



**Háskólinn
á Akureyri**
University
of Akureyri

Eftirlit með störfum lögreglu

Með áherslu á nefnd um eftirlit með störfum lögreglu

Vignir Ingi Eggertsson

Lagadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
2023

Eftirlit með störfum lögreglu

Með áherslu á nefnd um eftirlit með störfum lögreglu

Vignir Ingi Eggertsson

12 eininga lokaverkefni
sem er hluti af
Baccalaureus Artium-prófi í lögfræði

Leiðbeinandi/endur
Birgir Jónasson

Lagadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Akureyri, maí 2023

Titill: Eftirlit með störfum lögreglu með áherslu á nefnd um eftirlit með störfum lögreglu

Stuttur titill: Eftirlit með störfum lögreglu

12 eininga bakkalárprófsverkefni sem er hluti af Baccalaureus Artium-prófi í lögfræði.

Höfundarréttur © 2023 Vignir Ingi Eggertsson

Öll réttindi áskilin

Lagadeild

Hug- og félagsvísindasvið

Háskólinn á Akureyri

Sólborg, Norðurlóð 2

600 Akureyri

Sími: 460 8000

Skráningarupplýsingar:

Vignir Ingi Eggertsson, 2023, bakkalárprófsverkefni, Lagadeild, hug- og félagsvísindasvið, Háskólinn á Akureyri, 49 bls.

Akureyri, maí, 2023

Ágrip

Efni þessarar ritgerðar snýr að eftirliti með störfum lögreglu með sérstakri áherslu á nefnd um eftirlit með störfum lögreglu (NEL). Markmið ritgerðarinnar er að varpa sýn á hvernig eftirliti með lögreglu er háttað hérlendis og hvernig eftirlitið hefur þróast síðustu ár. Fjallað er um hinar ýmsu stofnanir sem sjá um að halda uppi virku eftirliti með störfum lögreglu og hvernig innra eftirliti lögreglu er háttað. Ljóst er að lögreglan sætir ekki bara eftirliti af hálfu NEL heldur einnig ýmissa stofnana á borð við Dómsmálaráðuneytið, dómsmálaráðherra, ríkissaksóknara, ríkislögmans og fleiri sem fjallað er um í ritgerðinni. Eftirlit með störfum lögreglu breyttist mikið með tilkomu NEL en nefndinni berast tugir kvartana á ári sem eru teknar til greina og áframsendar til viðeigandi aðila. Nefndin sér um að sigta út kvartanir sem taldar eru tilefnislausar. Ýmsar breytingar gætu verið væntanlegar á eftirliti með störfum lögreglu í ljósi nýs frumvarps dómsmálaráðherra er snýr að forvirkum rannsóknarheimildum lögreglu og heimildir lögreglumanna til að bera rafvarnarvopn. Í ritgerðinni er einnig fjallað um hvernig eftirliti með lögreglu er háttað í nágrenni löndum okkar og gerður samanburður við eftirlitið hérlendis.

Abstract

The topic of this essay is about the supervision of police work with a special emphasis on the committee for the supervision of police work. The aim of the essay is to shed a light on how the supervision of the Icelandic police is carried out and how the supervision has developed in the recent years. In the essay it is also discussed how the various institutions are responsible to maintain active supervision of the police and how the internal police supervision is carried out. It is clear that the police is not only supervised by the committee for the supervision of police work but also by the Ministry of Justice, the Minister of Justice, the State Prosecutor, the State Attorney and others that are discussed in the essay. The supervision of the Icelandic police has changed a lot with the introduction of the committee on the supervision of police work, the committee receives dozens of complaints every year that are taken into consideration and forwarded to the appropriate parties, the committee makes assessments to the complaints that they get and decides what should be further investigated and what not. Various changes could be expected in the supervision of police work with the new bill of the Minister of Justice regarding the police's proactive investigation powers and the authorization of police officers to carry stun guns (tasers). This essay also discusses how police supervision is conducted in other countries and a comparison with the supervision that is held out with the Icelandic police.

*Á þessa blaðsíðu má rita tileinkun.
Tileinkun má sleppa og skal þá fjarlægja blaðsíðuna.
Tileinkun skal birtast á oddatölu blaðsíðu (hægri síðu).*

Formáli

Áhugi minn á eftirliti með störfum lögreglu kviknaði þegar ég hóf nám í lagadeild við Háskólann og langaði mig að grafa dýpra í það eftirlit sem þar er starfrækt. Sem starfandi lögreglumaður er málefnið mér kært og styð það eftirlit sem lögreglan sætir í sínum störfum. Við skrif á ritgerðinni vildi ég kanna það hversu miklu eftirliti starfsemi lögreglunnar er undir og tel ég nauðsynlegt að eftirlit með störfum og starfsháttum sé haldið vel við og þróist í rétta átt.

Ég vil fyrst og fremst þakka leiðbeinanda mínum Birgi Jónassyni fyrir ómetanlega aðstoð við gerð ritgerðarinnar og fagleg svör við mínum fyrirspurnum. Þá vil ég einnig þakka samstarfsfélögum mínum hjá Ríkislögreglustjóra (FMR) fyrir þá þolinmæði sem mér var sýnd við skrif á ritgerðinni.

Að lokum vil ég þakka móður minni Ásgerði Ásgeirsdóttur og unnustu minni Sölkku Hermannsdóttir fyrir alla aðstoð og þær leiðbeiningar sem þær veittu mér. Sérstakar þakkir fær samstarfsfélagi minn og vinur Stefán Elí Gunnarsson fyrir aðstoð og samvinnu í gegnum allt laganámið.

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR.....	9
2	TRAUST TIL LÖGREGLU OG ALMENNT EFTIRLIT.....	10
	2.1 INNRA EFTIRLIT LÖGREGLU.....	11
	2.2 STJÓRNENDAEFTIRLIT.....	13
	2.3 YTRA EFTIRLIT LÖGREGLU.....	14
	2.4 EFTIRLITSHLUTVERK UMBOÐSMANNS ALPINGIS.....	18
3	STOFNUN NEFNDAR UM EFTIRLIT MEÐ LÖGREGLU.....	20
	3.1 LAGALEGUR RAMMI NEFNDAR UM EFTIRLIT MEÐ LÖGREGLU.....	24
	3.2 MÁLSMEÐFERÐ KVARTANA HJÁ NEL.....	25
	3.3 TÖLFRÆÐI SÍÐUSTU ÁRA OG ÁBENDINGAR NEFNDARINNAR.....	26
	3.4 ÁKVARÐANIR OG DÓMAR.....	28
	3.5 MIKILVÆGI BÚKMYNDAVÉLA.....	30
4	FJÖLÞJÓÐLEGUR SAMANBURÐUR.....	32
5	TILLÖGUR AÐ ÚRBÓTUM.....	35
6	SAMANTEKT.....	38
	HEIMILDIR.....	41

Töfluyfirlit

Tafla 1: Samanlögð tölfræði erinda sem NEL hefur borist á árunum 2017-2023.....26

1 Inngangur

Aukin umræða og vitundarvakning hefur verið um störf lögreglu á Íslandi síðustu árin. Hlutverk lögreglu er skilgreint í lögreglulögum sem stofnun sem gætir að almannaoýruggi, heldur uppi lögum og reglu og leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna. Lögreglan skal þá einnig vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og alla lögmæta starfsemi. Lögreglan rannsakar þau brot sem hafa verið framin og reynir að koma í veg fyrir að öryggi hins almenna borgara sé raskað. Lögreglan vinnur að uppljóstrun afbrota og reynir eftir fremsta megni að stöðva ólögmæta háttsemi.¹ Samfélög manna hafa breyst mikið síðustu ár, flóknari samfélög hafa þýtt að störf lögreglu eru orðin töluvert erfiðari og er nú mun meira krefjandi að starfa sem lögreglumaður. Til þess að lögreglan nái að halda í við þróun samfélagsins þarf hún að hafa tiltekin úrræði, ákveðinn búnað og bæði þjálfun og þekkingu. Samfélagsumræðan um störf lögreglu er gífurlega mikil þessa dagana og má því til stuðnings nefna að á árinu (2023) breytti dómsmálaráðherra heimildum lögreglu til valdbeitingar með reglum nr. 1740/2022 um vopnaburð lögreglu sem leiðir til þess að hinn almenni lögreglumaður mun núna bera rafvarnavopn sem staðalbúnað, sbr. 7. gr. fyrrnefndra reglna. Eins og gefur til kynna er þetta valdbeitingartæki og er algjör nýjung fyrir lögreglumenn hérlendis þar sem vopnið hefur aldrei áður verið í notkun meðal íslenskra lögreglumanna. Lögreglan er sérstök stofnun vegna þess að hún er eina ríkisstofnunin sem hefur heimild til að beita borgarana líkamlegu valdi. Um valdbeitingu er fjallað í 14. gr. lögreglulaga og þar kemur fram að lögreglan megi nota vald til að framfylgja störfum og skipunum sínum, en þó sé alltaf mikilvægt að hafa meðalhófsregluna í huga og ganga ekki lengra með beitingu valdsins en þörf er á.² Vegna valdsins sem lögreglan hefur hafa samfélagsþegnar og stjórnámálamenn krafist þess að komið verði á einhverju mótvægi við vald lögreglunnar. Síðasta áratuginn hefur mikið verið rætt um nauðsyn þess að koma upp sjálfstæðu eftirliti sem rannsakar lögregluna. Ástæðurnar fyrir þessari kröfu eru margvíslegar en þar má t.d. nefna harðræði við handtökur, mannlát einstaklinga í höndum lögreglu eða jafnvel misbeiting á

¹ Lögreglulög nr. 90/1996

² Sama heimild

kerfum lögreglu með óþarfa uppflettingum svo eitthvað sé nefnt. Árið 2017 tók til starfa Nefnd um eftirlit með lögreglu (NEL). Nefndin er sjálfstæð og óháð stjórnsýslunefnd. Markmiðið með stofnun nefndarinnar er að taka við ábendingum/tilkynningum frá hinum almenna borgara er varðar meinta refsiverða háttsemi lögreglunnar eða lögreglumanns. Í þessari ritgerð verður fjallað um eftirlit með störfum lögreglu með áherslu á NEL og lagt mat á hvort það þurfi að auka eftirlit með störfum og starfsemi lögreglunnar.³

2 Traust til lögreglu og almennt eftirlit

Lögreglan hefur ríkar heimildir og getur með afskiptum og aðgerðum gripið mikið inn í líf fólks í samfélaginu. Lögreglan þarf stuðning og traust frá fólki í samfélaginu svo að hún geti unnið sín mál á sem bestan hátt. Þetta traust er alls ekki sjálfgefið samkvæmt nýjustu könnun Gallups sem unnin var út frá því trausti sem almenningur bar til ýmissa stofnana í samfélaginu. Traust almennings til ýmissa opinbera stofnana í samfélaginu hefur verið kannað í könnunum frá Gallup í langan tíma og gögn birt opinberlega en elstu mælingarnar frá Gallup í þessum málefnum eru frá árinu 1993. Samkvæmt könnunum síðustu ára hefur hlutfall þeirra sem bera mikið traust til lögreglunnar lækkað og stendur núna í 69% sem er heilum níu prósentustigum lægra en frá síðustu mælingu og hefur traust til lögreglunnar ekki verið minna síðan árið 2005. Þær stofnanir sem almenningur ber meira traust til en til lögreglu eru Háskóli Íslands, Embætti forseta Íslands og Landhelgisgæslan.⁴ Með hliðsjón af hlutverki lögreglu, starfsemi hennar og valdheimildum sem hún fer með við framkvæmd skyldustarfa sinna er mjög mikilvægt að haldið sé upp virku eftirliti með hennar störfum, en eftirlitið er ekki einvörðungu í þágu borgara samfélagsins heldur einnig þeirra sem starfa innan lögreglunnar. Eftirlit er nauðsynlegt í lýðræðisríkjum og að gagnkvæmt traust sé á milli lögreglu og almennings í landinu.⁵

Þegar rýnt er í almennt eftirlit með störfum lögreglu er áhugavert að skoða þær breytingar sem hafa orðið í samfélaginu með tilkomu snjallfarsíma til dæmis. Lögreglan lendir ítrekað í því að hinn almenni borgari myndar afskipti lögreglu, annaðhvort þegar afskipti snúa að honum

³ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020, þskj. 7 – 7 mál

⁴ Gallup, „Traust til stofnana“ (Gallup.is, 20. febrúar 2023) skoðað 21. febrúar 2023.

⁵ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020, þskj. 7 – 7 mál

sjálfum eða öðrum borgurum í samfélaginu, viðkomandi getur í kjölfarið deilt því myndefni á veraldarvefnum fyrir aðra að sjá. Þá má ekki gleyma því mikilvæga hlutverki sem fjölmiðlar gegna í eftirlitshlutverki lögreglunnar, en fjölmiðlar fjalla stundum ítarlega um sum störf eða starfsemi lögreglunnar og í kjölfarið á því getur skapast mikil samfélagsumræða og gagnrýni. Samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012 er nauðsynlegt að almenningur geti haft greiðan aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum. Markmið og gildissvið upplýsingalaga eru skilgreind í 1. gr., en þar segir að markmið laganna sé að tryggja bæði gegnsæi í málefnum stjórnsýslunnar og meðferð opinberra hagsmuna sem leiðir til styrkingar meðal annars á upplýsingarétti og tjáningarfrelsi, möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni og traust almennings á stjórnsýslunni.⁶

2.1 Innra eftirlit lögreglu

Ríkisendurskoðun hefur stuðst við ákveðin viðmið er varða innra eftirlit en í riti þeirra er innra eftirlit allt það ferli sem stuðlar að því að stofnanir/fyrirtæki nái settum markmiðum sem tengjast árangri, skilvirkum rekstri, áreiðanlegri skýrslugerð og fylgni við bæði lög og reglugerðir.⁷Eftirliti með lögreglu má skipta upp í innra og ytra eftirlit, en lögreglan sinnir sjálf ákveðnu innra eftirliti með starfsemi sinni. Vert er þó að taka fram að ekki er að finna bein lagafyrirmæli um fyrrgreint innra eftirlit lögreglu. Innra eftirlit getur verið margvíslegt og er til hagsbóta fyrir borgara og starfsmenn lögreglunnar. Innra eftirlit er innbyggt ferli og stöðugar aðgerðir sem eiga sér stað innan embættisins og hvernar einustu starfseiningar fyrir sig sem ýtir undir að einingin nái sínum markmiðum. Innra eftirlit er mikilvægur hluti af starfsemi þessara eininga innan lögreglunnar og er þessu innra eftirliti sinnt á hverjum degi af stjórnendum á hverjum stað á ákveðinn hátt. Stór hluti af innra eftirlitinu er að kanna hvort að stjórnendur innan lögreglunnar og aðrir starfsmenn fari eftir lögum, reglugerðum og ákvörðunum sem stjórnvöld hafa sett um starfsemi lögreglunnar.⁸Með innra eftirliti er einnig athugað hvort handbækur embætta séu reglulega uppfærðar, verklagsreglur, verklýsingar og myndrænir verkferlar séu uppfærðir. Mikil breyting hefur orðið á því með tilkomu búkmyndavéla sem nánar verður fjallað um síðar í ritgerðinni. Innra eftirlit lögreglu hefur einnig það hlutverk að kanna

⁶ Upplýsingalög nr. 140/2012

⁷ Ríkisendurskoðun, „Innra eftirlit“, 2 útgáfa, Reykjavík 2017

⁸ Stefán Eiríksson, „Eftirlit með starfsemi lögreglu“ (2014) 2 Reykjavík: Kjarninn miðlar bls. 58

hvort aðskilnaður í ósamrýmanlegum störfum sé nægilega mikill, þá einna helst hvað varðar meðhöndlun á fjármunum og bókhaldi.⁹

Í ljósi frumvarps núverandi dómsmálaráðherra um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (afbrotavarnir og vopnaburður) er vert að skoða afstöðu hans til innra eftirlits lögreglunnar, en skv. frumvarpi hans stendur til að bæta innra eftirlit lögreglu. Frumvarpið er til meðferðar á Alþingi. Frumvarp dómsmálaráðherra snýr að hluta til að aðgerðum í þágu afbrotavarna. Frumvarpið mun einnig hafa töluverð áhrif á störf NEL, en nefndin mun hafa það hlutverk að hafa eftirlit með aðgerðum/störfum lögreglu í þágu afbrotavarna. Ekki stendur til að auka fjárveitingar til nefndarinnar en það kemur skýrt fram að það sé stefna stjórnvalda að það verði endurskoðað bæði hvað varðar innra og ytra eftirlit með störfum lögreglu.¹⁰ Í sama frumvarpi kemur fram í 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga að starfrækja skuli innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu. Innra gæðaeftirlit þetta hefði það hlutverk að stuðla að bættri löggæslu og halda uppi eftirliti með starfsmönnum lögreglunnar, þar með talið að þeir fari eftir settum lögum og verklagsreglum. Þá kemur einnig fram að héraðssaksóknara, lögreglustjórum og ríkislögreglustjóra yrði skylt að láta innra eftirlit þetta fá allar þær upplýsingar sem það þarf til að sinna störfum sínum. Svokallaður gæðastjóri yrði skipaður og hann færi með stöðu eftirlitsins og yrði sjálfstæður í störfum sínum. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að gæðaeftirlit þetta gæti sent lögregluembættum sem og viðeigandi stjórnvöldum athugasemdir og ábendingar ef þörf væri á, þar með talið tillögu að breyttu verklagi. Nefnd um eftirlit með störfum lögreglu gagnrýnir valdheimildir gæðaeftirlitsins en nefndin telur að slíkar heimildir gætu ekki verið byggðar á greinargerð, heldur þyrfti til þess skýra lagastoð. Í ofangreindu frumvarpi kemur einnig fram að gæðastjóri lögreglu sé vistaður innan embættis ríkislögreglustjóra. Nefndin gagnrýnir þetta einnig og leggur til að gæðastjóri þurfti meira sjálfstæði en kemur fram í frumvarpinu. Nefndin telur betra ef gæðastjóri yrði frekar vistaður hjá ráðuneytinu sjálfu, ríkissaksóknara eða umboðsmanni Alþingis.¹¹

⁹ Sama heimild

¹⁰ Drög að frumvarpi laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (afbrotavarnir og vopnaburður) fyrir árin 2021-2022, mál nr. 52/2022

¹¹ Umsögn Nefndar um eftirlit með lögreglu við þingsskjal 677-535. mál. 153 löggjafarþing.

2.2 Stjórnendaeftirlit

Lítið er fjallað um stjórnendaeftirlit lögreglunnar í lögum. Í 5. gr. lögreglulaga er fjallað um hvert hlutverk ríkislögreglustjóra sé og eftirlit sem honum ber að halda uppi, sbr. c- og e- lið 2. tölul. 2. mgr. Ákvæði þessi snúa að eftirliti ríkislögreglustjóra með skráningu upplýsinga um lögreglumálefni, lögreglubifreiðar, búnað, fatnað og reglulegt eftirlit með lögreglustöðvum.¹² Sett var reglugerð nr. 1051/2006 sem fjallar um starfsstig innan lögreglunnar. Markmið reglugerðarinnar er að finna í 1. gr. og segir þar að reglugerðin eigi að einfalda skipulag lögregluliða, styrkja löggæslu og skilgreina verksvið og ábyrgð innan lögreglunnar. Hjá öllum lögregluembættum landsins starfa yfirlögregluþjónar. Fjallað er um verksvið þeirra í 5. gr. ofangreindrar reglugerðar. Þar kemur meðal annars fram að hlutverk yfirlögregluþjóns sé að halda uppi eftirliti með því að reglum og fyrirmælum sé framfylgt, að fjárhagslegur rekstur lögregluliðs, deilda eða eininga sé innan fjárheimilda. Þá hefur hann eftirlit með því að vinna lögreglumanna uppfylli allar þær kröfur sem gerðar eru til faglegra vinnubragða, einnig eftirlit með skráningu mála og atburða í kerfi lögreglunnar og svo framvegis. Svo er það aðstoðaryfirlögregluþjónn sem er yfirlögregluþjóni til aðstoðar, en hann sér einnig um að reglum og fyrirmælum sé framfylgt og að fjárhagslegur rekstur deilda innan lögreglunnar sé innan fjárheimilda. Hlutverk aðalvarðstjóra er skilgreint í 7. gr. sömu reglugerðar. Aðalvarðstjóri fer með stjórn almennra vakta, stjórn deilda og hverfastöðva og hefur þá einnig eftirlit með að reglum og fyrirmælum sé fylgt. Lögreglufulltrúar og varðstjórar hafa einnig það hlutverk að fylgjast með því hvort lögreglumenn fylgi reglum og fyrirmælum. Til að draga þetta saman eru fjölmargir stjórnendur innan lögreglunnar sem þurfa að halda uppi eftirliti með undirmönnum sínum og framfylgja því að reglum, lögum og fyrirmælum sé fylgt.¹³

Með hliðsjón af niðurstöðu dóms Hæstaréttar í máli nr. 417/2013 má velta fyrir sér hvert samspil eftirlits og ábyrgðar á lögregluaðgerðum sé. Málsatvik voru á þann hátt að lögregla hafði fengið þær upplýsingar að G væri að selja fíkniefni og fóru því inn á heimili hans þar sem G veitti skriflegt samþykki fyrir húsleit. Við húsleitina fundust tæplega 430 töflur með fíkniefninu MDMA sem ákærði kvaðst ætla koma í verð. Vert er að það komi fram að þetta gerðist 2. febrúar 2012. Skýrslutaka fór fram í kjölfarið og var G mjög samvinnufús. Töflurnar voru sendar

¹² Lögreglulög nr. 19/1996

¹³ Reglugerð nr. 1051/2006 um starfsstig innan lögreglunnar

í greiningu 14. febrúar 2012 og lá niðurstaða úr efnagreiningunni fyrir 2. mars sama ár. Eftir móttöku efnagreiningarinnar var ekkert aðhafst meira í málinu. Sýslumaðurinn á Akureyri sendi í kjölfarið bréf á ríkissaksóknara þar sem kom fram:

„Undirritaður telur brot þetta falla undir 173. gr. A. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940, vegna magns efnanna. Sakborningur játar að hafa 2. febrúar 2012, verið með í vörslum sínum 421 stykki af ecstasy (MDMA) töflum. ... Rannsókn þessa brots tók alltof langan tíma miðað við hve einföld hún var. Það virðist hafa tekið eitt ár að gerasamantekt vegna einnar skýrslutöku í málinu. Ég mun ræða það mál við viðkomandi lögreglumenn.“

Þá kemur fram í dóminum að ekki var horft fram hjá vinnubrögðum lögreglu, en dómari benti á að ástæðulaus töf hafi verið á meðferð málsins sem tók tæplega eitt ár. Þetta ár var talið hafa haft mikil áhrif á ákærða með tilliti til aldurs hans og að niðurstaða hafi ekki fengist um hans refsingu innan eðlilegs tímamarka. G varð dæmdur til 15 mánaða fangelsisvistar en fullnustu hans var frestað skilorðsbundið í fimm ár vegna þeirrar ástæðulausu tafar sem varð á meðferð málsins hjá lögreglu.¹⁴

Í dóminum kemur hvergi fram hverjar ástæðurnar fyrir þessari töf voru, en málshraðareglan er ein af grundvallarreglum íslensks réttarfars. Regluna er einnig að finna víða eins og í 70. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1994 og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Málshraðareglan á að tryggja eðlilegan málshraða og bæta réttarstöðu sakbornings og brotþola. Ef brot verður á þeim ákvæðum sem eiga að tryggja eðlilegan málshraða bitnar það á ákærvaldinu í mildun refsinga sakborninga og jafnvel niðurfellingu mála hjá Hæstarétti.¹⁵

2.3 Ytra eftirlit lögreglu

Með ytra eftirliti með lögreglunni er átt við aðila sem sinna eftirliti utan lögreglunnar. Þeir sem halda uppi ytra eftirliti þessu eru t.d. Dómsmálaráðuneytið, dómsmálaráðherra, ríkissaksóknari, ríkislögmaður, umboðsmaður Alþingis, og NEL sem fjallað verður ítarlega um. Ytra eftirlit með lögreglunni getur verið innbyggt í stjórnslukerfið og utanaðkomandi aðilar, fyrrnefndar einingar, Dómsmálaráðuneyti, dómsmálaráðherra, ríkissaksóknari og héraðssaksóknari eru allir tengdir lögreglunni á einn eða annan hátt.

¹⁴ H. 417/2013

¹⁵ Fyrimæli ríkissaksóknara, Málsmeðferðartími (RS: 4/2017)

Dómsmálaráðuneytið sér um málefni lögreglunnar í landinu skv. 16. tölul. 2. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022.¹⁶ Þá er dómsmálaráðherra æðsti yfirmaður lögreglunnar skv. 4. gr. lögreglulaga. Í ljósi 14. gr. stjórnarskrárinnar þá bera ráðherrar ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum. Alþingi getur þó kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Dómsmálaráðherra hefur bæði yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglunni.¹⁷ Að framansögðu er vert að benda á bæði 12. og 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Í 12. gr. kemur fram að ráðherra fari með yfiráð stjórnvalda og að hann geti gefið stjórnvaldi sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess. Í 13. gr. kemur fram að ráðherra hafi eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem undir hann heyra.¹⁸ Ráðherra hefur svonefnt stjórnunar- og eftirlitshlutverk. Á slíkt hlutverk getur reynt í réttarframkvæmd en í því sambandi má nefna Lekamálið svonefnda sem fjallað er um í álit umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2015 í máli nr. 8122/2014.

Lekamálið kom upp í nóvember árið 2013 og varðaði samskipti innanríkisráðherra við Lögreglustjórnann á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr Innanríkisráðuneytinu á meðan rannsókn stóð yfir. Lekinn í stuttu máli snéri að trúnaðarupplýsingum um hælisleitandann T sem rataði til fjölmiðla á meðan rannsókn á meintu broti T stóð yfir. Í lekamálinu var sett af stað formleg lögreglurannsókn til þess að athuga hvernig minnisblað ráðuneytisins rataði út til fjölmiðla. Á þeim tíma hafði Innanríkisráðuneytið sent frá sér yfirlýsingu þar sem kom fram að ekkert benti til að starfsmaður ráðuneytisins hafi lekið trúnaðarupplýsingunum. Samskipti þáverandi innanríkisráðherra og lögreglustjóra verða ekki reifuð sérstaklega, en í fyrirnefndu álit umboðsmanns Alþingis kemur fram að fyrirverandi ráðherra hafi sagt það vera mistök að eiga samskipti við lögreglustjóra vegna rannsóknarinnar á meðan hún stæði yfir. Ráðherra sagði samskiptin hvorki vera fyllilega samrýmanleg stöðu hans sem yfirstjórnanda lögreglumála né vegna þess að lögreglustjóri væri forstöðumaður lögregluembættisins sem sá um rannsóknina. Ráðherra bendir einnig á og segir að samskipti sín hafi ekki samrýmst hinni óskráðu hæfisreglu stjórnsluréttarins og að þau hafi ekki verið að öllu leyti réttmæt af hans hálfu. Umboðsmaður Alþingis bendir á að lögreglan falli undir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og að lögreglustjóri væri þar af leiðandi forstöðumaður embættis lögreglustjóra. Þá er einnig bent á að þrátt fyrir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með lögreglunni geti ráðherra ekki skipt sér af rannsókn sakamálsins líkt og gert var.¹⁹

Frá og með 1. janúar 2016 var ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjórum falið að fara með ákærvaldið í landinu. Ákærvaldinu er skipt í tvö stig, á efra stiginu er ríkissaksóknari

¹⁶ Lög nr. 6/2022 um forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

¹⁷ Lög nr. 33/1994 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

¹⁸ Lög um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011

¹⁹ Álit UA 22. janúar 2015 (8122/2014)

og héraðssaksóknari og lögreglustjórar á neðra stiginu. Ríkissaksóknari er því æðsti handhafi ákærvaldsins, hann fer með yfirstjórn á rannsóknum sakamála á öllu landinu og sinnir samræmingar- og eftirlitshlutverki ákærvalds hjá lögreglustjórum og héraðssaksóknara. Eitt af eftirlitshlutverkum ríkissaksóknara er að endurskoða ákvarðanir lögreglustjóra og héraðssaksóknara um að falla frá ákæru. Ríkissaksóknari getur að eigin frumkvæði endurskoðað þær ákvarðanir sem lögreglustjórar taka. Sama gildir með ákvarðanir héraðssaksóknara. Ríkissaksóknari annast einnig eftirlit með framkvæmd símahlerana sem lögregla framkvæmir og allar þær sérstöku rannsóknaraðferðir sem lögregla fer í. Ríkissaksóknari flytur mál ákærvaldsins bæði í Landsrétti og Hæstarétti og tekur ákvarðanir um hvort skuli áfrýja málum fyrir hönd ákærvaldsins.²⁰

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fjallar um stjórnarskrármál, málefni sem heyra undir forseta Íslands, Alþingi og stofnanir þess. Nefndin fjallar einnig um kosningamál, málefni Stjórnarráðsins og önnur mál sem tengjast æðstu stjórn ríkisins. Þá sér nefndin einnig um umfjöllun er varðar tilkynningar og skýrslur umboðsmanns Alþingis sem nánar verður vikið að í kaflanum hér að neðan. Nefndin hefur vald til að skoða ákvarðanir einstakra ráðherra og verklag þeirra að eigin frumkvæði.²¹ Eitt nýlegt dæmi um frumkvæði nefndarinnar hefur málsnúmerið 2108013 og varðar hvort að nefnd um eftirlit með störfum lögreglu hafi gengið of langt í rannsókn sinni á „Ásmundarsalarmálinu“ svokallaða, en Landssamband lögreglumanna lýsti því yfir að nefndin hafi gengið of langt. Nefndin var í kjölfarið kölluð fyrir stjórnskipunar- og eftirlitnefnd Alþingis sem og persónuvernd.²² Persónuvernd úrskurðaði í málinu vegna kvörtunar sem barst vegna vinnslu persónuupplýsinga af hálfu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og NEL. Kvörtun þessi snéri að varðveislu lögreglunnar á upptökum úr búkmyndavélum sem og spilun á upptökunum fyrir verjanda sakbornings við skýrslutöku. Upptökurnar voru í kjölfarið sendar á NEL, kvartað var einnig yfir vinnslu persónuupplýsinga af hálfu nefndarinnar er varðaði birtingu ákvörðunar nefndarinnar. Kvörtunin sem barst frá lögreglustjóra var tvíþætt, notkun myndefnisins úr búkmyndavélunum við rannsókn málsins og

²⁰ Ríkissaksóknari, „Um ákærvaldið“ Skoðað 15. febrúar 2023. Sótt af: <https://www.rikissaksoknari.is/um-akaerualdid/um-akaerualdid/>

²¹ Alþingi, „Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd“ Skoðað 16. febrúar 2023, sótt af: <https://www.althingi.is/thingnefndir/fastanefndir/stjornskipunar--og-efirlitsnefnd/>

²² Alþingi, „Verklag nefndar um eftirlit með lögreglu“ frumkvæðismál nr. 2108013, skoðað 16. febrúar 2023, sótt af: <https://www.althingi.is/thingnefndir/nefndastorf/onnur-mal-nefnda/?uid=2108013&fbclid=IwAR1QGeJ9nvsMr1K2LAlam3zagtqglEVqrPF8DnRYCvqzB36ouNgV6m6p0pQ>

vinnslu á þeim persónuupplýsingum sem safnað var um þann sem að kvörtunin varðaði sem starfsmann lögreglunnar. Niðurstaða persónuverndar var sú að spilun á upptökum úr búkmyndavélum fyrir verjanda sakbornings og NEL hafi verið í löggæslutilgangi og hafi verið í samræmi við lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.²³

Embætti ríkislögmanns starfar samkvæmt lögum nr. 51/1985, en ríkislögmaður er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir Stjórnarráðið. Ráðherra sér um að skipa ríkislögmann til fimm ára í senn. Hann þarf þó að fullnægja þeim lagaskilyrðum sem sett eru til skipunar í dómaraembætti í Hæstarétti og jafnframt að hafa réttindi til málflutnings í Hæstarétti. Hlutverk ríkislögmanns er skilgreint í 2. gr. ofangreindra laga um ríkislögmann. Þar kemur meðal annars fram að ríkislögmaður skuli fara með uppgjör bótaskrafa sem beint er að ríkissjóði og vörn þeirra einkamála fyrir dómstólum og gerðardómum sem höfðuð eru gegn ríkinu sjálfu. Ríkislögmaður fer einnig með sókn í þeim einkamálum sem ríkið höfðar gegn öðrum. Þá sér ríkislögmaður einnig um að gera kröfur einkaréttarlegs eðlis fyrir hönd ríkisins í sakamálum.²⁴ Gildissvið ríkislögmanns er mjög vítt, hann sér um málefni eins og álagningu skatta og gjalda, tollamál og mál sem snerta ríkisstarfsmenn. Stór hluti af málaflokki ríkislögmanns varðar meðferð sakamála, þar má til dæmis nefna aðgerðir lögreglu vegna rannsóknar mála. Ríkislögmaður sér um uppgjör skaðabóta á grundvelli laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála þegar einstaklingar verða fyrir þvingunarráðstöfunum af hálfu lögreglu, en mörgum þessara mála lýkur með sátt þó að sum þeirra fari alla leið fyrir dómstóla. Mál vegna aðgerða á grundvelli laga nr. 88/2008 byggja á hlutlægum bótagrundvelli, sbr. 246. gr. laganna. Þá fjallar ríkislögmaður einnig um mál þar sem bótagrundvöllur er ekki hlutlægur vegna aðgerða sem teljast til þvingunaraðgerða en tengjast ekki rekstri sakamála. Dæmi um slíkar aðgerðir er handtaka á grundvelli 16. gr. lögreglulaga og handtaka og sýnataka á grundvelli 2. mgr. 52. gr. umferðarlaga nr. 77/2019. Þá fjallar ríkislögmaður einnig um mál er tengjast vinnuveitandaábyrgð ríkisins þegar lögreglumaður slasast við störf, sbr. 30. gr. lögreglulaga. Til að útskýra starfsemi ríkislögmanns á sem einfaldastan hátt má segja að flest álitaefni sem heyra á einn eða annan hátt undir hina almennu og æðstu stjórnarsýslu eða stofnanir ríkisins, nefndir eða ráð er varða ríkislögmann að einhverju leyti þegar málin koma fyrir dómstóla.²⁵ Af þeim fjölmörgu málum sem ríkislögmaður

²³ Úrskurður persónuverndar 18. Október 2022, í máli nr. 2021071455

²⁴ Lög nr. 51/1985 um ríkislögmann

²⁵ Embætti ríkislögmanns, Ársskýrsla 2020, Stjórnarráðið, Reykjavík 2021, bls. 5

fer með fyrir dómstóla má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 14/2020 sem fjallar um viðurkenningu á skaðabótaskyldu íslenska ríkisins á líkamstjóni sem A taldi sig hafa orðið fyrir við handtöku lögreglu árið 2010.

„Við handtökuna fór A í hjartastopp og hlaut við það dreifðan heilaskaða. Í málinu lágu fyrir fjórar matsgerðir sérfræðinga um þær orsakir sem urðu til þess að A fór í hjartastopp. Í matsgerðunum var hjartastoppið rakið til ástandsins á A þegar handtakan fór fram og að ofsafengin viðbrögð hans við handtökunni hafi átt þátt í hjartastoppinu eða a.m.k. aukið líkurnar á því. Matsgerðir sérfræðinganna voru þó með mismunandi ályktanir um hversu líklegt væri að A hefði farið í hjartastopp ef það hefði ekki komið til handtökunnar. Í dómum Héraðsdóms og Landsréttar voru skipaðir sérfróðir meðdómsmenn sem töldu að A hefði ekki sannað að um orsakatengsl á milli handtökunnar og líkamstjóns hafi verið að ræða., Hæstiréttur staðfesti síðar þá niðurstöðu.“²⁶

2.4 Eftirlitshlutverk umboðsmanns Alþingis

Starfssvið umboðsmanns Alþingis er skilgreint í lögum nr. 85/1997. Í lögnum er sett sú meginregla að hans starfssvið taki til allrar opinberrar stjórnýslu, sama hvort um ræðir ríkið eða sveitarfélög. Umboðsmaður Alþingis hefur í umboði Alþingis eftirlit með stjórnýslunni og sveitarfélögum og tryggir að réttur einstaklinga í samfélaginu í samskiptum við stjórnvöld og sveitarfélög sé virtur skv. 1. mgr. 2. gr. fyrrgreindra laga. Þá skal umboðsmaður einnig sjá til þess að jafnræði sé fylgt í stjórnýslunni og að allar stjórnýsluákvæðanir sem teknar eru, séu framkvæmdar í samræmi við lög og vandaða stjórnýsluhætti. Berist kvörtun til umboðsmanns Alþingis getur hann tekið málið til meðferðar skv. 2. mgr. 4. gr. sömu laga. Geta einstaklingar sem telja sig hafa verið beittir ranglæti af hálfu einhverra aðila, t.d. ríkis eða sveitarfélaga, kvartað til umboðsmanns.²⁷ Samkvæmt þessum ákvæðum geta þeir sem vilja kvarta undan aðgerðum lögreglu leitað til umboðsmanns Alþingis ef þeir vilja gera það frekar heldur en til nefndar um eftirlit með lögreglu. Þá kemur fram í 2. mgr. 4. gr. að þeir sem hafa verið sviptir frelsi sínu geti sent kvörtun til umboðsmanns í lokuðu bréfi. Þá hefur umboðsmaður einnig heimild til þess að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Hann getur tekið bæði starfsemi og málsmeðferð stjórnvalda til almennrar athugunar, sbr. 1. mgr. 5. gr. Fjallað er um þau skilyrði sem þurfa að liggja fyrir svo að umboðsmaður taki mál til meðferðar í 6. gr. sömu laga. Þar

²⁶ H 14/2020

²⁷ Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

kemur fram að kvörtun til umboðsmanns skal vera skrifleg og greina þarf frá nafni og heimilisfangi þess sem kvartar. Í kvörtuninni þarf að greina frá hvaða háttsemi eða úrlausn stjórnvalda það er sem kvartað er undan. Þá er nauðsynlegt að öll tiltæk sönnunargögn fylgi kvörtuninni. Hér er vert að benda á 3. mgr. 6. gr., ef það á að skjóta máli til æðra stjórnvalds og ekki er unnt að senda kvörtunina til umboðsmanns Alþingis fyrr en að æðra stjórnvald hefur fellt sinn úrskurð um málið.²⁸ Í þessu samhengi er áhugavert að benda á mál umboðsmanns Alþingis nr. 11871/2022, þar sem kvartað var yfir starfsaðferðum aðstoðarsaksóknara lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu vegna niðurfellingar máls. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að fjalla um málið vegna þess að málið hafði ekki borist til nefndar um eftirlit með lögreglu og lauk þar af leiðandi málinu. Að þessu gefnu, er ljóst að umboðsmaður Alþingis tekur ekki við kvörtunum á hendur lögreglu fyrr en málið hefur komið á borð nefndar um eftirlit með störfum lögreglu. Aftur á móti ef umboðsmanni berast kvartanir þá geta málin fengið mismunandi úrlausnir sbr. 10. gr., þar má t.d. nefna að ef umboðsmaður telur ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar eða að málið uppfyllir ekki skilyrði laganna til frekari meðferðar getur hann lokið því. Umboðsmaður getur látið mál falla niður að fenginni leiðréttingu frá því stjórnvaldi sem kvartað er undan. Hann getur látið í ljós álit sitt á því hvort að ákvörðun stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort að stjórnsýsluákvörðun hafi brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum sem settar eru í lögum um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ef stjórnvald fær gagnrýni frá umboðsmanni getur hann beint tilmælum til stjórnvaldsins um úrbætur. Ef kvörtun berst til umboðsmanns og hann telur hana varða brot í starfi getur hann gert viðeigandi yfirvöldum viðvart. Ef um brot í starfi lögreglumanns væri að ræða, yrði þeirri kvörtun að öllum líkindum komið áfram til héraðssaksóknara.²⁹ Umboðsmaður Alþingis getur einnig hafið frumkvæðismál, sbr. 5. gr. sömu laga, hann getur að eigin frumkvæði tekið mál til meðferðar sem og starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Umboðsmaður getur nýtt frumkvæðisrétt þennan þrátt fyrir að sá aðili er málið varðar hafi ekki kvartað eða skilyrði til kvörtunar liggja ekki fyrir. Frumkvæði umboðsmanns geta verið af ólíkum toga, það má helst nefna skoðun hans á hvort gallar/meinbugir séu á lögum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum og látið Alþingi, viðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn vita ef svo ber undir. Athugun umboðsmanns á þessu getur til dæmis

²⁸ Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

²⁹ Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

falið í sér prentvillu í lögum, eða hvort lögin stangist á við stjórnarskrá, alþjóðlega sáttmála eða mannréttindasáttmála. Vert er að benda á að ekki er hægt að krefjast frumkvæðisathugunar af hálfu umboðsmanns heldur er hægt að senda inn ábendingu þess efnis.³⁰ Í framkvæmd eru mörg dæmi þar sem fjallað hefur verið um störf lögreglu m.a. vegna kvartana. Því til stuðnings má nefna frumkvæðisathugun umboðsmanns frá 15. mars 2023 og er athugun hans vegna samráðsleysis um „rafvarnarvopn“. Þar kemur fram að umboðsmaður telur allt benda til þess að samráðsleysi dómsmálaráðherra við núverandi ríkisstjórn vegna málsins hafi ekki verið í samræmi við góða og vandaða stjórnsýsluhætti og bendir forsætisráðherra á ýmsar leiðir til úrbóta.³¹

3 Stofnun nefndar um eftirlit með störfum lögreglu

Verkefni lögreglunnar geta verið krefjandi og erfið. Til þess að lögregla geti brugðist við þeim verkefnum sem hún stendur frammi fyrir er mikilvægt að hafa valdheimildir hennar ríkar. Í verkefnum lögreglu getur komið til líkamlegrar valdbeitingar en líkamleg valdbeiting getur aldrei verið fegruð á neinn hátt, og því er nauðsynlegt að þeir sem ákvarðanir og aðgerðir lögreglunnar beinast að geti leitað til einhverra utanaðkomandi aðila og lagt fram formlegar kvartanir eða komið einhverjum tilkynningum á framfæri.³²

Það má rekja upphaf nefndarinnar til árána 2013/2014 en þá var fyrsta tillagan til þingsályktunar í þessum málaflokki lögð fyrir Alþingi. Þáverandi þingmenn fóru fram á að komið yrði á laggirnar sjálfstæðu eftirliti með störfum lögreglu. Árið 2013 í bréfi innanríkisráðherra kemur umboðsmaður Alþingis á framfæri fjölmörgum ábendingum er varða eftirlit með störfum lögreglu. Bréfið frá innanríkisráðherra var ritað vegna þeirra kvartana sem honum höfðu borist vegna starfsemi lögreglunnar. Einstaklingar leituðu til umboðsmanns Alþingis ekki bara vegna

³⁰ Umboðsmaður Alþingis, „Algengar spurningar og svör“ sótt 6. apríl af: <https://www.umbodsmadur.is/algengar-spurningar-og-svor/>

³¹ Umboðsmaður Alþingis, „Athugun vegna samráðsleysis um „rafvarnarvopn“, sótt 6. apríl 2023 af:

<https://www.umbodsmadur.is/frettir/nanar/9387/athugun-vegna-samradsleysis-um-rafvarnarvopn-lokid>

³² Nefnd um eftirlit með lögreglu, Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2017, Reykjavík 2018, bls. 2

samskipta við lögregluna heldur einnig vegna gruns um að lögreglan/lögreglumenn hefðu framið refsiverða háttsemi.³³ Í svari umboðsmanns til innanríkisráðherra bendir hann á mikilvægi þess að það séu óháðir einstaklingar sem sjái um að rannsaka þau mál þar sem borgarar verða fyrir líkamlegu tjóni eða miklu eignatjóni sem rekja megi til aðgerða lögreglu. Umboðsmaður telur slíkt eftirlit vera traustvekjandi fyrir bæði borgara og þá sem starfa innan lögreglunnar.³⁴

Hálft ári síðar ritaði ríkissaksóknari bréf til að svara fyrirspurn umboðsmanns. Í bréfinu tekur hann undir mikilvægi þess að það verði sett á laggirnar virkara eftirlit með störfum lögreglunnar og að það verði gerðar endurbætur á fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar að borgarar vilja meina að lögreglan hafi ekki farið eftir reglum í aðgerðum sínum og samskiptum. Þá segir ríkissaksóknari að það sé ekkert í lögum sem fjallar um málefni þetta sérstaklega nema þegar lögreglumenn séu kærðir, eða að þeir séu grunaðir um að hafa framið refsiverðan verknað í starfi sínu. Í bréfi innanríkisráðherra leggur hann til að breyting verði gerð á lögum og að sérstök þriggja manna kærunefnd um aðgerðir og aðferðir lögreglu verði komið á fót. Þessi nefnd verði þá skipuð lögfræðingum, ráðherra skipi formann nefndarinnar, samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn aðila til starfa innan nefndarinnar og að Alþingi kjósi einn einstakling til að starfa þar innan.³⁵ Í bréfi ríkissaksóknara telur hann upp í fljótu bragði hlutverk þessarar nefndar og segir að kærunefnd þessi eigi að rannsaka þegar einstaklingur deyr eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna háttá lögreglu eða þegar viðkomandi var í höndum lögreglunnar (t.d. fangaklefa). Þá bendir ríkissaksóknari á að nefndin eigi að hafa svipaðar valdheimildir og lögreglan og starfi í samræmi við lög um meðferð sakamála. Til stuðnings við þá þrjá aðila sem verða skipaðir í nefndina eigi formaður hennar að ráða til sín starfsmenn, þar með talið lögreglumenn sem hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins (núna diplómu frá Háskólanum á Akureyri). Í bréfinu kemur einnig fram að lögreglustjórum og öðrum stjórnvöldum verði skylt að aðstoða við að rannsaka þau mál sem nefnd þessari berast.³⁶

³³ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2014-2015, þskj. 1099 – 638 mál

³⁴ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2014-2015, þskj. 1099 – 638 mál

³⁵ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2014-2015, þskj. 1099 – 638 mál

³⁶ Sama heimild

Ríkissaksóknari bendir á að það sé gott samband á milli hans og lögreglunnar vegna þess að lögreglumenn séu oft vitni ákærvaldsins í alvarlegum sakamálum. Þá komi oft upp alvarleg mál, þar sem átök á milli borgara og lögreglu leiði til meiðsla hjá annaðhvort borgaranum eða lögreglumanni eða jafnvel báðum aðilum. Ríkissaksóknari fer með rannsókn á þeim málum. Ríkissaksóknari bendir á að ef til kæmi að af stofnun slíkrar nefndar yrði myndi það styrkja og efla það traust sem lögreglan þurfi að njóta. Áður en að nefndin var stofnuð héraðs var ekki til neinn formlegur vettvangur þar sem borgarar án þess að það sé grunur um að lögreglan eða starfsmenn hennar hafi framið eða drýgt refsiverðan verknað. Fyrir tilkomu nefndarinnar var málsmeðferð háttað þannig að meintum brotum lögreglumanna var beint til ríkissaksóknara sem fór með rannsókn málsins. Ríkissaksóknari nýtur sömu valdheimilda og lögregla og getur byrjað að rannsaka sakamál í samræmi við lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Á þeim tíma var það þó sjaldgæft að ríkissaksóknari tæki að sér slíkar rannsóknir, heldur var leitað til lögreglustjóra annarra embætta en þar sem viðkomandi lögreglumaður starfaði, með öðrum orðum var lögreglan að rannsaka lögregluna.³⁷

Breytingar urðu þó á því fyrirkomulagi með breytingu á lögreglulögum nr. 62/2016 en þá hljóðaði 35. gr. laganna þannig að ráðherra skipaði nefnd sem hélt uppi eftirliti með störfum lögreglu. Í nefndinni þá voru starfsmenn með embættis- eða meistaraþróf í lögfræði, frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Lögmannafélaginu og einn sem var skipaður af ráðherra. Með tilkomu þessara breytinga átti sér stað stórt skref í þessum málefnum.³⁸ Ári síðar var svo ákveðið að fara lengra með málefni þessi og gerðar voru aftur breytingar á lögreglulögum og nýtt frumvarp lagt fram. Frumvarpið var samþykkt af Alþingi 2. júní 2016 og lögin tóku gildi 1. janúar 2017. Í kjölfarið á því tók nefnd um eftirlit með lögreglu til starfa. Það er rétt að taka fram að nefndin er sjálfstæð og óháð stjórnslunefnd, sem þýðir að nefndin er staðsett utan þessara hefðbundnu stigskiptingar stjórnslukerfisins hjá íslenska ríkinu.³⁹

Það er áhugavert að sjá skoðanir ýmissa stjórnmalamanna um málefnið í gegnum tíðina. Í umræðum þingmanns Pírata má velja fyrir sér hvort að hann gangi út frá því að lögreglan sé að misnota heimildir sínar. Árið 2019 mælti hann fyrir tillögu til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu. Efni tillögunnar snéri að því að semja lagafrumvarp um

³⁷ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2014-2015, þskj. 1099 – 638 mál

³⁸ Lög um breytingu á lögreglulögum nr. 62/2016 (90/1996)

³⁹ Stjórnarráð Íslands, „Skýrsla um sjálfstæðar stjórnslunefndir“ Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2019, bls. 21

sérstaka stofnun á vegum Alþingis sem hafi sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu. Með öðrum orðum var ofangreindur þingmaður að óska eftir því að sett yrði á laggirnar sérstök stofnun sem tæki að sér málefni eftirlits með störfum lögreglu. Þá bætti hann einnig við og óskaði eftir að það yrði metið hvort slík stofnun gæti sjálf farið með ákærvald í sínum eftirlitsmálum. Þingmaðurinn líkti þessari stofnun við svipaða starfsemi og Ríkisendurskoðun og Umboðsmann Alþingis.⁴⁰ Stofnunin héldi þá uppi eftirliti með allri þeirri valdbeitingu sem lögreglan framkvæmir og sagðist hann þekkja til margra frásagna þar sem að lögreglumenn væru að misnota heimildir sínar í tengslum við húsleitir og líkamsleitir og nefndi þar dæmi þar sem einstaklingar eru staddir á skemmtun og lögreglan óski eftir því að fá að leita á honum, borgari neiti þeirri ósk og er honum því hótað handtöku og að hann yrði í kjölfarið færður á lögreglustöð þar sem beðið væri eftir úrskurði dómara. Þetta dæmi nefnir þingmaður Pírata sem misbeitingu á valdi sínu með ýmsu geðþóttamati. Hér er áhugavert að staldra örlítið við og skoða hverju fyrrnefndur þingmaður er að varpa fram. Þingmaðurinn segir að eftirlit með lögreglu hérlendis sem og í nágrannalöndum okkar sé ekki nógu sjálfstætt, því til stuðnings segir hann að starfsmenn þeirra stofnana sem sjá um eftirlit með störfum lögreglu séu oft fyrrverandi lögreglumenn og vel „innvinklaðir“ í þann heim, það leiðir af sér að einstaklingar hafa ekki mikla trú á því eftirliti sem nú er til staðar á lögreglunni. Þingmaðurinn telur upp ágæti nefndar um eftirlit með störfum lögreglu en hann vill gera eftirlitið sterkara og valdameira, þ.e.a.s. veita rannsóknarheimildir og beitingu viðurlaga. Með því að setja á laggirnar nýja stofnun sem héldi uppi eftirliti lögreglu hefði hún eftirlit með allri valdbeitingu lögreglunnar og hvernig henni er háttað, þar helst nefnir þingmaðurinn húsleitir, símahlustanir og handtökur. Til að þrengja tillögu þingmanns Pírata niður þá vill hann stórauka eftirlit með lögreglu, til viðbótar nefndar um eftirlit með störfum lögreglu, héraðssaksóknara, ríkissaksóknara og lögregluembættanna allra er óskað eftir annarri stofnun til að halda uppi eftirliti og fara með ákærvald í tengslum við störf lögreglumanna.⁴¹

⁴⁰ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020, þskj. 7 – 7. Mál (Ræða þingmanns Helga Hrafn Gunnarssonar)

⁴¹ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020, þskj. 7 – 7. Mál (Ræða þingmanns Helga Hrafn Gunnarssonar)

3.1 Lagalegur rammi nefndar um eftirlit með lögreglu

Nefnd um eftirlit starfar á grundvelli VII. kafla lögreglulaga nr. 90/1996, en þó gilda einnig reglur nr. 222/2017 um nefndina og hafa reglurnar að geyma nánari fyrirmæli en þau ákvæði sem finnast í lögreglulögnum. Líkt og kemur fram hér að ofan er nefndin sjálfstæð stjórnslunefnd og er því ekki hægt að skjóta ákvörðum hennar til æðra stjórnvalds. Í 2. mgr. 35. gr. lögreglulaga er farið yfir hverjir skulu skipaðir í nefndina en í henni eru þrír menn og þrír varamenn. Nefndarmenn þessir verða að hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Þeir sem skipa í nefndina eru Mannréttindaskrifstofa Íslands, Lögmannafélag Íslands og ráðherra þann þriðja án tilnefningar og sá sem verður fyrir vali ráðherra skal vera formaður nefndarinnar, nefndin starfar fjögur ár í senn.⁴²Hlutverk nefndarinnar er skilgreint í 35. gr. a. lögreglulaga. Þar kemur fram fjölbreytt hlutverk nefndarinnar en það er m.a. að móttaka innsendar kærur á hendur starfsmanni lögreglu sem grunaður er um refsivert brot í starfi sínu. Nefndin tekur til meðferðar kvartanir annaðhvort vegna starfsaðferða lögreglu eða annars aðila sem fer með lögregluvald. Berist slíkar kvartanir til einhverra annarra lögregluembætta skulu þær verða framsendar til nefndar um eftirlit með lögreglu eins fljótt og auðið er. Nefndin getur einnig tekið að sér að rannsaka verklag og framgöngu lögreglu að eigin frumkvæði ef svo ber undir.⁴³Þegar nefndinni berst kvörtun þá tekur hún afstöðu til hennar, og skoðar hvort eitthvað aðfinnsluvert hafi átt sér stað og sendir síðan viðeigandi embætti kvörtun til frekari meðferðar ef þörf er á. Ef nefndinni berst kvörtun um meinta refsiverða háttsemi lögreglu/lögreglumanns verður þeirri kvörtun komið áfram til héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara. Héraðssaksóknari fer þó alltaf með rannsókn málsins ef einstaklingur lætur lífið eða verður fyrir miklu líkamlegu tjóni í aðgerðum lögreglu. Þeir einstaklingar sem vilja senda inn kvörtun til nefndarinnar þurfa að gera það innan tveggja ára annars verður þeirri kvörtun vísað frá nema sérstakar ástæður séu til annars.⁴⁴

⁴² Lögreglulög nr. 90/1996

⁴³ Lögreglulög nr. 90/1996

⁴⁴ Sama heimild

3.2 Málsmeðferð kvartana hjá NEL

Málsmeðferð nefndarinnar er skilgreind í reglum nr. 222/2017, sbr. 4.-11. gr. þeirra. Málið hefst þegar að borgari finnst á sér brotið eða að framkoma lögreglunnar sé ámælisverð. Haft er samband við nefndina og send inn tilkynning þar sem óskað er eftir að mál hans verði athugað. Nefndin skoðar síðan tilkynninguna og er henni úthlutað málsnúmeri og hún skráð í kerfi nefndarinnar. Nefndin hraðar málsmeðferð hratt og örugglega í samræmi við rannsóknarhagsmuni. Nefndin á að jafnaði að ljúka meðferð málsins innan mánaðar frá því að tilkynningin er send inn af borgara, starfsmenn nefndarinnar taka tilkynninguna til greina og fjalla um hana. Ef mat nefndarinnar er þannig að hún telji ekki ástæðu til frekari athugunar á málinu skal viðkomandi aðila sem sendi inn kvörtunina gerð grein fyrir því ásamt rökstuðningi.⁴⁵ Varði innsend tilkynning til nefndarinnar ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglunnar er tilkynningunni komið áfram til héraðssaksóknara líkt og fjallað er um í kafla 2.4. Héraðssaksóknari eða ríkissaksóknari skulu innan mánaðar taka ákvörðun um hvort að það sé tilefni til að hefja rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi lögreglumanns eða hvort vísa eigi kærinni frá. Ef nefndin tekur tilkynningu til skoðunar sem varðar starfsaðferð eða framkomu lögreglumanns/-a þá er tilkynningin send til lögreglustjóra í því umdæmi sem lögreglumaðurinn starfar. Nefndinni geta einnig borist kvartanir sem snúa að lögreglumönnum sem starfa hjá embætti héraðssaksóknara eða ríkislögreglustjóra. Þeim tilkynningum er komið áfram til héraðssaksóknara eða ríkislögreglustjóra til úrvinnslu.⁴⁶ Samkvæmt 8. gr. reglna um nefnd um eftirlit með lögreglu skulu lögreglustjóri, héraðssaksóknari eða ríkislögreglustjóri hafa lokið meðferð máls innan þriggja mánaða frá móttöku á framsendri tilkynningu frá nefndinni sjálfri. Málsmeðferðin sjálf fer eftir þeim ákvæðum sem finna má í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Við niðurstöðu máls er nefndinni, ríkislögreglustjóra, héraðssaksóknara eða lögreglustjóra skylt að láta lögreglumanninn og borgarann vita af niðurstöðu málsins ásamt rökstuðningi.⁴⁷ Nefndin tekur á móti tilkynningum sem varða almenna starfshætti lögreglu, en það er í verkahring ríkislögreglustjóra að fjalla um slíkar tilkynningar og rannsaka hvort að það þurfi að breyta einhverjum verkferlum innan lögreglunnar sem snúa að samskiptum við borgara og hefur hann sex mánuði til að ljúka slíku máli. Nefndin fylgist með

⁴⁵ Reglur um nefnd um eftirlit með lögreglu nr. 222/2017

⁴⁶ Reglur um nefnd um eftirlit með lögreglu nr. 222/2017

⁴⁷ Sama heimild

meðferð á þeim kvörtunum sem sendar eru áfram á lögregluembætti, og getur ef þeim þykir þörf á sent viðeigandi embætti athugasemd við afgreiðslu á sínum tilkynningum/kvörtunum og lagt fram tillögur um beitingu agaviðurlaga, jafnvel þó að ekki hafi verið um að ræða refsiverða háttsemi. Nefnd um eftirlit með lögreglu er skylt að senda árlega inn til ráðherra og birta opinberlega skýrslur sem innihalda tölfræði yfir fjölda mála og niðurstöður þeirra. Þegar þetta er skrifað er búið að birta tölfræði yfir síðustu ár, 2017- 2022, en ekki er búið að birta ársskýrslu fyrir síðustu tvö ár.⁴⁸

3.3 Tölfræði síðustu ára og ábendingar nefndarinnar

Inni á vefsíðu nefndarinnar er haldið yfirlit yfir innkomnar kvartanir og kærur sem sundurliðast í ákvarðanir nefndarinnar um að framsenda kvartanir eða kærur, kvörtunar og kærumál sem nefndin lýkur umfjöllun um, ákvarðanir nefndarinnar til frumkvæðisathugunar og frumkvæðismál sem nefndin lýkur umfjöllun um. Þegar að þessi ritgerð er skrifuð nær tölfræði nefndarinnar frá janúar 2017 til janúar 2023.

Tafla 1: Samanlögð tölfræði erinda sem NEL hefur borist á árunum 2017-2023

	Innkomnar kvartanir	Kvörtun/kæra framsend	Kvörtunarmál sem nefndin lýkur	Frumkvæðisathuganir	Frumkvæðismálsmál sem nefndin lýkur
Árið 2017	81	29	21	4	0
Árið 2019	100	72	37	6	1
Árið 2020	103	44	57	12	4
Árið 2021	100	25	81	3	0
Árið 2022	81	14	135	0	0
Árið 2023 (janúar)	3	0	21	0	0
Samtals	570	207	425	31	6

Á þessum rúmunum 7 árum hefur nefndinni borist í heildina 570 kvartanir. Af þessum 570 kvörtunum ákvað nefndin að framsenda 207, sem þýðir að 36,32% af þeim tilkynningum sem

⁴⁸ Sama heimild

nefndinni berast eru sendar áfram. Það er mjög áhugavert að fylgjast með frumkvæðisathugun nefndarinnar en þær fara alveg frá engri upp í tólf frumkvæðisathuganir á ári, 31 í það heila, en þessum athugunum fer hækkandi. Það má velta því fyrir sér hvort að 31 frumkvæðisathugun sé fullnægjandi yfir tímabil sem spannar 70 mánuði eða tæp 6 ár, en skv. nýjustu skýrslu nefndarinnar hefur orðið mikil aukning í þeim málaflokki frá því að nefndin var stofnuð.⁴⁹ Við skoðun á skýrslu nefndarinnar frá árinu 2021 kemur fram að meðalmálsmeðferðartími hjá þeim var um 220 dagar, en skv. 5. gr. reglna nr. 222/2017 skal nefndin ljúka meðferð máls innan mánaðar frá því að tilkynningin er móttækin. Að því gefnu á nefndin þó nokkuð í land til að ná málsmeðferðartímanum niður í einn mánuð.⁵⁰

Í nýjustu skýrslu nefndarinnar koma fram ýmis atriði sem nefndin bendir á. Meðal annars er bent á að skv. 6. tölul. 35. gr. a. lögreglulaga skulu ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar afhenda nefndinni þær upplýsingar og gögn sem sem hún þarf til að sinna sínu starfi. Nefndin tekur afstöðu til þess á hvaða gögnum hún þarf á að halda við rannsókn sinna mála, en rannsókn nefndarinnar er stjórnábyrgð rannsókn. Nefnd um eftirlit með lögreglu er bundin þagnarskyldu um þær upplýsingar og gögn sem lögregluembætti veita henni. Nefndin bætir við að þrátt fyrir þagnarskyldu þessa hafa lögregluembætti verið treg við að láta nefndinni í té þau gögn sem hún þarf til að rannsaka mál. Lögregluembættin segja ástæðuna fyrir því vera að málin séu ennþá í rannsókn hjá þeim og þar af leiðandi er ekki unnt að afhenda gögnin. Rannsóknartími lögreglu getur oft tekið mjög langan tíma, jafnvel þegar um er að ræða minniháttar mál. Nefndin þarf gögn frá almenningi og lögreglu til að geta sinnt sínu starfi og hefur mjög ríkar heimildir til að afla tilskilinna gagna.⁵¹ Þá bendir nefndin einnig á þann fjölda tilkynninga sem henni berast vegna langs málsmeðferðartíma hjá bæði lögreglunni og ákærvaldinu. Málefni eins og langur málsmeðferðartími heyrir ekki undir nefndina sjálfa en nefndin vill þó benda á þá erfiðu stöðu sem uppi er innan réttarvörslukerfisins er varðar langan málsmeðferðartíma á sakamálum.⁵²

⁴⁹ Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Skýrslur nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árin 2017- 2021“ Reykjavík 2018-2022 (Samanlögð tölfræði úr öllum ársskýrslum nefndarinnar)

⁵⁰ Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2021“ Reykjavík 2022, bls. 9

⁵¹ Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2021“ Reykjavík 2022, bls. 5

⁵² Sama heimild

3.4 Ákvarðanir og dómar

Hér er vert að skoða ákvörðun nefndar um eftirlit með lögreglu er varðar vistun einstaklinga í fangaklefa nr. 42/2020 frá 28. júlí 2020 en hún er dæmi um frumkvæðisathugun nefndarinnar. Nefndin tók að eigin frumkvæði ákvörðun um að skoða erindi er varða vistun einstaklinga í fangageymslum lögreglunnar með áherslu á lækniástoð á þeim tíma og hvers konar mat er framkvæmt áður en kallaður er til læknir eða hjúkrunarfræðingur til að meta þann einstakling sem vistaður er í fangageymslu. Þegar nefndin var að skoða verklag þetta bárust henni einnig tilkynningar/kvartanir frá borgurum um þetta málefni. Nefndin óskaði eftir gögnum um verklag embættanna um hvernig það væri metið hverju sinni hvort að kalla ætti eftir lækniástoð fyrir handtekinn mann í því skyni að áhyggjur væru af líkamlegri eða andlegri heilsu viðkomandi. Óskað var eftir upplýsingum hvaða starfsmaður hefði tekið ákvörðun um að kalla eftir lækniástoð hverju sinni. Þá var lögð sérstök áhersla á að fá upplýsingar, hvernig ofangreint mat færi fram ef handtekinn einstaklingur væri ólögráða og þá hvort allt væri gert í samráði við barnaverndaryfirvöld.⁵³

Nefndinni bárust svör við ofangreindum spurningum og niðurstaðan var sú að öll embætti voru með einhverskonar verklag um það hvenær skyldi kalla eftir lækniástoð fyrir handtekna einstaklinga og var verklag lögregluembætta landsins að mörgu leyti lík. Verklagsreglur embættanna voru hjá nokkrum embættum til í skriflegu formi, annarsstaðar var um að ræða óskráð verklag sem farið var eftir.⁵⁴

Frumkvæðisathugun þessi hjá nefndinni leiddi í ljós að það verklag sem er fyrirliggjandi hjá embættum landsins sé ágætt, en hún segir að mat sem lögreglumenn þurfa að leggja á andlega og líkamlega heilsu handtekinna manna geti oft verið erfitt, því oft koma einstaklingar í fangageymslu í ansi slæmu ástandi. Nefndin bendir á þá miklu ábyrgð sem lögreglumenn bera þegar að þeir leggja þetta mat á viðkomandi og telur ósanngjarnt að til þess sé ætlast af þeim að þeir noti heilbrigða skynsemi og eigið mat á það hvort viðkomandi þurfi lækniástoð eða ekki. Niðurstaða nefndarinnar er sú að hún telur eðlilegt að það verði sett saman skriflegt verklag um það hvenær eigi að kalla til heilbrigðisstarfsmann eða færa viðkomandi á viðeigandi

⁵³ Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Ákvörðun 42/2020“ Reykjavík 2020, sótt 1. mars af: <http://nel.is/wp-content/uploads/2020/08/%C3%81kv%C3%B6r%C3%B0un-nr.-42.2020-dags.-28.-j%C3%BAI%C3%AD-2020.pdf>

⁵⁴ Sama heimild

heilbrigðisstofnun. Verklag þetta eigi að vera ritað með aðstoð landlæknis og verði aðlagað að hverju og einu embætti.⁵⁵

Það er athyglisvert að skoða dóma þar sem fjallað hefur verið um störf nefndarinnar fyrir íslenskum dómstólum. Einn slíkur er dómur Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. nr. S-1480/2019 og snýr að líkamsárás og broti í opinberu starfi lögreglumanns.

Málsatvik eru þau að ákærði sem var á þeim tíma starfandi sem lögreglumaður að sinna útkalli á skemmtistaðnum Irishman pub þegar að ofurölvi maður, brotþoli í málinu, hafi komið þangað og verið að skipta sér af málefnum lögreglumannanna á vettvangi. Brotþoli hafi haldið á glerglasi og byrjað að tala niður til ákærða, kallað hann meðal annars „aumingja“ og sagt honum að hann þyrfti að læra lög og reglur. Því næst báðu dyraverðir staðarins brotþola um að leggja drykkinn frá sér eða klára hann inn á staðnum. Brotþoli varð ekki við þeirri ósk og hélt áfram að tala niður til lögreglumanna á vettvangi. Því næst tók ákærði glasið af honum og gaf honum fyrirmæli um að yfirgefa skemmtistaðinn. Við það hafi brotþoli reiðst mjög mikið og gerði sig líklegan til að grípa í lögreglumanninn og veitast að honum. Því næst hafi ákærði tekið hann lögreglutökum og fært hann í jörðina þar sem hann var yfirbugaður með hjálp annars lögreglumanns og dyravarða. Út frá þessu hafi myndast mikil átök þar sem brotþoli hafi streist mjög mikið á móti lögreglu og hafi byrjað að hóta lögreglumönnum barsmíðum og lífláti. Brotþoli var því handtekinn fyrir hótanir gagnvart opinberum starfsmanni og fyrir að fara ekki að fyrirmælum lögreglu, frá Irishman pub var brotþoli síðan fluttur á lögreglustöð.⁵⁶ Í frumskýrslu lögreglu kemur fram að brotþoli hafi haldið áfram uppteknum hætti, og hótað ákærða í lögreglubifreiðinni og að „eye-witness“-búnaður lögreglubifreiðarinnar hafi náð þessum hótunum á upptöku. Sakarefni eins og hótanir og ofbeldi gagnvart lögreglu/opinberum starfsmanni er að finna í 106. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, og á því sakarefni þetta að heyra undir héraðssaksóknara. Héraðssaksóknari fór yfir málsatvik og upptökur og taldi ástæðu til að hefja rannsókn á hegðun lögreglumannsins T á vettvangi. Í kjölfarið var nefnd um eftirlit með lögreglu tilkynnt þessi ákvörðun með bréfi frá héraðssaksóknara. Í umræddu bréfi kemur m.a. fram að annar lögreglumannanna hafi beitt brotþola harðræði í lögreglubifreiðinni þegar flytja átti hann á lögreglustöð. Í niðurstöðu er þessari háttsemi lýst sem svo að ákærði sé sakaður um að hafa slegið brotþola aftan í höfuðið, slegið hann tveimur höggum í andlit, þrýst hné sínu í háls og höfuð hans og þvingað handlegg hans ítrekað í sársaukastöðu þegar brotþoli lá á gólfi lögreglubifreiðarinnar. Ákærvaldið taldi lögreglumanninn T hafa farið offari í starfi sínu og ekki gætt lögmætra aðferða við handtökuna á brotþola.⁵⁷

Það sem er athyglisvert við ofangreindan dóm er að brotþoli kærði ekki handtökuna sjálfa eða það ofbeldi sem hann varð fyrir, heldur var það héraðssaksóknari sem fór með málið lengra eftir

⁵⁵ Sama heimild

⁵⁶ Hd. Reykjaness 25. febrúar 2020 (S-1480/2019)

⁵⁷ Sama heimild

að hafa horft á upptökur af atvikinu. Umræddur lögreglumaður var dæmdur fyrir 217. gr. almennra hegningarlaga og má þar af leiðandi ekki starfa lengur sem lögreglumaður, sbr. e-lið 28. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Rétt er að taka fram að ekki var krafist sviptingar réttinda lögreglumannsins, sbr. 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.⁵⁸

3.5 Mikilvægi búkmyndavéla

Mikilvægi upptaka í nútíma samfélagi er orðið eitt sterkasta sönnunargagn sem hægt er að leggja fram. Búkmyndavélar (e. bodycam) eru myndavélar sem lögreglumenn bera á sér við sín daglegu störf og hafa þann tilgang að tryggja með upplýsingum og gögnum hvað gerðist á hverjum tíma í störfum lögreglu, t.d. við afskipti af borgurunum. Með öðrum orðum má segja að búkmyndavélar hafi þann tilgang að styðja sannleiksregluna sem hvoru tveggja er meginregla í stjórnsýslurétti og í sakamálaréttarfari.⁵⁹

Við skoðun á verklagsreglum Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu má sjá að ekki er búið að skylda lögreglumenn til að bera slíkan búnað, heldur er það vakthafandi varðstjóri í hvert sinn sem tekur ákvörðun í upphafi vaktar hvaða lögreglumaður skuli bera búkmyndavél. Í verklagsreglum segir að markmiðið með slíkum búnaði sé að afla betri sönnunargagna og auka gæði rannsóknar, auka líkur á að bera kennsl á meinta brotamenn, minnka áreiti og árásir á lögreglumenn og búkmyndavélar þessar eiga að gefa betri sýn yfir málsatvik þegar ágreiningur er uppi um slíkt.⁶⁰ Líkt og komið hefur fram er meginhlutverk nefndar um eftirlit með lögreglu að taka til athugunar hvort að um sé að ræða ámælisverðar starfsaðferðir lögreglumanns eða lögreglunnar. Samkvæmt 6. mgr. 35. gr. a. lögreglulaga er ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjórum skylt að afhenda nefndinni þau gögn og upplýsingar sem hún þarf til að vinna að úrvinnslu sinna mála, þ.m.t. upptökur úr bæði búkmyndavélum lögreglumanna sem og „eye-witness“-upptökubúnaði sem er að finna í lögreglutækjum, svo og öryggismyndavélar sem er að finna í fangamóttökum og fangageymslum. Nefndin fer síðan yfir þessar upptökur ásamt meðfylgjandi upplýsingum/málsatvikum og getur eftir atvikum varpað ljósi á málsatvik þegar uppi er ágreiningur um atvikalýsingu á vettvangi. Til frekari skýringar er fjallað um álitaefni af

⁵⁸ Sama heimild

⁵⁹ Hafsteinn Þór Hauksson, „Stjórnsýslukæra“, (2015), Úlfjótur

⁶⁰ Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, „Verklagsreglur um notkun búkmyndavéla“ Reykjavík, 2020, sótt 1. mars af:

<https://www.visir.is/g/20201976745d>

Þessum toga í dómi Héraðsdóms Reykjaness nr. S-1480/2019 sem fjallað er um í kafla 3.4. Í því tilviki var það „eye-witness“ upptökubúnaður sem litið var til á meðan rannsókn málsins stóð yfir. Upptökur vörpuðu öðru ljósi á málið heldur en framburður lögreglumannsins sagði til um. Í ljósi þessarar umræðu um mikilvægi búkmyndavéla má enn fremur nefna dóm Landsréttar nr. 492/2019 er varðar manndráp af gáleysi sem varð eftir umferðaslys.

Málsatvik voru á þann hátt að lögregla var kölluð til á Reykjanesbraut vegna umferðarslyss sem varð þar þegar tvær bifreiðar úr gagnstæðri átt óku framan á hvor aðra með þeim afleiðingum að farþegi í bifreiðinni A lést. Ákærði í málinu var dæmdur fyrir að hafa ekið bifreið sinni án nægilegrar tillitssemi og varúðar og ekki talinn geta stjórnað ökutæki örugglega vegna þreytu. Ákærði hafi þá sofnað við aksturinn og í kjölfarið ekið á rangan vegarhelming og árekstur hafi orðið við annað ökutæki. Þegar málið var tekið fyrir í héraðsdómi kvaðst ákærði ekki muna hvað hafi valdið árekstrinum, en í búkmyndavél sem lögreglumaður á vettvangi bar á sér hafði hann tjáð lögreglu að hann hefði sofnað við akstur bifreiðarinnar og vaknað rétt áður en áreksturinn átti sér stað og var þá búinn að aka yfir á öfugan vegarhelming.⁶¹

Nefnd um eftirlit með störfum lögreglu hefur komið inn á mikilvægi búkmyndavéla og hefur gefið út bréf þess efnis og beint því til starfandi lögreglumanna. Í bréfi nefndarinnar frá 12. ágúst 2021 segir nefndin að hún skoði einungis það er varðar umrætt kvörtunarefni og að ekki sé hlustað á persónuleg samskipti milli lögreglumanna nema að það varði skýra afstöðu lögreglumanna eða framkomu gagnvart þeim sem lögreglan hafði afskipti af hverju sinni. Nefndin bætir því við og segir að þeim komi ekki við þegar lögreglumenn ræði mál sín á milli.⁶² Í ljósi þess er vert að skoða mál sem átti sér stað í Ásmundarsal á Þorláksmessu 2020 þegar samskipti lögreglumanna sín á milli rötuðu í fjölmiðla. Það má velta því fyrir sér hvort að nefndin eigi að hlusta á samskipti lögreglumanna sín á milli þegar vafi er um málsatvik eða afgreiðsla málsins hafi verið ámælisverð. Þá má athuga hvort að samskipti þeirra gefi vísbendingu til fordóma eða skort á hlutlægni. Í Ásmundarsalarmálinu heyrast á upptökum þegar lögreglumaður ávarpar tvær konur í salnum sem „framapotara“.⁶³

Í sama bréfi segir nefndin þó að upptökur úr búkmyndavélum hafi reynst þeim vel, upptökur hafa oftast en ekki sýnt fram á tilhæfuleysi þeirra kvartana sem nefndin fær, bæði yfir framkomu lögreglumanna og starfsháttum. Nefndin hvetur starfandi lögreglumenn til að bera ávallt

⁶¹ L 4. desember 2020 (492/2019)

⁶² Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Bréf NEL til lögreglumanna vegna búkmyndavéla“, Reykjavík, 2021, sótt af: <http://nel.is/wp-content/uploads/2021/08/Bref-til-logreglumanna-dags.-13.8.21.pdf>

⁶³ Vísir.is. „Lögreglan afmáði ámælisverð ummæli úr upptökum frá Ásmundarsal,“ Skoðað 2. mars 2023. Sótt af: <https://www.visir.is/g/20212126156d>

búkmyndavélar í samræmi við verkalagsreglur og lítur svo á að þær verndi lögreglumenn sem og borgara.⁶⁴ Í nýútgefninni skýrslu nefndarinnar frá 2021 bendir hún á að það sé óásættanlegt hversu oft lögreglumenn kveikja ekki á búkmyndavélum sínum við dagleg störf, eða kveikt sé á þeim of seint eða upptakan hreinlega virki ekki frá myndavélinni. Nefndin bætir við að notkunin á búkmyndavélunum fari batnandi og að sum lögregluembætti séu framar í þessum málum heldur en önnur.⁶⁵

4 Fjölpjóðlegur samanburður

Verklag hérlendis er með öðrum hætti en þekkist í norrænum ríkjum. Í Danmörku er stofnun sem ber nafnið „dæn uafhængige politiklagemyndighed“ sem þýðir óháð lögreglu kæruneftnd. Kæruneftnd þessi sér um að rannsaka þau sakamál sem beinast að lögreglumönnum og tekur nefndin til meðferðar málin og úrskurðar í kærnum sem snúa að misferli lögreglu. Finna má ákvæði um dönsku nefndina í dómsmálalögum þeirra nr.1255/16.

Í störfum dönsku nefndarinnar er hún alveg sjálfstæð bæði frá lögreglu og saksóknurum. Ástæður til að senda inn kvörtun í Danmörku eru svipaðar og er að finna hérlendis, en þar segir að ef viðkomandi finnist lögreglan hafi sýnt sér ókurteisi eða verið ófagleg í framkomu sinni, harðræði hafi verið beitt við handtöku eða hún misnotað vald sitt á einhvern hátt að þá sé ástæða til að senda inn kvörtun. Hægt er að senda inn kvörtun fyrir aðila sem ekki er fær til að gera það sjálfur. Nefndin rannsakar hegningarlagaþrot lögreglumanna þegar borgarar slasast eða láta lífið í þeirra höndum. Nefndin er skipuð af formanni sem skal vera hæstaréttarlögmaður, öðrum lögmanni, prófessor í lögfræði og öðrum tveimur fulltrúum almennings. Nefndin starfar í fjögur ár í senn og er skipuð af dómsmálaráðherra. Innan nefndarinnar starfa einnig rannsóknaraðilar ásamt nokkrum starfsmönnum stjórnsýslunnar.⁶⁶ Nefndin hefur þó fengið sinn skammt af gagnrýni fyrir að vera ekki nógu sjálfstæð að því leyti

⁶⁴ Nefnd um eftirlit með lögreglu, bréf NEL til lögreglumanna vegna búkmyndavéla, Reykjavík, 2021, sótt af: <http://nel.is/wp-content/uploads/2021/08/Bref-til-logreglumanna-dags.-13.8.21.pdf>

⁶⁵ Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2021“ Reykjavík 2022

⁶⁶ Den uafhængige politiklagemyndighed, „Organisation“, sótt 5. febrúar 2023 af: <https://www.spesialenheten.no/english/reporting-offences-to-the-bureau/> <https://politiklagemyndigheden.dk/om-os/organisation/>

að starfsmenn nefndarinnar hafi áður starfað fyrir lögregluna eða dómsmálaráðuneytið. Hér er vert að benda á muninn á íslensku nefndinni um eftirlit með lögreglu og þeirri dönsku en danska nefndin hefur ákærvald.⁶⁷

Í Noregi árið 2005 var ákveðið að setja á laggirnar deildina Spesialenheten for politisaker (sérdeild lögreglumála) til að rannsaka brot sem tengjast brotum lögreglumanna og þegar einstaklingur lætur lífið í höndum lögreglu. Deildin starfar á grundvelli laga um meðferð opinberra mála (lög um meðferð sakamála). Deildin er að öllu leyti sjálfstæð í störfum sínum og hefur engin tengsl við lögregluna. Deildin heyrir undir dómsmálaráðuneytið og er undir umsjón ríkissaksóknara.⁶⁸Hún hefur ákærvald að vissu marki, það er að segja hún getur lokið þeim málum sem tilheyra ekki ríkissaksóknara eða ráðherra, s.s. brot gegn stjórnskipuninni eða brot sem hafa viðurlög allt að 21 árs fangelsisvist. Það er þó sama gagnrýni á deildina í Noregi hvað varðar sjálfstæði hennar. Algengt er að fyrrum starfsmenn lögreglunnar séu fengnir til starfa innan deildarinnar. Vert er að benda á að deildin tekur ekki á móti kvörtunum sem snúa að ósæmilegri hegðun lögreglumanna, þeim kvörtunum er komið á lögreglustjóra í því umdæmi sem brotið átti sér stað. Til að draga þetta saman þá rannsakar deildin þegar grunur er um að starfsmaður lögreglu eða ákærvaldsins hafi framkvæmt refsiverðan verknað, óviðunnandi háttsemi lögreglu fellur ekki undir starfssvið deildarinnar.⁶⁹

Í Svíþjóð er kvörtunum vegna framgöngu lögreglumanna eða starfsemi lögreglunnar þannig háttað að stofnuð var sérstök rannsóknardeild sem starfar sjálfstætt innan lögreglustjóra hvers og eins embættis. Rannsóknardeild þessi rannsakar meðal annars þegar grunur er uppi um að starfsmenn lögreglu, lögreglunemar, dómara og saksóknara hafa framið refsivert brot, en deildin starfar á grundvelli reglugerðar nr. 1102/2014 og fjallar um fyrirmæli fyrir lögregluþyriföld. Til þess að rannsóknardeildin geti verið eins sjálfstæð og óháð lögregluembættunum fer starfsemi nefndarinnar fram í öðru húsnæði heldur en aðrar rannsóknardeildir starfa innan. Deildin rekur sitt eigið málsmeðferðarkerfi og er alltaf til taks en saksóknari er yfirrannsóknaraðili í öllum málum. Hvað varðar skipan í sænsku nefndina eru fengnir starfsmenn sem hafa sérstaka reynslu innan sænsku stjórnsýslunnar. Það eru því reyndir starfsmenn stjórnsýslunnar sem fara með rannsókn mála, þar með talið þeir sem starfa innan

⁶⁷ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020 , þskj. 7 – 7. Mál

⁶⁸ Sama heimild

⁶⁹ Spesialenheten for politisaker, „Reporting offences to the bureau“, sótt 6. febrúar 2023 af:

<https://www.spesialenheten.no/english/reporting-offences-to-the-bureau/>

deildarinnar sem eru sérhæfðir í einstaka málaflokkum eins og fjármálaglæpum, ofbeldi í nánnum samböndum og fleira.⁷⁰ Kærufærið í Svíþjóð er á þann hátt að deildin tekur á móti símtölum sem snúa að framgöngu lögreglumanna, svo er einnig hægt að mæta á næstu lögreglustöð og tilkynna þar að þú viljir kæra starfsmann lögreglu. Í kjölfarið verður viðkomandi boðaður í skýrslutöku hjá deildinni. Áhugavert er að skoða valdssvið deildarinnar en hún rannsakar brot sem geta beinst að starfsmönnum lögreglunnar, lögreglumenum, dómurum og saksóknurum, dómsmálaráðherra og forsetum þingsins, meðlimum konungsfjölskyldunnar og fleirum. Það er áberandi hvað kerfið í Svíþjóð heldur úti stórri deild sem sér um að rannsaka brot opinberra starfsmanna. Vel er haldið utan um tölfræði síðustu ára sem sýnir hvaða brot er verið að kæra starfsmenn stjórnsýslunnar fyrir og hvernig málin eru að þróast. Deildin hefur einnig frumkvæðisrétt sem hún er dugleg að nýta sér skv. tölfræði frá 2020-2021.⁷¹

Í Finnlandi er svokallað „police misconduct team“ sem er misferlishópur lögreglunnar. Hópur þessi fær árlega sendar til sín 800-900 kvartanir eða tilkynningar um glæpi er varða lögregluna og starfsmenn hennar. Misferlishópur þessi heyrir undir embætti ríkissaksóknara, þar starfa saksóknarar sem tilnefndir eru sem yfirmenn rannsókna í sakamálum er varða lögreglumenn. Til aðstoðar við rannsókn mála þar eru aðrir lögreglumenn, þannig að lögreglan er í rauninni í sumum tilvikum að rannsaka sjálfa sig. Þegar uppi er grunur um brot lögreglumanns fer sami saksóknari með málið á öllum stigum, það er að segja alveg frá því að fyrsta tilkynning berst og fram að meðferð málsins fyrir dómstólum. Í Finnlandi starfa um 20 sérmenntaðir saksóknarar sem titlaðir eru yfirmenn rannsókna í málefnum þessum.⁷²

Þrátt fyrir að Bretland sé ekki hluti af Norðurlöndunum er vert að koma stuttlega inn á IPCC nefndina þeirra eða „The Independent Police complaint commission“, en nefndin er sjálfstæð og tekur að sér að rannsaka kvartanir sem berast frá borgurum í Englandi og Wales. Það sem er áhugavert við skipun nefndarinnar er að ráðið er í stöður á grundvelli hæfnisskilyrða og eitt skilyrði er að formaður nefndarinnar sem og aðrir nefndarmenn mega ekki hafa starfað sem lögreglumenn áður. Nefndin gegnir svipuðu hlutverki og er að finna á Norðurlöndum en hún rannsakar þær kvartanir sem snúa að óviðeigandi framkomu lögreglumanna, ókurteisi,

⁷⁰ Polisen, „Sa behandlas en anmalan“, sótt 10. febrúar 2023 af: <https://polisen.se/om-polisen/sarskilda-utredningar/sa-behandlas-en-anmalan/>

⁷¹ Polisen, „Sa behandlas en anmalan“, sótt 10. febrúar 2023 af: <https://polisen.se/om-polisen/sarskilda-utredningar/sa-behandlas-en-anmalan/>

⁷² National prosecution authority, „Criminal matters involving the police“, sótt 10. febrúar 2023 af: <https://syyttajalaitos.fi/en/criminal-matters-involving-the-police>

harðræði við valdbeitingu og ógnandi hegðun. Nefndin rannsakar einnig kvartanir frá þeim sem hafa orðið fyrir íþyngjandi áhrifum vegna starfsemi lögreglunnar, jafnvel þó að framkoma lögreglunnar hafi ekki beinst að viðkomandi. Nefndin hefur ekki ákærvald, en markmið hennar er að koma í veg fyrir að lögreglumenn hafi yfirumsjón með kvörtunum sem lögreglunni berast. Nefndin hefur hlutlaust eftirlit með lögreglunni og gengur úr skugga um að kvartanir og kærur fái réttu meðferðina.⁷³

5 Tillögur að úrbótum

Það hefur orðið gífurleg breyting á eftirliti með störfum lögreglu síðasta áratuginn. Sú stærsta er stofnun nefndar um eftirlit með störfum lögreglu sem sett var á laggirnar árið 2017. Sú nefnd er ekki gallalaus frekar en aðrar ríkisstofnanir, en er stórt framfararskref í málefnum lögreglu. Allir hafa sínar skoðanir á hvernig eftirliti með lögreglu skuli vera háttað en það er alveg ljóst að það þarf að vera til staðar skilvirkt eftirlit með starfsháttum lögreglu í þágu borgara og starfandi lögreglumanna. Þær tillögur sem helst hafa verið nefndar að úrbótum á eftirliti með starfsháttum og starfsemi lögreglu má finna í þingsályktunartillögu Helga Hrafn Gunnarssonar sem nánar er fjallað um í kafla 3. en eins og fram kemur þar leggur hann til að Alþingi semji lagafrumvarp um sérstaka stofnun á vegum Alþingis sem er sjálfstæð og hafi bæði rannsóknarvald og ákærvald. Í sömu tillögu kemur fram að hann telur ráðlagt að engir lögreglumenn starfi innan slíkrar stofnunar.⁷⁴ Í upphaflegri þingsályktunartillögu Pírata sem sett var fram fyrir átta árum var óskað eftir svipuðu valdi fyrir nefnd um eftirlit með störfum lögreglu. Þá var óskað eftir því að nefndin hefði ákærvald í eftirliti sínu ásamt því að geta gefið út stjórnvaldssektir og áminningar. Með því fyrirkomulagi væri eftirlit með lögreglu allt á sama stað, þ.e.a.s. í höndunum á sérstakri stofnun sem er undanskilin framkvæmdarvaldinu. Líkt og fram hefur komið hefur nefndin ekki rannsóknarvald né ákærvald. Þessi tillaga var síðan aftur lögð fram með þingsályktunartillögu Pírata árið 2019.⁷⁵

⁷³ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020, þskj. 7 – 7. Mál

⁷⁴ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020, þskj. 7 – 7. Mál (Ræða þingmanns Helga Hrafn Gunnarssonar)

⁷⁵ Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2014-2015, þskj. 1099 – 638 mál

Nú verður vikið að tillögum höfundar um úrbætur er snúa að nefnd um eftirlit með störfum lögreglu. Fyrst verður þingsályktunartillaga Pírata gagnrýnd. Ég tel óþarfa að stofna þurfi nýja stofnun til að halda utan um eftirlit með störfum lögreglu, sér í lagi að veita slíkri stofnun ákærvald. Ég sé ekki ástæðu til að breyta því fyrirkomulagi er varðar ákærur á hendur lögreglumönnum. Hvað varðar rannsóknarvald slíkrar stofnunar má spyrja hvort að nefndina skorti frekari heimildir til rannsóknar á málum þegar henni berast kvartanir, en ef svo ætti að verða að veruleika þyrfti málsmeðferðartími á málum hjá þeim að styttest verulega. Nefnd um eftirlit með störfum lögreglu er að vinna mjög gott starf en það er hins vegar spurning hvort að það þyrfti að fjölga starfsmönnum nefndarinnar. Þar legg ég til að það verði lögfræðimenntaðir einstaklingar sem og lögreglumenn núverandi/fyrirverandi sem eru til þess fallnir að gæta hagsmuna lögreglumanna við rannsókn mála. Ég tel að frumkvæðisathuganir nefndarinnar séu ábótavanar, en líkt og kemur fram í kafla 3.3. hefur nefndin einungis skilað 31 frumkvæðisathugun frá árinu 2017. Það væri þó hægt að deila um hvort nefndina skorti frekari mannafla til að framkvæma slíkar athuganir.

Samkvæmt nýjustu skýrslu nefndar um eftirlit með störfum lögreglu var málsmeðferðartími hjá henni 220 dagar en fer þó lækkandi, sbr. síðustu ár. Þessi tími er því miður ekki fullnægjandi. Hins vegar getur margt spilað þarna inn í eins og afhending gagna frá lögregluembættum og fleira.

Einnig finnst mér vanta betra yfirlit nefndarinnar yfir sín málefni, það er að segja inni á vefsíðu nefndarinnar er flokkur sem heitir „ákvarðanir og bréf“ en þar er einungis að finna tvær ákvarðanir sem eru frá 2020 og 2021. Þarna skortir meira af sýnilegum upplýsingum, fleiri ákvarðanir nefndarinnar, hugsanlega dóma þar sem nefndin kemur við sögu, framsend mál frá nefndinni og fleira. Með því er hægt að upplýsa almenning og lögreglumenn betur um það hvernig mál nefndinni berast og hvernig nefndin vinnur úr sínum málum. Enn frekara gagnsæis er því þörf.

Vert er að koma stuttlega inn á nýtt frumvarp dómsmálaráðherra sem snýr að auknum heimildum lögreglu sem og auknu eftirliti. Með nýju frumvarpi dómsmálaráðherra sem enn er til meðferðar hjá Alþingi kemur fram að lögreglan skuli fá auknar heimildir til að stunda forvirkar rannsóknarheimildir, eins og það hugtak hefur verið skilgreint í fyrri lagafrumvörpum. Sú skilgreining er þó óumdeilanleg, einkum í ljósi þess að umræddar heimildir lögreglu mæla t.d. ekki fyrir um notkun á algrím eða algóriþma við löggæslu, heldur lúta þær að aðgerðum sem

hafa það að markmiði að fyrirbyggja afbrot á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga og/eða tiltekinna framkominna vísbendinga. Þá liggur fyrir að lögreglan hefur, að einhverju marki slíkar heimildir að lögum, sbr. 6. gr. laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008 og 8. gr. laga um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geyðingarvopna nr. 64/2019. Engin dæmi munu vera um að lögreglan hafi misfarið með þær heimildir. Fari frumvarpið í gegn mun lögreglan fá auknar heimildir til að fylgjast með fólki og afla upplýsinga og/eða gagna, þ.á m. án þess að afla sér dómsúrskurðar sérstaklega. Aftur á móti er aukið eftirlit með lögreglu, sbr. 15. gr. c-hluta frumvarpsins, þar sem því er lýst hvernig eftirlit með aðgerðum er háttað. Í stuttu máli tekur ákvæðið til þess þegar lögregla nýtir sér forvirkar rannsóknarheimildir og að þeim sé skylt að rannsókn lokinni að tilkynna nefnd um eftirlit með störfum lögreglu um aðgerðin eins fljótt og hægt er. Nefndin getur í kjölfarið tekið afstöðu til þess hvort að hún telji að aðgerðir lögreglu standist lög. Ef svo væri ekki getur nefndin beint því til viðkomandi lögreglustjóra. Hér þarf að vera skýr rammi utan um allar forvirkar rannsóknarheimildir og það er nauðsynlegt að halda utan um hver og hvernig eftirliti með slíkum lögregluaðgerðum er háttað. Með auknum heimildum lögreglu þarf að auka eftirlit með þeirra störfum, líkt og greint er frá í frumvarpinu, því meiri heimildir sem lögreglan hefur því meira eftirlit.⁷⁶

Verður nú vikið að tillögum höfundar að úrbótum er snúa að eftirliti með störfum lögreglu. Sem starfandi lögreglumaður tek ég undir það sem áður hefur komið fram, það er vilji lögreglumanna að haldið sé uppi virku eftirliti með starfsemi lögreglunnar. Hér tel ég þó að innra eftirliti lögreglunnar sé ábótavant, stjórnendaeftirlit lögreglunnar er eitthvað sem þarf að bæta og setja skýrari lagafyrirmæli um. Til nánari útskýringar á því tel ég nauðsynlegt að stjórnendur innan lögreglunnar séu í aukum mæli að taka mál til athugunar er varðar undirmenn sína, athuga hvort að farið sé eftir reglum og að fyrirmælum sé framfylgt eins og getið er um í reglugerð nr. 1051/2006 um starfsstig innan lögreglunnar. Hér er þörf á að yfirmenn taki til skoðunar allar þær kvartanir sem þeim berast frá undirmönnum eða almennum borgurum, þær skoðaðar og hugsanlega sendar áfram til nefndar um eftirlit með störfum lögreglu eða héraðssaksóknara. Kvartanir þessar geta tekið til óvandaðra starfshátta lögreglumanna eða óviðeigandi hegðunar á vinnustað og utan hans. Stjórnendur verða að taka þessi mál föstum tókum og halda uppi

⁷⁶ Drög að frumvarpi laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (afbrotavarnir og vopnaburður) fyrir árin 2021-2022, mál nr. 52/2022

betra eftirliti með sínum undirmönnum. Hér vantar skýrari lagaumgjörð fyrir stjórnendur og skyldur þeirra til að senda áfram mál ef grunur er um að lögreglumaður/menn hafi hugsanlega brotið af sér í starfi eða hagað sér á óviðeigandi hátt.

Því næst finnst mér vanta skýrari verkferla innan lögreglunnar er varðar notkun á búkmyndavélum. Líkt og bent er á í nýjustu skýrslu nefndarinnar er notkun búkmyndavéla hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu ábótavant. Ég tek undir þau orð, það gerist alltof oft að lögreglumenn setja ekki á sig búkmyndavélar eða kveikja ekki á þeim við sín daglegu störf. Hér þarf að smíða skýra verkferla og lagaumgjörð um notkun slíkra véla, þar sem greint verður frá hvenær skuli kveikja á vélunum, skyldu lögreglumanna til að bera þær og hvenær slíkar upptökur skuli afhentar. Hér er aftur vikið að skyldu stjórnenda innan lögreglunnar, það ætti að vera í þeirra hlutverki að sjá til þess að þeirra undirmenn beri búkmyndavélar og að þær virki eins og þær eiga að gera, með tilliti til myndgæða og hljóðs. Þessi tæki eru mikilvæg sönnunargögn og af gefinni reynslu hafa þær hjálpað mér við úrvinnslu mála.

6 Samantekt

Í þessari ritgerð hefur verið fjallað um hlutverk lögreglu og því eftirliti sem hún sætir. Mikil breyting hefur átt sér stað varðandi eftirlit með lögreglu síðustu ár með tilkomu nefndar um eftirlit með störfum lögreglu. Nauðsynlegt er að halda áfram að þróa eftirlit með störfum lögreglu, ekki bara fyrir hinn almenna borgara heldur einnig fyrir starfandi lögreglumenn. Fjallað er um hvernig traust með lögreglu hefur verið mikið síðustu ár en árið 2022 féll það um heil níu prósentustig. Í ritgerðinni hefur verið fjallað um hvernig eftirlit með lögreglu er háttað héraendis, ljóst er að lögreglan sætir mjög miklu eftirliti frá mörgum aðilum. Eftirlitinu er skipt í innra eftirlit og ytra eftirlit með lögreglu, fjallað hefur verið um hlutverk þeirra aðila sem sjá um að halda uppi skilvirku eftirliti með lögreglu í víðasta skilningi. Nýlegt frumvarp dómsmálaráðherra er snýr að afbrotavörnum, vopnaburði og eftirliti með lögreglu var reifað og gagnrýnt. Við skoðun á því eftirliti sem lögreglan sætir kemur í ljós að lögreglan sætir töluvert meira eftirliti en margir gera sér grein fyrir, en eftirlit þetta hefur fengið gagnrýni fyrir að vera ekki nógu sjálfstætt. Sérstök áhersla var þó lögð á nefnd um eftirlit með störfum lögreglu. Farið

var yfir aðdragandann að stofnun nefndarinnar, lagalegur rammi hennar reifaður og tölfræðileg gögn síðustu ára. Farið var yfir þær ákvarðanir og þau bréf sem eru aðgengileg hjá nefndinni. Þá var einnig gerður fjölþjóðlegur samanburður á fyrirkomulagi kvartana sem snúa að lögreglu, hvernig því er haldið uppi annars staðar á Norðurlöndum og Bretlandi. Í lokin var farið yfir ýmsar tillögur að úrbótum sem gerðar hafa verið á eftirliti með störfum lögreglu og höfundur varpaði fram sínum skoðunum á hvað mætti hugsanlega betur fara.

Heimildir

Alþingi, „Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd“, Skoðað 16. febrúar 2023, sótt af:

<https://www.althingi.is/thingnefndir/fastanefndir/stjornskipunar--og-eftirlitsnefnd/>

Alþingi, „Verklag nefndar um eftirlit með lögreglu“, frumkvæðismál nr. 2108013“, skoðað 16.

febrúar 2023, sótt af: <https://www.althingi.is/thingnefndir/nefndastorf/onnur-mal-nefnda/?uid=2108013&fbclid=IwAR1QGeJ9nvsMr1K2LAlam3zqgtqglEVqrPF8DnRYCvqzB36ouNgV6m6p0pQ>

Álit UA 22. janúar 2015 (8122/2014)

Den uafhængige politiklagemyndighed, „ Organisation“, sótt 5. febrúar 2023 af:

<https://politiklagemyndigheden.dk/om-os/organisation/>

Embætti ríkislögmanns, Ársskýrsla 2020, Stjórnarráðið, Reykjavík 2021

Fyrirmæli ríkissaksóknara, „Málsmeðferðartími“ (RS: 4/2017)

Gallup, „Traust til stofnana“ (Gallup.is, 20. febrúar 2023) skoðað 21. febrúar 2023.

Hafsteinn Þór Hauksson, „Stjórnsýslukæra“, (2015), Úlfjótur

Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, „Verklagsreglur um notkun búkmyndavéla“, Reykjavík, 2020, sótt 1. mars af: <https://www.visir.is/g/20201976745d>

Stefán Eiríksson, „Eftirlit með starfsemi lögreglu“, (2014) 2 Reykjavík: Kjarninn miðlar, 58

Spesialenheten for politisaker, „Reporting offences to the bureau“, sótt 6. febrúar 2023 af:

<https://www.spesialenheten.no/english/reporting-offences-to-the-bureau/>

Ríkissaksóknari, „Um ákærvaldið“, sótt 15. febrúar 2023 af:

<https://www.rikissaksoknari.is/um-akaeruvaldid/um-akaeruvaldid/>

Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Ákvörðun 42/2020“, Reykjavík, 2020, sótt af:

<http://nel.is/wp-content/uploads/2020/08/%C3%81kv%C3%B6r%C3%B0un-nr.-42.2020-dags.-28.-j%C3%BAl%C3%AD-2020.pdf>

Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Bréf NEL til lögreglumanna vegna búkmyndavéla“, Reykjavík,

2021, sótt af: <http://nel.is/wp-content/uploads/2021/08/Bref-til-logreglumanna-dags.-13.8.21.pdf>

Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2017“, Reykjavík 2018

Nefnd um eftirlit með lögreglu, „Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2021“, Reykjavík 2022

Polisen, „Sa behandlas en anmalan“, sótt 10. febrúar 2023 af: <https://polisen.se/om-polisen/sarskilda-utredningar/sa-behandlas-en-anmalan/>

Ríkisendurskoðun, „Innra eftirlit“, 2 útgáfa, Reykjavík 2017

Stjórnarráð Íslands, Skýrsla um sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir, Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2019

Umboðsmaður Alþingis, „Algengar spurningar og svör“ sótt 6. apríl af: <https://www.umbodsmadur.is/algengar-spurningar-og-svor/>

Umboðsmaður Alþingis, „Athugun vegna samráðsleysis um „rafvarnavopn““, sótt 6. apríl 2023 af: <https://www.umbodsmadur.is/frettir/nanar/9387/athugun-vegna-samradsleysis-um-rafvarnavopn-lokid>

Úrskurður persónuverndar 18. október 2022, í máli nr. 2021071455

Vísir.is. „Lögreglan afmáði ámælisverð ummæli úr upptökum frá Ásmundarsal“, Skoðað 2. mars 2023. Sótt af: <https://www.visir.is/g/20212126156d>

Þingskjöl:

Umsögn Nefndar um eftirlit með lögreglu við þingskjal 677-535. mál. 153 löggjafarþing.

Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020 , þskj. 7 – 7. mál

Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2019-2020 , þskj. 7 – 7. Mál (Ræða þingmanns Helga Hrafn Gunnarssonar)

Drög að frumvarpi laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (afbrotavarnir og vopnaburður) fyrir árin 2021-2022, mál nr. 52/2022

Tillaga til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu fyrir árin 2014-2015, þskj. 1099 – 638 mál

Lög um breytingu á lögreglulögum nr. 62/2016 (90/1996)

Lög og reglugerðir:

Lög nr. 51/1985 um ríkislögmann

Lög nr. 33/1994 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Lögreglulög nr. 90/1996

Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

Reglugerð nr. 1051/2006 um starfsstig innan lögreglunnar

Lög um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011

Upplýsingalög nr. 140/2012

Reglur um nefnd um eftirlit með lögreglu nr. 222/2017

Lög nr. 6/2022 um forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

Hæstaréttardómar:

Hæstiréttur í máli nr. 417/2013

Hæstiréttur í máli nr. 14/2020

Landsréttardómar:

Landsréttur í máli 492/2019

Héraðsdómar:

Héraðsdómur Reykjaness í máli S-1480/2019

