

Vísað er til beiðnar sem fram kom á fundi með allsherjar- og menntamálanefnd þar sem óskað var eftir minnisblaði frá dómsmálaráðuneytinu vegna frumvarps um breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996. Er óskað eftir nánari umfjöllun um þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu og varða innra eftirlit lögreglu.

Innra og ytra eftirlit eftt með breytingum á lögreglulögum

Með framlögðu frumvarpi er gert ráð fyrir að bæði innra og ytra eftirlit með lögreglu verði eftt til muna.

Í fyrsta lagi er lagt til með frumvarpinu að ríkislögreglustjóri skuli starfrækja innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu. Fram kemur í frumvarpinu að hlutverk innra eftirlits sé að stuðla að bættri löggæslu og hafa eftirlit með að lögregla starfi í samræmi við lög og verklagsreglur. Gert er ráð fyrir að innra eftirlit lögreglu muni m.a. felast í úttektum á uppflettingum í gagnagrunnum lögreglu, vettvangseftirliti og athugunum á því hvort lögregla hafi starfað í samræmi við lög og verklagsreglur. Gert er ráð fyrir að innra gæðaeftirlit lögreglu geti meðal annars sent viðkomandi embætti, eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum, athugasemdir og ábendingar eins og talið er tilefni til og komið með tillögur að breyttu verklagi, eftir því sem við á.

Í öðru lagi er lagt til með frumvarpinu að ytra eftirlit með lögreglu verði styrkt til muna með því að nefndarmönnum verði fjölgað, formaður nefndarinnar verði embættismaður í fullu starfi auk þess sem nefndinni er falið að hafa sérstakt eftirlit með aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna. Auk framangreinds er kveðið á um það í frumvarpinu að nefnd um eftirlit með lögreglu skuli skila stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis skýrslu ár hvert um störf sín.

Samspil innra og ytra eftirlits lögreglu

Eftirlit með störfum lögreglu er margþætt og samanstendur bæði af innra og ytra eftirliti. Innra eftirlit kemur ekki í staðinn fyrir ytra eftirlit, en er liður í því að styrkja umgjörð eftirlits með lögreglu, bæta gæði lögreglustarfa og verklag lögreglu almennt.

Árið 2011 kom út á vegum UNODC leiðbeiningarrit sem bar yfirskriftina „*Handbook on police accountability, oversight and integrity*.“ Þar kom meðal annars fram um innra og ytra eftirlit lögreglu:

„Accountability involves a system of internal and external checks and balances aimed at ensuring that police perform the functions expected of them to a high standard and are held responsible if they fail to do so. It aims to prevent the police from misusing their powers, to prevent political authorities from misusing their control over the police, and most importantly, to enhance public confidence and (re-) establish police legitimacy.“¹

Í maí 2022 kom út skýrsla á vegum Evrópuþingsins, sem bar yfirskriftina „*Democratic Oversight of the Police*.“ Í skýrslunni kom meðal annars eftirfarandi fram um samspil innra og ytra eftirlits með störfum lögreglu:

“Multiple bodies may be able to impose accountability by monitoring and assessing police officers’ behavior. A distinction is often made between internal and external accountability. Internal accountability is associated with organizational responsibility, supervision, performance evaluations, codes of conduct, the disciplinary system, loyalty, and control (including peers debriefing), whereas external accountability refers to public hearings, annual reports, conferences, civilian oversight agencies and criminal and/or civil litigation. Thus, the first degree of control in any police accountability system is the internal control mechanisms within the police service.”²

Í leiðbeiningarritinu sem vísað var til hér að ofan kom einnig fram:

„Enhancing police accountability must not be limited to establishing a new (independent) structure but must include strengthening the capacity, capability and competence of existing internal and external accountability structures.“³

Embætti ríkislögreglustjóra hefur nú þegar, á grundvelli 1. mgr. a-liðar 5. gr. lögreglulaga, með höndum ákveðið miðlægt gæðaeftirlit með störfum lögreglu, en það er þó takmarkað. Eins og staðan er núna er

¹ Sjá: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf.

² Sjá: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU\(2022\)703590_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU(2022)703590_EN.pdf)

³ Sjá: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf.

innra eftirlit lögreglu því fyrst og fremst á ábyrgð hvers og eins lögregluembættis fyrir sig. Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs í sínu umdæmi og hvert embætti lögreglustjóra er sjálfstætt. Ef brot gegn verklagsreglum eða agabrot eiga sér stað, þá er það undir viðkomandi lögreglustjóra að bregðast við.

Framangreindu ákvæði frumvarpsins er ætlað að festa eftirlitshlutverk embættis ríkislögreglustjóra í sessi og styrkja innra eftirlit lögreglu, samhliða því sem ytra eftirlit með lögreglu er eflt til muna. Með miðlægu innra eftirliti er til dæmis hægt að greina og fara yfir atvik sem eiga sér stað innan tiltekins lögregluembættis og nýta það til þess að stuðla að umbótum á verklagi hjá öðrum lögregluembættum og innan lögreglu almennt.

Tilmæli GRECO, samtaka ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu – skýrsla Ríkisendurskoðunar

Fulltrúar GRECO, samtaka ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu, skiluðu skýrslu um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og löggæslu á Íslandi í apríl 2018. Þar komu m.a. fram tilmæli GRECO um að komið verði á fót miðlægri einingu eða ákveðnum aðila *innan stöfnanauppbyggingar* lögreglunnar sem verði falið það hlutverk að annast innra eftirlit og rannsóknir, undir ábyrgð ríkislögreglustjóra. Tekið skal fram að íslensk stjórnvöld eru skuldbundin að þjóðarrétti til að innleiða tilmæli GRECO í samræmi við úttektarskýrslu samtakanna.

Í lok árs 2022 kom út önnur eftirfylgniskýrsla GRECO um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og löggæslu á Íslandi. Í skýrslunni er vísað til þess að árið 2021 var sett reglugerð um hlutverk, starfsemi og ábyrgð ríkislögreglustjóra, sem miðaði að því að skýra hlutverk embættisins. Þá var fjallað í skýrslunni um þær breytingar sem gerðar voru á lögreglulögum sama ár, þar sem annars vegar starfsemi lögregluráðs var lögfest og hins vegar gerðar breytingar á hlutverki nefndar um eftirlit með lögreglu.

GRECO taldi framangreindar breytingar skref í rétta átt, en benti á að frekari breytinga væri þörf til þess að uppfylla framangreind tilmæli. Það var því niðurstaða GRECO að tilmælin teldust aðeins uppfyllt að hluta. Í skýrslu GRECO kom nánar tiltekið fram:

„GRECO welcomes the significant progress towards the implementation of internal supervision of the Police through the new regulation aimed at clarifying the role of the NCIP⁴ within the Police and the amendments to the Act of the Police setting up the Police Council and increasing the role of the Police Supervisory Committee. This latter Committee has now been empowered with the independent assessment of individual complaints against the Police. This seems to be in line with the recommendation. However, GRECO notes that further re-organisation within the Police remains to be done to strengthen this internal control. In particular the role of the NCIP, according to the conclusions of the administrative audit carried out in 2020. GRECO is looking forward to analysing this re-organisation, as well as the relevant legal texts which organise it.“⁵

Framangreind umfjöllun vísar til úttektar Ríkisendurskoðunar sem kom út á árinu 2020 um fjárreiður, stjórnsýslu og stjórnarhætti embættis ríkislögreglustjóra.⁶ Í skýrslunni var meðal annars fjallað um að ekkert miðlægt innra eftirlit með starfsháttum lögreglu væri starfrækt með formlegum hætti. Í skýrslunni var jafnframt ítarleg umfjöllun um skipulag lögreglu á Norðurlöndum, einkum hvað varðaði hlutverk ríkislögreglustjóra.

Í framangreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að innan embættis ríkislögreglustjóra í Noregi væri sérstök skrifstofa innri endurskoðunar, sem hefur eftirlit með stjórnsýslu og rekstri embættisins. Innan embættis ríkislögreglustjóra Danmerkur starfar sjálfstæð deild innri endurskoðunar og eftirlits sem leitast við að tryggja að starfsemi lögreglu sé eftir settum reglum og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti. Sambærileg deild starfar einnig innan ríkislögreglustofnunar Svíþjóðar, en sú deild fer

⁴ Með NCIP er átt við „National Commissioner of the Icelandic Police“ eða embætti ríkislögreglustjóra.

⁵ Sjá: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a93b8e>

⁶ Sjá: <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2020-R%C3%ADkisl%C3%B6greglustj%C3%B3ri.pdf>

með innra eftirlit og endurskoðun og er ætlað að gera úttektir á stjórnsýslu, rekstri og aðferðum lögreglu og gera tillögur að endurbótum.