laga nr. 103/2016. Þá var vitað að sú breyting á LÖKE sem lýst er að framan, og varðar vistun hlustunargagna, hefði ekki átt sér stað og var því lagt fyrir lögreglustjórana og héraðssaksóknara í 4. gr. reglnanna að halda skrá um alla meðferð þeirra upplýsinga sem aflað hefur verið skv. 80. – 82. gr. sml. Með þessum fyrirmælum var það lagt í hendur þessara aðila að tryggja með skráningu í sérstaka skrá, sem fylgi máli, hverjir hafi haft aðgang að gögnunum, hvaða afrit hafi verið gerð og hverjir fengu þau afhent. Var þetta fyrirkomulag hugsað til bráðabirgða en stafræn varsla og sjálfvirk skráning á aðgangsupplýsingum í LÖKE er nauðsynleg til að unnt sé að rekja með öruggum hætti meðferð gagnanna. Ríkissaksóknari hefur kallað eftir upplýsingum frá lögreglustjórum og héraðssaksóknara um hvernig þeir hyggjast haga skráningunni.

Í 1. gr. reglna ríkissaksóknara er kveðið á um að óheimilt sé að afla gagna skv. 80.–82. gr. án undangenginnar skráningar allra upplýsinga og gagna í málaskrá lögreglu. Með þessu er ætlunin að tryggja að gagnaöflun á grundvelli þessara heimilda verði aldrei framkvæmd án þess að ríkissaksóknari geti fylgst með því í LÖKE.

Ríkissaksóknari fær senda alla úrskurði vegna beitingar úrræða skv. 80.–82. gr. sml. frá héraðsdómstólunum og ber þá saman við skráningar í LÖKE. Lögreglustjórnir fá reglulega fyrirspurnir frá ríkissaksóknara um hverju það sæti að úrskurðir séu ekki skráðir í LÖKE.

Skýringar á misræmi í fjölda úrskurða er í svo til öllum tilfellum sú að fallið hefur verið frá því að nýta heimildina sem úrskurðirnir veittu lögreglu til gagnaöflunar.

Að öðru leyti vísast til reglnanna sem finna má á heimasíðu ríkissaksóknara.

5. Tölfræði

Hér á eftir gefur að líta yfirlit yfir fjölda tilvika þar sem úrræðum skv. 80.–82. gr. sml. var beitt á árinu 2017. Tölfræði sem þessi getur verið erfið í framsetningu ef hún á að vera samanburðarhæf milli ára, þar sem úrskurðir geta verið fleiri en einn vegna rannsóknar sama málsins, t.d. þegar um marga sakborninga að ræða. Þá kann að vera að símahlustun í máli standi yfir í nokkurn tíma og úrskurðir varði framlengingu hlustunar í eitt skipti eða fleiri. Nokkrir úrskurðir geta því verið tilkomnir vegna rannsóknar sama máls. Þá er úrskurða oft leitað samhliða heimildar til símahlustunar og öflunar upplýsinga um símhringingar í og úr sama síma, svokallaðar tengiupplýsingar, en þar er um mismunandi úrræði að ræða.

Í eftirfarandi samantekt/töflum er gerð grein fyrir öllum úrskurðum sem kveðnir voru upp á árinu 2017. Í töflum nr. 1 og 2 er tekinn út fjöldi aðgerða sem gripið var til. Ef einn úrskurður varðar bæði úrræði skv. 80. gr. og 81. gr. sml. þ.e. heimild til að afla upplýsinga um tengingar og heimild til símahlustunar vegna tiltekins eða tiltekinna símanúmera, þá eru tvær aðgerðir skráðar, enda hefði eins mátt úrskurða um þessar kröfur í sitt hvoru lagi. Þá eru úrskurðir sem fela í sér framlengingu símahlustunar taldir sér sem sjálfstæð aðgerð, þótt úrskurður varði rannsókn sama máls og beinist að sama hlustunarþola og fyrri úrskurður.

Árið 2017 var óskað heimildar dómstóla til beitingar rannsóknarúrræða skv. 80.–82. gr. sml 218 sinnum í 76 málum. Í þessum úrskurðum var óskað 269 aðgerða. Í 13 tilvikum var ekkert framkvæmt og eru úrskurðir sem voru nýttir 256 í 70 málum. Tafla 1 sýnir þær aðgerðir sem heimilaðar voru í þessum úrskurðum.

Tafla 1. Aðgerðir í dómsúrskurðum 2017.

	Eintalin aðgerð í úrskurði
Eftirfararbúnaður	21
Hlustun síma	43
Hlustunarbúnaður (herbergi o.fl.)	15
IMEI leit samkvæmt úrskurði	23
Myndavélaeftirlit	3
Upplýsingar um rétthafa	12
Útskrift á gagnanotkun farsíma	20
Útskrift á notkun	119
Samtals	256

Tafla 2. Fjöldi aðgerða í dómsúrskurðum greint eftir því embætti sem var með málið.

	Lögreglustjóri á Austurlandi	Héraðssaksóknari	Lögreglustjóri á höfuðborgarsvæðinu	Lögreglustjóri á Suðurnesjum	Lögreglustjóri á Norðurlandi eystra	Lögreglustjóri á Vestfirðum	Lögreglustjóri á Vesturlandi	Alls
Eftirfararbúnaður			20	1				21
Hlustun síma			33	10				43
Hlustunarbúnaður (herbergi o.fl.)			14	1				15
IMEI leit samkvæmt úrskurði	1		18	4				23
Myndavélaeftirlit			3					3
Upplýsingar um réttthafa			6	3		1	2	12
Útskrift á gagnanotkun farsíma			15	1	3		1	20
Útskrift á notkun	3	1	70	35	2	6	2	119
Alls	4	1	179	55	5	7	5	256

Tafla 3. Fjöldi úrskurða greint eftir því embætti sem var með málið og tegund brots.

	Lögreglustjóri á Austurlandi	Héraðssaksóknari	Lögreglustjóri á höfuðborgarsvæðinu	Lögreglustjóri á Suðurnesjum	Lögreglustjóri á Norðurlandi eystra	Lögreglustjóri á Suðurlandi	Lögreglustjóri á Vestfirðum	Lögreglustjóri á Vesturlandi	Alls
Annað		1	38		2				41
Auðgunarbrot			4	1	1			2	8
Fíkniefnabrot	2		90	49			6		147
Kynferðisbrot	1		5	2		1			9
Leit að fólki			6	2					8
Ofbeldisbrot			4	1					5
Alls	3	1	147	55	3	1	6	2	218

Í töflu 3 eru allir úrskurðir taldir óháð því hvort þeir voru nýttir. Fleiri en ein aðgerð í sama úrskurði tengist augljóslega sama brotinu og þykir því ekki ástæða til að sundurgreina það frekar eins og gert var í töflum 1 og 2.