

Samantekt um starfsaðferðir lögreglu,
samstarf við erlendar löggæslu-
stofnanir og meðferð trúnaðarupplýsinga

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur, að beiðni innanríkisráðherra, unnið þessa samantekt um starfsaðferðir lögreglu, alþjóðlega lögreglusamvinnu, meðferð trúnaðarupplýsinga og samskipti við upplýsingaaðila þegar kemur að stærri lögregluaðgerðum, hættu á hryðjuverkum, skemmdarverkum og skipulagðri glæpastarfsemi.

Vikið er sérstaklega að starfsaðferðum og viðbrögðum lögreglu vegna aðgerða samtakanna Saving Iceland og umsvifa vélhjólagentja. Þá er fjallað um mál Marks Kennedys sem fullyrt hefur verið að dvalist hafi hér á landi árið 2005 sem „flugumaður“ breskra lögregluþyrvalda (e. undercover Police Officer) ¹.

1.0 Borgaraleg öryggismál:

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hóf starfsemi árið 2007. Í reglugerð um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007 segir:

„Ríkislögreglustjóri annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu lögregluliða á landsvísu. Ríkislögreglustjóri starfrækir lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og ædstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi.“

Fram til ársins 2007 heyrðu þessir þættir borgaralegra öryggismála undir svonefnt Svið 5 (efnahagsbrotadeild) embættis ríkislögreglustjóra. Fyrir stofnun ríkislögreglustjóra heyrðu þessi mál undir lögreglustjórann í Reykjavík.

Í samræmi við ákvæði lögreglulaga nr. 90/1996 um hlutverk ríkislögreglustjóra hefur embættið sinnt skyldum sínum hvað varðar samhæfingu lögregluliða á landsvísu m.a. hvað varðar baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi og umsvifum aðgerðahópa mótmælenda á borð við samtökin Saving Iceland.

2.0 Hlutverk og verkefni greiningardeildar:

Í 4. grein reglugerðar nr. 404/2007 er kveðið á um hlutverk og verkefni greiningardeildar ríkislögreglustjóra. Þar segir:

¹ Sjá kafla 5.5

„Hlutverk greiningardeildar ríkislögreglustjóra er að annast verkefni á sviði öryggismála, sem m.a. felast í rannsóknum mála, aðgerðarmiðuðu greiningar- og áhættumati og stefnumiðuðum greiningum.

Sérstök verkefni greiningardeildar ríkislögreglustjóra eru eftirfarandi:

- a. Safna upplýsingum, úrvinnsla, greining og skipti á upplýsingum í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr líkum á afbrotum.
- b. Meta hættu og áhættu vegna skipulagðrar glæpastarfsemi, hryðjuverka og eftir atvikum annarra brota er falla undir X. og XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, með síðari breytingum.
- c. Gefa reglulega út ógnarmat vegna skipulagðrar glæpastarfsemi og hryðjuverka.
- d. Annast áhættugreiningu vegna einstaklinga og afla upplýsinga vegna verndar og öryggisgæslu fyrir æðstu stjórn ríkisins.
- e. Veita ráðgjöf um viðbúnað sem hefur þýðingu fyrir hagsmuni ríkisins og þjóðhagslega mikilvæga starfsemi.
- f. Taka þátt í undirbúningi aðgerða til stuðnings lögreglunni í landinu og afla upplýsinga í málum er tengjast öryggi ríkisins.
- g. Veita lögregluliðum aðstoð vegna landamæravörslu.
- h. Annast öryggisúttekt á einstaklingum og útgáfu vottorða um öryggisgráður vegna starfsemi lögreglu og vegna þátttöku í alþjóðlegu samstarfi af hálfu stjórnvalda.
- i. Hafa eftirlit með því að reglum sé fylgt um meðhöndlun gagna sem eru öryggisgráðuð.
- j. Taka þátt í neyðaráætlanagerð almannavarna.
- k. Taka þátt í aðgerðarstjórn ríkislögreglustjóra vegna sérstakra verkefna.
- l. Ríkislögreglustjóri mælir fyrir um almennt vástig og sérstakt vástig vegna flugverndar og siglingaverndar í samræmi við alþjóðasáttmála sem Ísland er aðili að.“

3.0 Samstarf við erlendar og alþjóðlegar löggæslustofnanir:

Í 5. grein lögreglulaga nr. 90/1996 segir að eitt af hlutverkum embættis ríkislögreglustjóra sé að annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu.

Líkt og Svið 5 áður á greiningardeild ríkislögreglustjóra samvinnu við fjölmargar erlendar og alþjóðlegar löggæslustofnanir. Mikilvægi þessa samstarfs hefur vaxið ört á undanliðnum árum ekki síst í ljósi þróunar á sviði alþjóðlegrar, skipulagðrar glæpastarfsemi. Enginn vafi leikur á því að árangur lögreglu á síðustu árum í baráttu hennar við fíkniefnasmyglara má ekki síst þakka því erlenda samstarfi sem komið hefur verið á fót. Þetta á einnig við um þá viðleitni íslensku lögreglunnar að koma í veg fyrir að glæpasamtökin Hells Angels nái að skjóta rötum hér á landi.

3.1 Samstarfsaðilar greiningardeildar:

Samstarf íslensku lögreglunnar við erlendar öryggis- og löggæslustofnanir fer einkum fram innan vébanda norrænnar samvinnu, Alþjóðalögreglunnar (Interpol), Evrópulögreglunnar (Europol), Atlantshafsbandalagsins m.a. við FBI, CIA, BSS o.fl. Einnig á lögreglan aðild að Vinnuhópi lögregluliða vegna hryðjuverkaógnar (e. Police Working Group on Terror).

Jafnframt á greiningardeild samstarf við einstakar erlendar lögregludeildir og má þar nefna Bandarísku alríkislögregluna (FBI) og Lundúnalögregluna (e. Metropolitan Police) sem halda úti formlegum tengslafulltrúum gagnvart Norðurlöndum. Þá á greiningardeild náðið samstarf við lögregludeildir á Norðurlöndum.

3.2 Móttaka trúnaðarupplýsinga:

Á vettvangi þess samstarfs sem rakið er hér að ofan fer fram miðlun trúnaðarupplýsinga. Gildi slíkra upplýsinga verður seint ofmetið á tímum hnattvæðingar og alþjóðlegrar glæpastarfsemi.

Gerðar eru strangar kröfur hvað varðar miðlun, vörslu og notkun slíkra upplýsinga. Algjört lykilatriði er að traust og trúnaður ríki í þeim samskiptum. Í gildi er regla sem kveður á um miðlun slíkra upplýsinga til þriðja aðila. Þessi regla er jafnan nefnd Þriðjaríkisreglan. Hún felur í sér að viðtakanda trúnaðarupplýsinga er óheimilt að miðla þeim til þriðja aðila nema að fyrir liggi leyfi þess er upplýsingarnar veitti. Brot á þeim reglum og hefðum sem varða slíkar trúnaðarupplýsingar, meðferð þeirra, notkun og vörslu, eru litin mjög alvarlegum augum og geta leitt til þess að viðkomandi lögreglulið/ - stofnun geti á engan veg treyst á nauðsynlegt liðsinni erlendra samstarfsaðila og slita á samstarfi.

Kveðið er skýrlega á um þetta í 6. grein reglugerðar nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislögreglustjóra þar sem fjallað er um alþjóðlegt samstarf. Þar segir:

„Greiningardeild ríkislögreglustjóra fer með alþjóðlegt samstarf við öryggisstofnanir annarra landa. Upplýsingum sem eru veittar af erlendum öryggisstofnunum skal ekki miðla til annarra nema með leyfi viðkomandi öryggisstofnunar.“

Þriðjaríkisreglan gildir einnig um þá starfsmenn ríkislögreglustjóra sem heyrðu undir Svið 5 (efnahagsbrotadeild) fram til ársins 2007 og áður lögreglustjórann í Reykjavík. Þótt viðkomandi starfsmenn starfi ekki lengur hjá embætti ríkislögreglustjóra eru þeir enn bundnir trúnaði samkvæmt títtnefndri reglu. Kveðið er á um þagnarskyldu í 22. grein lögreglulaga þar sem segir:

„Lögreglumönnum og öðru starfslíði lögreglu ber þagnarskylda um þau atvik sem þeim verða kunn í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Tekur þetta til upplýsinga um einkahagi manna sem eðlilegt er að leynt fari, upplýsinga sem varða starfshætti lögreglu og fyrirhugaðar lögregluaðgerðir og annarra upplýsinga sem leynt skulu fara samkvæmt lögum, starfsreglum lögreglu eða eðli máls. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.“

Hér má einnig vísa til 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og 18. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996.

3.3 Samningar um meðferð trúnaðarupplýsinga:

Í 2. grein lögreglulaga segir að lögreglan skuli í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Í gildandi samningum sem íslenska ríkið hefur gert um meðferð trúnaðarupplýsinga er kveðið nánar á um meðhöndlun þeirra og hugsanlega miðlun. Í samningi Íslands og Evrópusambandsins frá 12. júní 2006 um skipti á slíkum upplýsingum er að finna ströng ákvæði. Þar er Þriðjaríkisreglan staðfest og kveðið á um að trúnaðarupplýsingum megi viðtakandi ekki miðla til annarra nema að fyrir liggi samþykki þess sem upplýsingarnar veitti.

Í 4. grein sammingsins segir að upplýsingjagjafinn (e. „the providing Party“) ákvarði trúnaðarstigið sem gildi um upplýsingarnar (e. „the security classification“). Viðtakanda sé skylt að halda því trúnaðarstigi.

Í sömu grein sammingsins segir að upplýsingar sem veittar eru skuli ekki notaðar í öðrum tilgangi en upplýsingagjafinn hefur ákveðið og ekki veittar öðrum en þeim sem upplýsingagjafinn hefur miðlað þeim til.²

Sams konar ákvæði og rakin hafa verið hér að ofan er að finna í samstarfssamningi íslenska ríkisins og Evrópulögreglunnar frá 28. júní 2001. Sama fyrirkomulag er milli Norðurlanda um vernd leynilegra upplýsinga m.a. hvað varðar öryggisflokkun þ.e. flokkun samkvæmt leyndar- eða trúnaðarstigi þess sem upplýsingarnar veitti.

Í samræmi við ofanritað eru í gildi hér á landi reglur um vernd, vörslu og meðferð trúnaðarupplýsinga þar sem fram kemur að höfundur eða sendandi trúnaðargagna ákveði trúnaðarflokkun þeirra og þeim fyrirmælum beri að fylgja.

3.4 Ákvæði upplýsingalaga og stjórnsýslulaga:

Í upplýsingalögum nr. 50/1996 er kveðið á um takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna. Þar segir í 6. grein:

„Heimilt er að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, enda hafi þau að geyma upplýsingar um:

1. öryggi ríkisins eða varnarmál;
2. samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir;“

Í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 sbr. lög 83/2000 er í 17. grein kveðið á um takmörkun á upplýsingarétti. Þar segir: „Þegar sérstaklega stendur á er stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum.“

3.5 Viðbrögð lögreglu við trúnaðarupplýsingum:

Í þeim tilvikum sem embætti ríkislögreglustjóra berast trúnaðarupplýsingar frá erlendum samstarfsaðilum er brugðist við þeim svo fljótt sem verða má. Mat er lagt á þær og viðbrögð ákveðin ef talin er þörf á þeim.

² C – liður 4. greinar Agreement between The Republic of Iceland and The European Union on security procedures for the exchange of classified information: Each Party shall: not use such classified information subject to this Agreement for purposes other than those established by the originator and those for which the information is provided and exchanged.

Slíkar upplýsingar kalla oft á snörp viðbrögð. Á seinni árum hefur þessi lýsing m.a. átt við upplýsingar sem borist hafa ríkislögreglustjóra frá erlendum samstarfsaðilum um fyrirhugaða för erlendra félaga í vélhjólasamtökunum Hells Angels til Íslands. Líkt og alkunna er starfar hér á landi stuðningshópur Hells Angels sem stefnir að fullri aðild að samtökunum.

Í þeim tilvikum sem borist hafa upplýsingar um komu félaga í Hells Angels eða stuðningsklúbbum samtakanna hingað til lands hefur ríkislögreglustjóri ritað skýrslu þar sem mat er lagt á framkomnar upplýsingar, aðstæður og þá mögulegu ógn sem heimsókn viðkomandi kann að hafa í för með sér. Íðulega hafa upplýsingar verið á þá leið að von sé á umtalsverðum fjölda félaga í Hells Angels til landsins, jafnvel nokkrum tugum manna. Á grundvelli skýrslu ríkislögreglustjóra hafa síðan ráðuneyti, lögregla og Útlendingastofnun ákveðið viðbrögð í hverju tilviki. Oft hefur verið ákveðið að neita viðkomandi um leyfi til landgöngu með vísun til þeirrar baráttu sem fram fer á vegum norrænna lögregluliða og Evrópulögreglunnar gegn vélhjólagentjum sem tengjast skipulagðri glæpastarfsemi.

Á Norðurlöndum líta stjórnvöld á skipulögð glæpasamtök vélhjólamanna á borð við Hells Angels sem vaxandi samfélagsógn. Ríkislögreglustjórar Norðurlandanna hafa mótað þá skýru stefnu með stuðningi ríkisstjórna landanna að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi mótorhjólagentja. Embætti ríkislögreglustjóra á Norðurlöndum vinna í sameiningu að þessu markmiði. Ríkislögreglustjóri hefur frá árinu 2002 lagt fyrir lögreglustjóra á Íslandi að framfylgja þessari stefnu.

Hið sama á vitanlega við um aðrar birtingarmyndir skipulagðrar glæpastarfsemi svo sem fíkniefnasmygl, peningaþvætti og mansal, sbr. 4. grein reglugerðar um greiningardeild ríkislögreglustjóra.

4.0 Skyldur lögreglu samkvæmt lögreglulögum:

Í 1. kafla lögreglulaga nr. 90/1996 segir í 1. grein um hlutverk lögreglu að það sé m.a.:

- a. að gæta almannaoýggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi,
- b. að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.

Þar eð lögreglu er ætlað það hlutverk m.a. að stemma stigu við afbrotum, koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og halda uppi lögum og reglu þ.m.t. að vernda eignarréttinn getur komið til þess að lögregla þurfi að bregðast við upplýsingum sem eru á þann veg að tiltekinn aðili eða aðilar hyggist á einhvern veg ógna þessum hagsmunum.

Af þessu leiðir að lögregla er betur í stakk búin til að sinna þessu hlutverki sínu samkvæmt lögum ef fyrir liggja upplýsingar sem fallnar eru til að skýra áform viðkomandi og jafnvel getu þeirra hinna sömu til að hrinda þeim í framkvæmd.

Slíkar upplýsingar eru augljóslega mikilvægar þegar kemur að baráttu við skipulagða glæpahópa líkt og rakið var hér að ofan og til að skipuleggja aðgerðir almennrar lögreglu í samræmi við 1. og 2. málsgrein 15. greinar lögreglulaga þar sem segir:

„Lögreglu er heimilt að hafa afskipti af borgurunum til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau.

Í þessu skyni er lögreglu m.a. heimilt að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk, fyrirskipa stöðvun eða breytingu á aðgerðum eða starfsemi, fara inn á svæði í einkaeign og fyrirskipa brottflutning fólks af þeim.“

Slíkar upplýsingar geta einnig komið lögreglu að notum þegar viðbrögð eru skipulögð við aðgerðum hópa þar sem ætla má að markmiðið sé að ráðast að eignarréttinum með skemmdarverkum, trufla lögmæta starfsemi og raska öryggi og allsherjarreglu. Þessi ákvæði lögreglulaga hafa mótað öll viðbrögð íslensku lögreglunnar við aðgerðum samtakanna Saving Iceland hér á landi. Þau hafa sömuleiðis mótað öll viðbrögð og starfsaðferðir lögreglu í þeirri baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem fram fer.

Varast ber að rugla þessum skýru ákvæðum lögreglulaga saman við svonefndar fyrirbyggjandi rannsóknarheimildir lögreglu sem nokkuð hafa verið til umræðu hér á landi hin síðustu ár. Líkt og texti laganna kveður á um er það eitt af hlutverkum lögreglu að leitast við að stemma stigu við afbrotum og af eðli máls leiðir að þessi ákvæði eiga einnig við um viðbrögð lögreglu þegar fyrir liggja upplýsingar um áform um að ráðast gegn eignarrétti og

trufla lögmæta starfsemi að ekki sé minnst á áform sem falla undir hugtakið „skipulögð glæpastarfsemi“ eða „hryðjuverkaógn“.

5.0 Ýmsar rannsóknaraðferðir: *

Í 89. grein laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 segir:

„Að tillögu ríkissaksóknara er [ráðherra]³ heimilt að setja reglur um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála sem ekki er kveðið á um í lögum þessum, svo sem um notkun tálbeita, uppljóstrara og flugumanna, afhendingu undir eftirliti og skyggingu. Í reglunum skal m.a. koma fram hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til þess að gripið verði til tiltekinnar aðferðar eða aðgerðar, hverjir séu bærir til að taka ákvörðun um hana og hvernig staðið skuli að framkvæmd hennar.“

Samkvæmt þessu er skýr lagaheimild fyrir því að nota framangreindar rannsóknaraðferðir, þ.m.t. flugumenn. Reglur hafa ekki verið settar á grundvelli þessa ákvæðis. Á hinn bóginn hefur ríkissaksóknari staðfest að eldri reglur, nr. 3/1999, séu í gildi að því marki sem lög um meðferð sakamála hafa ekki vikið þeim til hliðar. Fyrirmæli ríkissaksóknara nr. 3/1999 voru sett í gildistíð eldri laga um meðferð opinberra mála. Fyrirmælin eru enn í gildi.

5.1 Upplýsingagjafi:

Í gildi eru reglur ríkissaksóknara um samskipti lögreglu við upplýsingagjafa við rannsókn sakamála (Fylgiskjal 1 með fyrirmælum/leiðbeiningum RS: 3/1999).

Í þeim reglum segir að markmið þeirra sé að fyrirbyggja brotastarfsemi, upplýsa um brot og tryggja öryggi upplýsingagjafa og lögreglumanna, vitneskju yfirmanna, ábyrgð og eftirlit.

Í reglum þessum er kveðið á um að einungis lögreglumaður með a.m.k. tveggja ára starfsreynslu eftir útskrift frá Lögregluskóla ríkisins megi stofna til sambands við upplýsingagjafa.

Jafnframt er tekið fram að tryggja skuli nafnleynd upplýsingagjafa.

**Ríkissaksóknari hefur fellt úr gildi fyrirmæli nr. 3/1999 eftir að skýrsla þessi var gerð.*

³ L 162/2010 194. gr.

Í reglum þessum kemur m.a. fram að lögreglu er heimilt að greiða upplýsingagjafa fyrir upplýsingar sem leiða til þess að komið sé í veg fyrir að alvarlegt brot sé framið eða að alvarlegt brot upplýsist. Hámarksupphæð er tilgreind.

5.2 Notkun tálbeitu:

Í gildi eru fyrirmæli ríkissaksóknara um notkun tálbeitu (sjá Fylgiskjal 2 með fyrirmælum/leiðbeiningum RS: 3/1999).

Þar segir í öðrum lið að heimilt sé „að nota tálbeitu þegar grunur er um að verið sé að fremja eða reynt verði að fremja alvarlegt afbrot“. Þess er krafist í fyrirmælum þessum að ástæða sé til að ætla að með notkun tálbeitu fái upplýsingar sem skipt geti verulega miklu fyrir rannsókn máls. Jafnframt er þess krafist að ætla megi að venjuleg rannsóknarúræði, önnur en notkun tálbeitu, dugi ekki til að fá slíkar upplýsingar.

5.3 Afhending undir eftirliti:

Í gildi eru reglur ríkissaksóknara um afhendingu undir eftirliti (Fylgiskjal 3 með fyrirmælum/leiðbeiningum RS: 3/1999). Í 1. grein sem fjallar um skilgreiningu og markmið segir:

„Afhending undir eftirliti er rannsóknaraðgerð lögreglu sem felst í því að fresta að leggja hald á, en hafa undir stöðugu eftirliti, fíkniefnasendingu eða aðra ólöglega eða grunsamlega vörusendingu á leið til landsins, um landið eða úr landi. Tilgangur afhendingar undir eftirliti er að upplýsa um viðtakanda sendingar, aðferðir við flutning og hugsanlegt dreifikerfi og afla þannig sönnunargagna um refsiverða háttsemi.“

Í 2. grein reglna um afhendingu undir eftirliti segir að ríkislögreglustjóri taki ákvörðun um afhendingu undir eftirliti og mæli fyrir um stjórn aðgerða. Þar segir ennfreður:

„Áður en ríkislögreglustjóri ákveður að afhending undir eftirliti fari fram hér á landi eða leitar samvinnu um það við löggæsluþing annarra ríkja ber honum að leita samþykkis ríkissaksóknara og tollstjóra.“

5.4 Notkun eftirfararbúnaðar:

Ríkissaksóknari hefur gefið út fyrirmæli um notkun eftirfararbúnaðar (sjá Fylgiskjal 4 með fyrirmælum/leiðbeiningum RS: 3/1999). Í 1. mgr. 84. gr. laga um meðferð sakamála nr.

88/2008 er kveðið á um að úrskurður dómara þurfi að liggja fyrir áður en eftirfararbúnaði er komið fyrir. Fyrirmælin frá 1999 hafa ekki verið felld úr gildi.

Í 1. grein fyrirmælanna segir að markmiðið með notkun sérstaks eftirfararbúnaðar sé að auka öryggi og tryggja betri árangur lögreglu við eftirför (skyggingu).

Fram kemur í 3. grein að notkun eftirfararbúnaðar sé heimil sem þáttur í rannsókn mála hjá lögreglu enda liggja fyrir rökstuddur grunur um alvarlegt brot, sem þegar hafi verið framið eða í ráði sé að fremja. Jafnframt skuli vera líklegt að upplýsingar, sem skipti verulegu máli fyrir rannsóknina, fáist með þessum hætti.

Í 4. grein fyrirmæla um notkun eftirfararbúnaðar segir að lögreglustjórar eða löglærðir fulltrúar þeirra taki ákvörðun um notkun eftirfararbúnaðar hverju sinni.

Í 5. grein segir að halda skuli skrá um notkun eftirfararbúnaðar þar sem fram komi að hverjum rannsókn beindist, tímabil notkunar og árangur úrræðisins.

5.5 Flugumenn:

Ríkissaksóknari hefur ekki sett reglur hvað varðar flugumenn.

Í skýrslu nefndar um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu sem þáverandi dómsmálaráðherra fékk í aprílmánuði árið 1999 er hugtakið „flugumaður“ skilgreint svo:

„Með flugumönnum (e. infiltration) er átt við að leynilegur rannsóknari (e. under cover agent) villir á sér deili og kemur sér inn í raðir þeirra manna sem liggja undir grun til þess að afla sönnunargagna um refsiverða háttsemi. Þessi rannsóknaraðferð er viðurkennd í flestum Evrópulöndum og þarf ekki sérstaka lagaheimild til hennar. Ýmis álitæfni geta þó vaknað við notkun flugumanna. Til að rannsóknaraðferðin nái árangri sínum getur flugumaður þurft að koma fram undir röngu nafni og getur verið nauðsynlegt að hann beri skilríki sem bera með sér rangt nafn og persónuupplýsingar, ef hann þarf að sanna á sér deili gagnvart grunuðum mönnum sem hann kemst í kynni við. Þess ber einnig að gæta að mjótt getur verið á munum hvort maður kemur fram sem flugumaður eða tálbeita, t.d. ef hann tekur þátt í lögregluaðgerð þar sem fíkniefnakaup fara fram og brot er þannig framið með beinni þátttöku flugumannsins/tálbeitunnar.

Hér á landi er notkun flugumanna í þeim tilgangi að komast inn í raðir grunaðra manna tiltölulega fátíð rannsóknaraðferð hjá lögreglu enda er hún háð ýmsum annmörkum. Kemur

þar helst til að í litlu samfélagi eins og hér á landi er örðugt að villa á sér deili og vinna sem leynilegur rannsóknari um lengri tíma í umhverfi brotamanna. Brotaumhverfið er tiltölulega smátt í sniðum miðað við það sem gerist annars staðar og rannsóknarar lögreglu eru lítil hópur sem brotamenn læra fljótlega að þekkja.

Flugumenn er einnig hægt að nota með einfaldari hætti án nokkura aðgerða sem miða að því að breyta nafni og auðkennum manns. Þannig getur borgaralega klæddur lögreglumaður komið sér inn í eða fylgst náið með hópi manna á stað þar sem aðgangur er opinber, t.d. á skemmtistað eða knattspyrnuleikvangi, án þess að nærstaddir viti um hlutverk hans. Við þessar aðstæður er í reynd um að ræða samspil skyggingar og notkun flugumanns. Í löndum þar sem meiri hefð er fyrir notkun flugumanna, sem rannsóknaraðferð lögreglu, er almennt ekki sett að skilyrði að flugumaður sé lögreglumaður. Þegar flugumaður er ekki lögreglumaður skarast þessi rannsóknaraðferð óneitanlega við notkun lögreglu á upplýsingagjöfum, enda veitir flugumaðurinn lögreglu upplýsingar um það sem hann verður áskynja í hlutverki sínu, í sumum tilvikum væntanlega gegn greiðslu. Eru mörkin á milli þessara tveggja rannsóknaraðferða við þessar aðstæður þannig ekki alltaf glögg.“⁴

Hefðbundið er í slíkum tilvikum að tengiliður lögreglu, stundum fleiri en einn, sé í sambandi við upplýsingagjafa eða flugumann og að yfirmaður tengiliðs eða tengiliða viti af störfum þeirra. Vitneskja um upplýsingagjafann eða flugumanninn er því takmörkuð við þá sem nauðsynlega þurfa á henni að halda. Þetta er í samræmi við þá reglu að aðeins megi veita einstaklingum aðgang að leynilegum upplýsingum í tengslum við opinberar skyldur þeirra og verkefni. Þessi regla er m.a. viðhöfð í samstarfi Norðurlandanna um vernd leynilegra upplýsinga.⁵

6.0 Starfsaðferðir lögreglu vegna MC Iceland/Hells Angels:

Líkt og rakið hefur verið hér að framan hefur íslenska lögreglan leitast við að uppfylla ákvæði lögreglulaga í baráttu sinni gegn því að samtök vélhjólamanna sem bendluð eru við skipulagða glæpastarfsemi víða um heim nái að festa rætur á Íslandi. Hér á landi er starfandi hópur manna sem kalla sig MC Iceland. Um er að ræða vélhjólageni og eru margir félaganna

⁴ Skýrsla um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu, Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, apríl 1999.

⁵ Á ensku er vísað til reglu þessarar sem „need-to-know“. Hér er um að ræða eina grundvallarreglu öryggismála. Reglan er skilgreind svo: Need to know means: A principle by which access to Classified Information may only be granted to individuals in connection with their official duties and tasks.

dæmdir afbrotamenn. Þessir menn stefna að inngöngu í alþjóðasamtökin Hells Angels og hyggjast fá þar stöðu sjálfstæðrar og fullgildrar deildar. Erlendir sérfræðingar vara íslensk yfirvöld mjög við þessari þróun og lof hefur verið borið á þá stefnu lögreglu að neita erlendum félögum í Hells Angels um leyfi til landgöngu.

Rakið hefur verið hversu mikilvægar trúnaðarupplýsingar erlendis frá hafa reynst í þeirri baráttu.

Á grundvelli framkominna upplýsinga hefur ríkislögreglustjóri lagt fram skýrslur þar sem leitast er við að leggja mat á þá ógn sem kann að stafa af komu erlendra félaga í vélhjólagegjum til landsins. Lögregla og Útlendingastofnun hafa síðan ákveðið frekari viðbrögð og framkvæmd.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra vinnur á ári hverju heildstæða matsskýrslu um skipulagða glæpastarfsemi og mögulega hryðjuverkaógn hér á landi. Í þeirri skýrslu er m.a. stuðst við trúnaðarupplýsingar sem deildinni hafa borist erlendis frá. Hér að framan var rakið hvernig slíkar upplýsingar eru meðhöndlaðar og hvernig fyllsta trúnaðar er gætt samkvæmt Þriðjaríkisreglunni.

7.0 Starfsaðferðir lögreglu vegna aðgerða Saving Iceland:

Samtök náttúruverndarsinna og andstæðinga stóriðju sem nefnast Saving Iceland létu til sín taka á Íslandi á árunum 2004-2009. Ítrekað efndu félagar í samtökunum, íslenskir ríkisborgarar sem erlendir, til aðgerða til að leggja áherslu á baráttumál sín. Sumar aðgerða þessara fólu í sér skýlaus lögbrot. Spjöll voru unnin á vélum og tækjum verktaka, starfsfólk fyrirtækis á Reyðarfirði var svipt frelsi sínu er félagar í samtökunum frömdu þar húsbrot. Félagar í Saving Iceland trufluðu ítrekað lögmæta starfsemi fyrirtækja með því að hlekkja sig við vinnuvélar, tæki og tálmanir. Félagar í Saving Iceland komu sjálfum sér og lögreglumönnum ítrekað í hættu með því að hlekkja sig í mikilli hæð við krana sem notaðir voru við byggingarframkvæmdir. Þá neituðu viðkomandi ítrekað að verða við fyrirmælum lögreglu.

Trúnaðarupplýsingar um fyrirhuguð mótmæli bárust lögreglu. Var þar bæði um að ræða upplýsingar frá innlendum og erlendum upplýsingagjöfum. Tekið skal fram að þær upplýsingar voru einungis nýttar til að skipuleggja viðbrögð lögreglu en engin not voru höfð af þeim í þágu rannsókna og málareksturs sem fylgdu í kjölfarið.

7.1 Viðbrögð og viðbúnaður lögreglu vegna mótmæla Saving Iceland:

Undirbúningur lögreglu í aðdraganda mótmæla á Austurlandi var umfangsmikill og vandaður. Meðal annars mælti ríkislögreglustjóri fyrir um aukinn viðbúnað lögreglu á Austurlandi og setti fram stefnumótun og skipulag þar sem m.a. kemur fram:

„Það er hlutverk lögreglu að koma í veg fyrir að framkvæmdir verði fyrir truflunum svo sem vegna uppþota, óspekta, og annarra ólögðra aðgerða af hálfu hugsanlegra mótmælenda á svæðinu. Lögreglu ber að takast á við lögbrot svo sem óspektir, skemmdarverk, hindranir á umferð, stórfelld eignarspjöll, brennu, óhlýðni við fyrirmælum lögreglu og brot gegn valdstjórninni og brot á almannafriði og allsherjarreglu.“

Markmið lögreglu var að tryggja friðsamleg mótmæli og að viðbrögð lögreglu, reyndust þau nauðsynleg, yrðu í samræmi við tilefnið. Í sama skjali var markmiðum lýst svo:

„Það er markmið lögreglu varðandi mannfjöldastjórnun að viðbúnaður lögreglunnar samsvari tilefninu. Tryggt skal að friðsamleg mótmæli geti farið fram og viðbúnaður lögreglu sé ekki of áberandi eða ógnvekjandi ef einungis er um friðsamleg mótmæli að ræða. Á ófriðsamlegum, ofbeldisfullum mótmælum skal tekið með festu og öryggi og þeir sem staðnir eru að lögbrotum handteknir.“

Dreift var til lögreglu fyrirmælum á íslensku og ensku um hvernig ávarpa skyldi mótmælendur og upplýsa þá um lokun svæða og vega, reyndist það nauðsynlegt.

Starfsaðferðir lögreglu voru í samræmi við verklagsreglur og leiðbeiningar um áhættumat, vástig, stig viðbúnaðar, viðbragðsáætlanir lögreglu og fleira sem embætti ríkislögreglustjóra sendi frá sér árið 2004. Farið var eftir almennum varðgæsluúrræðum hvað varðar eftirlit á Austurlandi.

Um almenn varðgæsluúrræði segir svo í fyrrnefndum verklagsreglum og leiðbeiningum:

„Eftirfarandi úrræði geta átt við hvort heldur er sendiráð, stjórnarstofnanir eða mikilvæg mannvirki sem ástæða er talin til þess að vakta. Hlutverk lögreglumanna er að fylgjast vel með öllu óvenjulegu, eru grunsamlegir einstaklingar í nágrenninu, menn sem geta ekki gert grein fyrir erindi sínu á vettvangi eða eru sjáanlega að fylgjast með staðnum osfrv.“ (bls. 10).

Jafnframt var fylgt almennum lögregluúrræðum líkt og þeim sem lýst er í sömu verklagsreglum og leiðbeiningum lögreglu til handa. Almennum lögregluúrræðum er beitt í samræmi við þá ógn sem lögregla stendur frammi fyrir hverju sinni. Með því móti er leitast við að tryggja að framkvæmd sé í samræmi við stefnumörkun yfirstjórnar hverju sinni.

Um yfirstjórn, aðgerðastjórn og vettvangsstjórn segir m.a. svo í verklagsreglum þessum:

„Yfirstjórnendur setja fram stefnu með því að skilgreina hvort hún eigi að vera sóknarastaða, hemjandi afstaða eða varnarstaða. Það er svo hlutverk aðgerðastjórnar að koma á framfæri við vettvangsstjórnendur stefnu yfirstjórnar í formi fyrirskipana og áætlana . . . Mikilvægt er að vettvangsstjórnendur hafi nægjanlegt sjálfstæði til að grípa til viðeigandi úrræða hverju sinni í samræmi við þá stefnu sem þeim hefur verið sett.“ (bls. 24).

Þau úrræði sem stjórnandi á vettvangi hefur til að beita eru m.a eftirfarandi:

- Innri og ytri lokanir.
- Föst varðstaða staðar eða svæðis.
- Sýna styrk lögreglu til að hafa fyrirbyggjandi áhrif.
- Upplýsingamiðlun til almennings.
- Skipulögð vöktun.
- Starfshópur vegna upplýsingaöflunar.
- Mannfjöldadreifing.
- Sjáanleg stýring.
- Hamlandi aðgerðir.
- Samsvarandi aðgerð m.v. mótaðila.
- Fangaflutningar.
- Koma í veg fyrir óeirðir/óeirðastýring.

Við aðgerðastjórnun vegna mótmæla Saving Iceland var jafnframt fylgt verklagsreglum og leiðbeiningum um mannfjöldastjórnun og óeirðalöggæslu (Ríkislögreglustjórnin, ágúst 2002) og verklagsreglum og leiðbeiningum um skipulagningu, áætlanagerð og stjórnun vegna neyðarástands og stærri lögregluaðgerða (Ríkislögreglustjórnin, 2003).

Í skýrslu dómsmálaráðherra um framgöngu lögreglu gagnvart mótmælendum Kárahnjúkavirkjunar og stóriðjuframkvæmda 2005, 2006 og 2007, sem lögð var fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008 kemur m.a. fram að alls voru 43 einstaklingar ákærðir í sex sakamálum sem þá höfðu verið höfðuð og voru sumir þeirra ákærðir í fleiri málum en einu. Fram kemur að í þeim málum sem lokið hafði með dómi var oftast ákært fyrir brot gegn almennum hegningarlögum og lögreglulögum með því að farið var heimildarlaust inn á lokuð vinnusvæði og fyrirmælum um að fara þaðan ekki hlítt, í einu máli var ákært fyrir húsbrot og að meina starfsmönnum verkfræðistofu að fara þaðan út og einnig voru dæmi þess að ákært væri vegna skemmdarverka.

Í skýrslunni kemur og fram að lögregla hafi ekki beitt hlerunum í tengslum við mótmælin.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra tók saman skýrslur um fyrirhugaðar aðgerðir Saving Iceland árin 2007, 2008 og 2009. Árið 2010 létu samtökin ekki til sín taka hér á landi.

Í skýrslum þessum var leitast við að leggja mat á tiltækar upplýsingar um fyrirhugaðar aðgerðir Saving Iceland og lærdómur dreginn af fyrri umsvifum samtakanna hér á landi. Ríkislögreglustjóri samræmdi aðgerðir lögreglu þegar efni þóttu til þess í samræmi við ákvæði lögreglulaga.

Viðbrögð lögreglu og starfsaðferðir mótuðust af ákvæðum lögreglulaga sem rakin voru að framan:

- a. að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi,
- b. að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.

Við athugun greiningardeildar verður ekki annað séð en viðbrögð lögreglu árin 2005 og 2006 hafi verið í samræmi við viðvaranir sem bárust erlendis frá og upplýsingar sem fengust hér á landi. Þær upplýsingar voru á þann veg að fyrirliggjandi væru sterkar vísbendingar um að mótmæli náttúruverndarsinna hér á landi kynnu að verða fjölmenn og varað var við því að búast mætti við að skemmdarverk yrðu unnin þar sem mjög einbeitta aðgerðasinna yrði líklega að finna í hópnum.

Upplýsingum um þá erlendu einstaklinga sem handteknir voru hér á landi í aðgerðum Saving Iceland á þessum árum var miðlað til erlendra samstarfsaðila íslensku lögreglunnar. Jafnframt var leitað eftir upplýsingum um viðkomandi einstaklinga þ.e. hvort þeir hefðu sakarferil í heimaríki.

Vert er að taka fram að ríkislögreglustjóri heldur ekki skrár með upplýsingum um þá einstaklinga sem þátt tóku í mótmælum Saving Iceland. Lögum samkvæmt geta einstaklingar hér á landi fengið prentaðar út þær upplýsingar sem skráðar hafa verið um þá í lögreglakerfinu (LÖKE).

Allt frá stofnun hefur greiningardeild leitast við að auka öryggisvitund ábyrgðarmanna öryggismála í ál- og orkuverum hér á landi. Vakin hefur verið athygli á því að fyrirtækin sjálf geti komið í veg fyrir eða dregið úr líkum á skemmdarverkum og truflun á þeirri lögmætu starfsemi sem þar fer fram. Upplýsingum hefur verið miðlað til yfirmanna öryggismála í þessum fyrirtækjum og til staðarlögreglu þegar það hefur átt við. Þetta starf hefur skilað árangri; öryggisvitund forráðamanna þessara fyrirtækja hefur aukist og gripið hefur verið til lögmætra ráðstafana til að hefta að unnt reynist að vinna spjöll á vélum, tækjum, mannvirkjum og öðru og/eða trufla starfsemi á umræddum stöðum.

7.2 Mál Mark Kennedy (*alias* Mark Stone):

Sumarið 2005 bárust embætti ríkislögreglustjóra upplýsingar erlendis frá þess efnis að einn forystumanna samtakanna Saving Iceland væri á för um Evrópu í leit að stuðningi og sérfræðipækkingu í því skyni að efna til mótmæla í nafni náttúruverndar hér á landi. Jafnframt bárust upplýsingar um að mótmælin kynnu að verða fjölmenn með þátttöku erlendra aðila sem reynslu hefðu af slíkum aðgerðum. Þá bárust viðvaranir um að hugsanlega yrðu framin spellvirki í mótmælum náttúruverndarsamtaka hér á landi.

Í framhaldi af þessu átti lögreglan samstarf við erlend lögregluyfirvöld um mótmælahópa erlendis og fyrirhuguð mótmæli í nafni Saving Iceland hér á landi. Fengnir voru erlendir lögreglumenn til að halda kynningu á þekktum aðferðum aðgerðasinna.

Í janúarmánuði 2011 greindu breskir fjölmiðlar frá því að flugumaður bresku lögreglunnar hefði um sjö ára skeið starfað innan ýmissa hópa umhverfisverndarsinna, stjórnleysingja og fleiri í 22 löndum. Í fréttum þessum kom fram að flugumaðurinn, Mark Kennedy, hefði dvalist hér á landi árið 2005 undir dulnefninu Mark Stone og tekið þátt í aðgerðum og mótmælum hópsins Saving Iceland. Fram kom einnig að stofnandi Saving Iceland hefði leitað

eftir „sérfræðipækingu“ mannsins á sviði slíkra mótmæla og aðgerða og fengið hann til Íslands.

Í þessu ljósi skal eftirfarandi upplýst:

1. Í fréttum breska dagblaðsins Guardian í janúarmánuði 2011 var fullyrt að Mark Kennedy hefði dvalist hér á landi 2005 og tekið þátt í aðgerðum og undirbúningi vegna þeirra á vegum Saving Iceland. Talsmenn Saving Iceland hafa staðfest að umræddur maður hafi dvalist hér á landi á þessum tíma. Í yfirlýsingu Saving Iceland frá 11. febrúar 2011 segir m.a. að Mark Kennedy hafi engu hlutverki gegnt við stofnun íslensku umhverfishreyfingarinnar. Hann hafi ekki þjálfað íslenska mótmælendur og ekki tekið mikilvægan þátt í aðgerðum Saving Iceland. Þá segir í yfirlýsingunni að Mark Kennedy hafi aldrei verið forystumaður í ákvarðanatöku með Saving Iceland.
2. Í fréttum breska dagblaðsins Guardian í janúarmánuði 2011 kemur fram að Ólafur Páll Sigurðsson, stofnandi Saving Iceland, hafi kynnst Mark Kennedy.
3. Samkvæmt Guardian kom Mark Kennedy til Íslands snemma árs 2005. Í frétt blaðsins segir að Ólafur Páll Sigurðsson hafi haft milligöngu um komu hans og kynnt hann fyrir félögum í hreyfingunni.⁶
4. Samkvæmt Guardian starfaði Mark Kennedy sem lögreglumaður hjá Lundúnalögreglunni en var síðan fenginn til að sinna leynilegum verkefnum⁷ á vegum National Public Order Intelligence Unit (NPOIU).

⁶ “The undercover policeman played his part to perfection. When Sigurdsson introduced him to Iceland in early 2005, members of the embryonic network were delighted: not only did Kennedy have an enviable list of contacts and friends in activist groups across Europe, but he was keen to share everything he knew about campaigning and protesting.” Frétt Guardian 14. janúar 2011: “Mark Kennedy played key role in forming green movement in Iceland”.

⁷ Á ensku er yfirleitt talað um „undercover policing“ þ.e.a.s. viðkomandi tekur sér annað nafn og villir á sér heimildir í hvívetna í því skyni að afla upplýsinga, iðulega með því að koma sér inn í hópa sem eru til rannsóknar.

5. Hafi Mark Kennedy dvalist hér á landi árið 2005 og hafi hann verið starfsmaður bresku lögreglunnar í dulargervi verður ekki önnur ályktun dregin af framkomnum upplýsingum en að hingað hafi hann komið á vegum Saving Iceland og með vitund og vilja NPOIU sem hann er sagður hafa starfað fyrir.
6. Í yfirlýsingu Saving Iceland er því ranglega haldið fram að Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri hafi átt fund með Ögmundi Jónassyni innanríkisráðherra þann 16. janúar 2011. Eins og fram hefur komið opinberlega hefur innanríkisráðherra óskað eftir greinargerð um mögulega vitneskju íslenskra lögregluþingvalda um veru Marks Kennedy/Stone í mótmælabúðum á Kárahnjúkum og hefur ráðherra einu sinni fundað með ríkislögreglustjóra um málið. Á þeim fundi sem haldinn var 2. febrúar, ekki 16. janúar, kom fram að athugunum ríkislögreglustjóra væri ekki lokið. Frásögn Saving Iceland af fundinum og ummælum Haraldar Johannessen ríkislögreglustjóra á því ekki við rök að styðjast eins og fram kemur í leiðréttingu innanríkisráðuneytisins þann 12. febrúar sl. við umfjöllun Saving Iceland.
7. Við yfirferð gagna hjá embætti ríkislögreglustjóra hafa ekki komið fram upplýsingar sem gera kleift að skera úr um hvort þessi flugumaður bresku lögreglunnar hafi verið hér á landi í samvinnu eða með vitund lögreglunnar árið 2005.

8.0 Tillögur:

Í 89. grein laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 segir:

„Að tillögu ríkissaksóknara er [ráðherra]⁸ heimilt að setja reglur um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála sem ekki er kveðið á um í lögum þessum, svo sem um notkun tálbeita, uppljóstrara og flugumanna, afhendingu undir eftirliti og skyggingu. Í reglunum skal m.a. koma fram hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til þess að gripið verði til tiltekinnar aðferðar eða aðgerðar, hverjir séu bærir til að taka ákvörðun um hana og hvernig staðið skuli að framkvæmd hennar.“

Reglur um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála hafa ekki verið settar á grundvelli heimildar í 89. gr. laga um meðferð sakamála.

⁸ L 162/2010 194. gr.

Í gildi eru fyrirmæli og reglur ríkissaksóknara nr. 3/1999 sem eru frá því í gildistíð eldri laga um meðferð opinberra mála. Reglur og fyrirmæli ríkissaksóknara eru enn í gildi hvað varðar upplýsingagjafa, notkun tálbeitu og afhendingu undir eftirliti. Reglur ríkissaksóknara varðandi notkun eftirfararbúnaðar eru enn í gildi, en 1. mgr. 84. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála kveður á um að úrskurður dómara þurfi að liggja fyrir áður en eftirfararbúnaði er komið fyrir. Reglur um flugumenn hafa ekki verið settar.

Lagt er til við innanríkisráðherra að reglur um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála verði settar með heimild í lögum um meðferð sakamála.