

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

Vegna ársins 2021

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. og setji reglur um hvernig eftirlitinu verði háttáð þar sem meðal annars komi fram hvernig tryggt verði að unnt sé að upplýsa um hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingum sem aflað hefur verið með aðgerðunum. 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 sú fimmta í röðinni eftir gildistöku laga nr. 103/2016, 1. janúar 2017.

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

Skráningar í LÖKE um tilkynningar og eyðing gagna skv. 1. og 2. mgr. 85. gr. sml.

Samkvæmt 3. mgr. 85. gr. sml. ber ríkissaksóknara að hafa eftirlit með því að gögnum sem aflað hefur verið með heimild í 80. – 82. gr. sml. hafi verið eytt og að þeim sem aðgerð beinist að hafi verið tilkynnt um aðgerðina. Gögnunum skal eyða jafnskjótt og þeirra er ekki lengur þörf, en í síðasta lagi, og þá ekki fyrr, en þegar endanlegur dómur hefur gengið í máli, hafi mál verið höfðað, sbr. 1. mgr. 85. gr. sml. Þá skal tilkynna þeim sem aðgerð beinist að um hana svo fljótt sem verða má, enda sé tryggt að það skaði ekki frekari rannsókn málsins, þó aldrei síðar en tólf mánuðum frá því henni lauk, sbr. 2. mgr. 85. gr. sml.

Í þágu eftirlits ríkissaksóknara brást hann við þessum lagaskyldum með setningu fyrir mæla RS: 12/2017, þar sem í 5. gr. og d. lið 6. gr. er mælt fyrir um að lögregla skuli skrá þessar aðgerðir í LÖKE í þar til gerða reiti fyrir dagsetningu auk þess sem vista skal skjöl sem sýna fram á tilkynninguna sem skal gerð með sannanlegum hætti.

Þrátt fyrir að bæði sé kveðið á um skyldu til að tilkynna og eyða gögnum í 85. gr. sml., og að ríkissaksóknari hafi sett um þetta fyrir mæli, hefur eftirgrennslan ríkissaksóknara leitt í ljós að veruleg vanhöld hafa verið á að skráðar séu í LÖKE tilkynningar um aðgerðir og að gögnum hafi verið eytt eins og kveðið er á um í 1. og 2. mgr. 85. gr. sml. Á þetta við um verulegan hluta allra þessara rannsóknarúrræða. Ástæða er til að ætla að skortur á skráningum um tilkynningar í LÖKE séu að einhverju leyti vegna hirðuleysis um að skrá í kerfið þrátt fyrir að slíkar tilkynningar hafi verið gerðar í einhverjum tilfellum, t.d. í lögregluskýrslum af sakborningum. Um þetta verður þó ekki fullyrt þar sem forsenda ríkissaksóknara fyrir eftirlitinu byggir á skráningu í LÖKE. Skortur á skráningum um eyðingu virðist þó, samkvæmt frekari eftirgrennslan ríkissaksóknara, að stórum hluta tilkomin vegna þess að gögnum hafi í raun ekki verið eytt.

Upplýsingar um hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingum skv. 3. mgr. 85. gr. sml.

Samkvæmt 2. málslíð 3. mgr. 85. gr. sml. skal ríkissaksóknari setja reglur um hvernig eftirliti með aðgerðum skv. 80. – 82. gr. sml. skuli háttáð. Skal þar 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 aðgerðum skv. 80. – 82. gr. sml. Ríkissaksóknari brást við þessu með setningu fyrir mæla RS: 12/2017.

Eins og rakið hefur verið í fyrri skýrslum sama efnis var í frumvarpi til laga nr. 103/2016, um breytingu á lögum um meðferð sakamála, kveðið á um fjárveitingu til ríkislögreglustjóra til að breyta vörslum og meðferð stafrænna gagna sem aflað er með heimild í 80.–82. gr. sml. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið stóð til að tryggja með breytingum á LÖKE að hægt væri að rekja hverjir hafi haft aðgang að þessum upplýsingum, eins og gerð er krafa um í 3. mgr. 85. gr. sml. Hafa verður í huga að ekki er heldur unnt að tryggja að fullnægt sé áskilnaði 1. mgr. 85. gr. sml. um eyðingu gagna nema haldið sé utan um aðgengi og eintakagerð með þeim hætti sem að framan greinir. Kerfi þessi eru á ábyrgð og í eigu ríkislögreglustjóra. Eins og rakið hefur verið í fyrri skýrslum hefur ekki verið brugðist við athugasemdum ríkissaksóknara og kröfum laganna um vörslur gagnanna með fullnægjandi hætti.

Nýverið tók ríkislögreglustjóri þó upp nýtt kerfi tengt símahlustunum sem kallast Pandion, en það kerfi býður upp á möguleika sem koma að nokkru á móts við kröfur laga um meðferð sakamála um vörslur símahlustunargagna sem aflað er með heimild í 81. gr. sml. Því miður er reyndin sú að einungis eitt símafyrirtæki, sem býður upp á farsímasamband, er með innra kerfi hjá sér sem er tæknilega tilbúið til tengingar á stöðluðum máta í samræmi við Evrópustaðla, eins og Pandion kerfið krefst. Þetta er með þessum hætti þrátt fyrir að öll nútíma kerfi til símahlustunar noti þessa staðla í samskiptum við fjarskiptafyrirtækin enda er um vottaða og þaulprófaðar lausnir að ræða. Bæði virðist vera um að ræða áhugaleysi og skort á tæknilegri getu sem kemur í veg fyrir þetta hjá hinum fjarskiptafyrirtækjunum. Hlustanir og móttaka gagna er því að miklu leyti óbreytt og í gömlu úreltu kerfi enn sem komið er. Þetta girðir fyrir að ríkissaksóknari geti með nokkurri vissu fullyrt um hvort meðferð gagnanna sé forsvaranleg, hverjir hafi aðgang að þeim og hvort afritagerð sé forsvaranleg og þeim afritum eytt í samræmi við lagaskyldu, þar sem engin skráning (loggar) eru til um hverjir hafi haft aðganginn og hverjir hafa skoðað eða hlustað á umrædd gögn.

Eins og komið hefur fram í fyrri skýrslum ríkissaksóknara telur hann að þessum áskilnaði 3. mgr. 85. gr. sml. verði eingöngu mætt með því að öll gögn og upplýsingar þessarar gerðar verði vistuð rafrænt og aðgangur að þeim sé rafrænn, aðgangstýrður, eingöngu í streymi og loggað hverjir skoða gögnin. Þá verði afritagerð einungis heimil vörsluaðila gagnanna sem er í dag rafeindadeild lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og einungis samkvæmt beiðni rannsakara verði gerð afrit og þá að því marki sem nauðsynlegt er til að leggja með sakargögnum til sönnunar í sakamálinu.

Í ljósi tæknilegra annmarka á vörslum gagna sem aflað hefur verið með heimild í 80. – 82. gr. sml. kvað ríkissaksóknari á um í 4. gr. fyrir mæla sinna RS: 12/2017, að lögreglustjórar og héraðsaksóknari skuli halda skrá á pappír um alla meðferð þessara upplýsinga þar sem fram komi hverjir hafi haft aðgang að gögnunum, hvaða afrit hafi verið gerð af þeim og hver hafi fengið þau í hendur. Skal skráin fylgja rannsóknargögnum og skal sá sem rannsókn stýrir staðfesta rétt efni

skrárinnar með áritun á hana auk þess starfsmanns sem fær afrit af gögnunum í hendur í hvert sinn. Skjalhöfðingur skal höfð til hliðsjónar þegar gögnum er eytt og merkt við eyðinguna og tímasetningu hennar í þar til gerðan reit. Þá skal koma þar fram skráning á öllum þeim sem fengið hafa hlustunaraðgang að upplýsingunum þar sem fram komi hvað sé hlustað á, hvenær og af hverjum. Þetta fyrirkomulag er eina fyrirkomulagið sem ríkissaksóknari getur lagt til, eins og nú háttar til, sem helgast af því að ríkissaksóknari hefur ekki boðvald gagnvart lögreglu þegar kemur að tækja og tæknimálum, í þessu tilviki hvað varðar utanumhaldi og meðferð hlustunargagna. Framangreind skráning á pappír er ekki óska fyrirkomulag en er hins vegar það eina sem nú er í boði af hálfu ríkissaksóknara. Í framhaldi af setningu fyrirmæla RS: 12/2017, ritaði ríkissaksóknari öllum lögreglustjórunum og héraðssaksóknara bréf og óskaði eftir sýnishorni af þeim skráum sem þessir aðilar ætluðu sér að nota í þessu skyni. Við þessum tilmælum var ekki orðið og hafa flestir þessir aðilar ekki enn brugðist við þessum fyrirmælum. Má vísa til fyrri skýrslna um þetta t.d. 3. kafla skýrslu vegna 2018.

Verður ríkissaksóknari enn og aftur að lýsa vonbrigðum með að ekki hafi verið brugðist við endurteknum athugasemdum hans, en framangreindar tafir á nauðsynlegum breytingum á hugbúnaði hamla ríkissaksóknara í að sinna eftirlitsskyldum sínum með viðunandi hætti. Í fyrri skýrslum sama efni hefur verið gerð grein fyrir samskiptum við embætti ríkislögreglustjóra og beiðni ríkissaksóknara um að upplýst verði hvernig ætlunin sé að tryggja tæknilega varðveislu og meðferð umræddra gagna. Fullnægjandi svör og útfærslur liggja ekki enn fyrir. Í 3. kafla skýrslu ríkissaksóknara vegna ársins 2017 er gerð grein fyrir fjárveitingu sem Alþingi veitti til embættis ríkislögreglustjóra í tengslum við setningu laga nr. 103/2016 til að bæta úr tæknilegri vörslu gagna skv. 80. – 82. gr. sml. Þar er einnig rakið erindi ríkissaksóknara til dómsmálaráðherra vegna þess sama.

3. Eftirlit ríkissaksóknara hefur leitt eftirfarandi í ljós

Með vísan til framangreinds hefur ríkissaksóknari komist að þeirri niðurstöðu að verulega skortir á að lögreglustjórar og héraðssaksóknari fylgi lögum og fyrirmælum ríkissaksóknara um tilkynningar til sakborninga, eyðingu hlustunargagna og að halda skrá um þá sem hafa haft aðgang að upplýsingum sem aflað hefur verið með aðgerð skv. 80. – 82. gr. sml. Að sama skapi hefur ríkislögreglustjóri ekki brugðist við í samræmi við það sem áformað var samkvæmt greinargerð með lögum nr. 103/2016, sem er forsenda fyrir því að ríkissaksóknari geti upplýst eftir á hver eða hverjir hafi haft aðgang að upplýsingunum. Þá hafa fyrirmæli ríkissaksóknara um það fyrirkomulag sem fjallað er um í 4. gr. tilmæla RS: 12/2017, verið virt að vettugi.

Hver sem ástæðan er þá gætir tómlætis innan yfirstjórnar lögreglunnar gagnvart því eftirlitshlutverki sem ríkissaksóknara var fengið með ákvæði 85. gr. sml., sbr. lög nr. 103/2016. Ríkissaksóknari ætlast að sjálfsögðu til þess að lögreglustjórar og héraðssaksóknari fari eftir hans leiðbeiningum og fyrirmælum almennt og í hverju máli fyrir sig líkt og lög um meðferð sakamála gera ráð fyrir. Hins vegar er ljóst, eins og hér hefur komið fram, að tækja og tæknimál lögreglu eru utan valdsviðs ríkissaksóknara. Sá málflokkur er að endingu á ábyrgð dómsmálaráðherra sem er æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu en ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í

umboði ráðherra, sbr. 1. mgr. 5. gr. lögregluglaga nr. 90/1996. Eins og málið horfir við núna, tæpum sex árum eftir gildistöku laga nr. 103/2016, má efast um gildi eftirlits ríkissaksóknara með símahlustunum lögreglu og skyldum úrræðum.

4. Tölfræði

Hér á eftir gefur að líta yfirlit yfir fjölda tilvika þar sem úrræðum skv. 80.–82. gr. sml. var beitt á árinu 2021

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 og hlustunar sama símanúmers. Þá er úrskurða oft leitað samhliða vegna 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 2021. Í töflunum 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 sitt í 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 símanúmeri og fyrri úrskurður.

Árið 2021 var óskað heimildar dómstóla til beitingar rannsóknarúrræða skv. 80.–82. gr. sml. í 225 skipti í 67 málum. Í þessum úrskurðum var óskað 318 aðgerða. Í 14 tilvikum var ekkert framkvæmt og eru aðgerðir í þessum úrskurðum sem voru nýttir 304. Tafla 1 sýnir þær aðgerðir sem heimilaðar voru í þessum úrskurðum, tafla 2 sýnir hvernig þessar aðgerðir skiptast milli embætta og tafla 3 sýnir hvaða brot voru til rannsóknar hjá embættunum og urðu tilefni beitingar úrræðanna.

Tafla 1. Aðgerðir í dómsúrskurðum 2021.

	Eintalin aðgerð í úrskurði
Eftirfararbúnaður	48
Hlustun síma	61
Hlustunarbúnaður (herbergi o.fl.)	17
IMEI leit samkvæmt úrskurði	9
Myndavélaeftirlit	9
Upplýsingar um rétthafa	4
Útskrift á gagnanotkun farsíma	49
Útskrift á notkun	107
Samtals	304

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

	Héraðssaksóknari	Lögreglustjóriinn á höfuðborgarsvæðinu	Lögreglustjóriinn á Suðurnesjum	Lögreglustjóriinn á Norðurlandi eystra	Lögreglustjóriinn á Vestfirðum	Lögreglustjóriinn á Vesturlandi	Lögreglustjóriinn í Vestmannaeyjum	Lögreglustjóriinn á Austurlandi	Alls
Eftirfararbúnaður	8	38	2						48
Hlustun síma	9	27	18					7	61
Hlustunarbúnaður (herbergi o.fl.)		16	1						17
IMEI leit samkvæmt úrskurði	1	6	1	1					9
Myndavélaeftirlit	1	6	2						9
Tölvusamskipti									0
Upplýsingar um rétthafa		2				1	1		4
Útskrift á gagnanotkun farsíma	5	30	9			1		4	49
Útskrift á notkun	14	53	25	2	4	1	3	5	107
Alls	38	178	58	3	4	3	4	16	304

Tafla 3. Fjöldi aðgerða í dómsúrskurðum greint eftir því embætti sem var með málið og tegund brots.

	Héraðssaksóknari	Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu	Lögreglustjórnin á Suðurnesjum	Lögreglustjórnin á Norðurlandi eystra	Lögreglustjórnin á Vestfirðum	Lögreglustjórnin á Vesturlandi	Lögreglustjórnin í Vestmannaeyjum	Lögreglustjórnin á Austurlandi	Alls
Annað	1	23							24
Auðgunarbrot / peningapvætti	6	12	9						27
Fíkniefnabrot	31	96	39		4	3	4	16	193
Önnur sérrefsilagabrot		4		3					7
Kynferðisbrot			6						6
Ærumeiðingar og friðhelgi einkalífs		9	2						11
Ofbeldisbrot/frelsissvipting		34	2						36
Alls	38	178	58	3	4	3	4	16	304