

Tillaga til þingsályktunar

um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu.

Flm.: Helgi Hrafn Gunnarsson, Birgitta Jónsdóttir, Jón Þór Ólafsson.

Alþingi ályktar að fela forsætisnefnd Alþingis að láta undirbúa lagafrumvarp um sérstaka stofnun á vegum Alþingis sem hafi sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu. Við undirbúning frumvarpsins verði m.a. litið til eftirfarandi verkefna slíkrar stofnunar:

- a. að hefja athugun að eigin frumkvæði,
- b. að taka við kærnum einstaklinga sem telja lögreglu hafa brotið á réttindum sínum,
- c. að rannsaka meint brot lögreglumanna í starfi,
- d. að rannsaka tilkynningar innan úr lögreglulíðum um einelti og kynferðislega áreitni,
- e. að rannsaka upplýsingar frá nafnlausum afhjúpendum innan lögreglu eða stjórnsýslu.

Þá verði við undirbúning frumvarpsins metið hvort stofnunin geti einnig farið með ákærvald í slíkum eftirlitsmálum. Í frumvarpinu verði kveðið sérstaklega á um sjálfstæði stofnunarinnar.

Forsætisnefnd leggi frumvarpið fram til kynningar ásamt kostnaðargreiningu eigi síðar en á vorþingi 2016.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Mikið hefur verið rætt um nauðsyn þess að koma upp sjálfstæðu eftirliti með starfsemi lögreglunnar undanfarin missiri. Ástæðu þess má rekja til opinberrar umræðu í tengslum við nokkur mál sem upp hafa komið á síðustu árum og vakið hafa athygli. Má nefna til dæmis harðræði við handtökur, mannlát vegna beitingar lögreglu á skotvopnum, meint brot á reglum um uppflettingar í gagnagrunni lögreglu, framkvæmd hlerana og framkvæmd líkamsleitar, skýrslu um skipulag lögreglu við mótmæli á árunum 2008–2011.

Í bréfi til innanríkisráðherra, dags. 30. desember 2013, kom umboðsmaður Alþingis ýmsum ábendingum á framfæri varðandi eftirlit með starfsemi lögreglunnar. Tilefni bréfsins voru kvartanir einstaklinga sem töldu lögreglu hafa brotið gegn þeim við framkvæmd starfa hennar. Kvartanirnar og athuganir umboðsmanns á þeim urðu tilefni frekari skoðunar á úrræðum borgaranna til að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu, einkum í málum þar sem ekki er grunur um refsiverða háttsemi lögreglumanna en hugsanleg atvik sem ekki eru í samræmi við góða löggæsluhætti. Umboðsmaður spyr í bréfi sínu hvort ástæða sé til að leggja mat á þörfina fyrir aukin úrræði borgaranna til að bera fram kvartanir. Bendir umboðsmaður á mikilvægi þess að fyrir hendi sé skýr farvegur til þess að óháður aðili rannsaki tilvik þar sem borgarar hafa orðið fyrir alvarlegu tjóni á líkama og/eða eignum. Það sé mikilvægt í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á starfsumhverfi lögreglunnar á síðustu árum þar sem m.a. hafi reynt á notkun skotvopna. Umboðsmaður nefnir að virkt eftirlit með starfsemi lögreglunnar sé ekki einungis borgurunum til hagsbóta heldur einnig þeim sem sinna löggæslustörfum, vegna þess nauðsynlega trausts sem lögreglan þarf að njóta meðal

borgaranna. Þá bendir hann jafnframt á að sviptuð sjónarmið geti átt við um úrræði þeirra sem sviptir hafa verið frelsi sínu, svo sem fanga.

Ríkissaksóknari ritaði innanríkisráðherra bréf hálfu ári síðar, dags. 6. júní 2014. Í bréfinu lýsir ríkissaksóknari mikilvægi þess að komið verði á virkara eftirliti með störfum lögreglunnar og endurbótum á fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar borgarar telja að lögreglan hafi ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum. Ríkissaksóknari bendir á að ekki sé sérstaklega kveðið á um þetta í lögum nema í þeim tilvikum þegar starfsmenn lögreglu eru kærðir eða liggja undir grun um refsivert brot í starfi, eins og 35. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996 kveður á um. Í bréfi sínu leggur ríkissaksóknari til breytingu á ákvæðinu þess efnis að sérstök þriggja manna kærunefnd um aðgerðir og aðferðir lögreglu verði skipuð, ekki ósvipað því fyrirkomulagi sem tíðkast í Danmörku. Ríkissaksóknari leggur til að kærunefndin verði skipuð lögfræðingum og að ráðherra skipi formann hennar, Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn fulltrúa og sá þriðji verði kosinn af Alþingi. Hlutverk kærunefndarinnar verði að rannsaka kærur á hendur starfsmönnum lögreglunnar fyrir meint refsiverð brot í starfi og fela héraðssaksóknara rannsóknargögnin að lokinni rannsókn. Þá muni kærunefndin einnig rannsaka þau tilvik þegar einstaklingur lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðferða lögreglu eða þegar viðkomandi var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot. Lagt er til að nefndin hafi sambærilegar valdheimildir og lögreglan hefur endranær og starfi samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Formaður nefndarinnar ráði starfslíð, þ.m.t. lögreglumenn sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins. Þá er lagt til að lögreglustjórum og stjórnvöldum verði skylt að veita kærunefndinni aðstoð við rannsóknir mála.

Í bréfi sínu bendir ríkissaksóknari á að náíð samstarf sé milli hans og lögreglu og oft séu lögreglumenn vitni ákærvaldsins í alvarlegri sakamálu. Oft komi upp mál þegar átök milli borgara og lögreglu leiða til meiðsla hjá báðum aðilum og sér ríkissaksóknari þá um meðferð mála beggja aðila. Undirstrikar það, að mati ríkissaksóknara, mikilvægi þess að til sé sjálfstæð eining án tengsla við lögreglu sem sjái um meðferð mála sem varða kærur og kvartanir einstaklinga vegna aðgerða og aðferða lögreglu. Tilkoma sérstakrar kærunefndar mundi því vera liður í að efla og viðhalda því gagnkvæma trausti og hinni nauðsynlegu virðingu sem lögreglan þurfi að hafa, líkt fram kemur í 35. gr. lögreglulaga. Í kjölfar framangreindra bréfa umboðsmanns Alþingis og ríkissaksóknara skipaði innanríkisráðherra starfshóp um eftirlit með starfsháttum lögreglu og er starfshópnum ætlað að hafa ábendingar umboðsmanns Alþingis og ríkissaksóknara til hliðsjónar í starfi sínu. Þetta kemur fram í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis, dags. 24. júní 2014. Starfshópnum er ætlað að leggja mat á núverandi kerfi og lagareglur og gera tillögur að breyttu verklagi og lagabreytingum eftir því sem á við. Hlutverk starfshópsins er að gera tillögu að aðgengilegra, opnara og skilvirkara kerfi sem felst í móttöku og afgreiðslu kvartana vegna starfa lögreglunnar, eftirfylgni vegna athugasemda ríkissaksóknara við störf lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirlit með störfum lögreglu. Starfshópurinn mun líta til þess hvernig þessum málum er háttáð í nágrannaríkjum auk þess að kanna kosti þess að fella aðra handhafa opinbers valds undir þetta eftirlit, svo sem fangaverði og tollverði. Samkvæmt svari innanríkisráðherra við fyrirspurn Helga Hrafn Gunnarssonar (450. mál á yfirstandandi þingi) er áætlað að niðurstöður starfshópsins liggi fyrir um mitt ár 2015.

2. Ráðstafanir sem nágrannaríki Íslands hafa gert.

Á undanförunum árum hafa allmörg nágrannaríki Íslands gert sérstakar ráðstafanir sem ætlað er að styrkja og verja það traust sem almenningur ber til lögreglunnar og stuðla að því

að almenningur geti reitt sig á að kvartanir vegna misbeitingar lögregluvalds eða kærur á hendur lögreglumönnum fái hlutlausa rannsókn óvilhalls aðila. Réttarþróunin í þessum ríkjum hefur öll verið í þá átt að auka sjálfstæði þeirra aðila sem falið er að hafa eftirlit með og framkvæma rannsóknir á slíkum atvikum. Í Danmörku og Noregi hafa sérstakar stofnanir tekið til starfa sem sjá um eftirlit með starfsemi lögreglunnar og fjalla um kvartanir sem berast frá borgurunum á hendur lögreglunni. Í Svíþjóð hefur nefnd um skipulag og starfsemi lögreglunnar skilað tillögum að auknu og sjálfstæðara eftirliti með starfsemi lögreglunnar, og er breytinga að vænta á næstu missirum.

Noregur.

Árið 2005 var komið á fót sérstakri stofnun í Noregi, Spesialenheten for politisaker, til að rannsaka meint brot við framkvæmd lögreglustarfa og dauðsföll í tengslum við framkvæmd lögreglustarfa, þó að ekki sé grunur um að refsivert brot hafi verið framið.¹ Stofnunin er sjálfstæð og án tengsla við lögregluna en heyrir undir dómsmálaráðuneyti og er undir faglegru umsjón ríkissaksóknara. Áður hafði ríkissaksóknari farið með þetta hlutverk en skipað til þess sérstaka nefnd sem heyrði undir embætti hans. Þetta fyrirkomulag hafði sætt gagnrýni og var ekki talið vekja þá tiltrú almennings sem nauðsynleg er í þessum málaflokki.

Starfssvæði hinnar nýju stofnunar nær yfir allan Noreg og undir hana heyra þrjár svæðisbundnar deildir. Stofnunin hefur vald til að ljúka málum sem ekki heyra undir ríkissaksóknara eða ráðherra, þ.e. brot gegn stjórnskipaninni eða brot sem geta varðað allt að 21 árs fangelsi. Forstöðumaður stofnunarinnar skal fullnægja sömu hæfnisskilyrðum og lögreglustjórar, og fer með sömu valdheimildir og lögregla við rannsóknir mála. Hann hefur sama vald og héraðssaksóknarar en ákvarðanir hans eru kærnanlegar til ríkissaksóknara. Þá tekur hann á sama hátt og lögreglustjórar við faglegum tilmælum frá ríkissaksóknara.

Stofnunin hefur hins vegar fengið á sig gagnrýni fyrir að vera í raun ekki óháð og sjálfstæð. Þannig hefur það t.d. verið gagnrýnt að fyrrverandi starfsmenn lögreglunnar starfi hjá eftirlitsstofnuninni. Einnig hefur stofnunin verið gagnrýnd fyrir hægagang við málsmeðferð auk þess hve fá mál endi með ákæru.

Danmörk.

Dönsk yfirvöld hafa á undanförunum áratugum reynt með margvíslegum lagabreytingum að auka réttarvernd almennra borgara og möguleika þeirra til aðgangs að hlutlausri og óvilhallri rannsókn á kvörtunum vegna meintra brota lögreglumanna í starfi. Árið 1995 var gerð viðamikil lagabreyting sem fól ríkissaksóknara að fara með rannsókn á slíkum kvörtunum og kærum. Skipaðar voru sérstakar nefndir til að fylgjast með og fylgja eftir slíkum rannsóknum. Nefndirnar voru skipaðar einum lögmanni, sem tilnefndur var af lögmannafélaginu, en auk þess tveimur almennum borgurum sem ekki gegndu opinberum störfum eða tengdust þeim. Þær höfðu fyrst og fremst eftirlits- og aðhaldshlutverk, tóku afstöðu til ákvarðana ríkissaksóknara í framhaldi af rannsókn mála og gátu gefið honum tilmæli um frekari rannsóknaraðgerðir. Valdsvið nefndanna náði til kvartana vegna rangra aðferða lögreglumanna við störf sín, ósæmilegrar eða móðgandi framkomu þeirra, rangrar meðferðar á handteknum mönnum, vanrækslu á að bregðast við útköllum. Nefndirnar áttu einnig að rannsaka alvarleg brot starfsmanna lögreglunnar í starfi, svo sem líkamsmeiðingar, ólöglega frelsissviptingu, pyndingar, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð og manndráp. Undir nefndirnar heyrðu öll tilvik ef einstaklingur lést eða varð fyrir alvarlegum áverkum í sam-

¹ Sjá norsk lög nr. 13 frá 5. mars 2004.

skiptum við lögreglumenn eða í haldi þeirra. Síðast en ekki síst heyrðu undir nefndina mál þar sem lögreglumenn voru grunaðir um refsiverð brot utan starfs síns. Embætti saksóknara sá um hina eiginlegu rannsókn brotanna en nefndin tók afstöðu til hennar, gat komið á framfæri tillögum um framkvæmd hennar og tók afstöðu til niðurstöðu saksóknara um framkvæmd málsins. Um ferlið vísast að öðru leyti til skýrslu nefndar danska dómsmálaráðuneytisins frá árinu 2009.²

Eftir aldamótin fór að bera á dvinandi tiltrú almennings á þessu fyrirkomulagi. Það sætti gagnrýni fjölmiðla í tengslum við tiltekin mál sem upp komu en einnig gerði Amnesty International skýrslu um málið. Gerð var tillaga um nýtt kvartana- og kærufarli í þessum málaflokki og lagt til að komið yrði á fót sérstakri og óháðri stofnun til að sinna rannsóknum á meintum annmörkum eða brotum við framkvæmd lögreglustarfa auk meintra brota lögreglumanna utan starfa þeirra. Lagt var til að umrædd stofnun yrði ótengd lögreglunni og ákærvaldinu. Vísuðu samtökin til sams konar sjónarmiða og framan er getið um tengsl lögreglu og ákærvalds.

Til að bregðast við þessu var komið upp nýju kerfi til að bregðast við kvörtunum vegna framkomu og brota lögreglumanna í starfi. Með nýjum réttarfarslögum nr. 404, sem samþykkt voru 21. apríl 2010 og tóku gildi 1. janúar 2012, tók til starfa sérstök stofnun sem kallast „Den Uafhængige Politiklagemyndighed“. Hlutverk stofnunarinnar er að rannsaka kvartanir sem berast frá almennum borgurum vegna starfa lögreglunnar, hvort sem grunur er um refsiverða háttsemi eða ekki. Í reglum stofnunarinnar er skýrt kveðið á um hvernig málsmeðferð skuli háttað. Markmið löggjafarinnar var m.a. að efla traust borgaranna á lögreglunni með því að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart lögreglunni og ákærvaldinu. Samkvæmt lögum er stofnunin skipuð fimm mönnum, formanni, lögmanni stofnunarinnar, einum sem er háskólakennari í lögfræði og tveimur sem eru fulltrúar almennings. Formaður stofnunarinnar skal vera dómari við landsrétt og er tilnefndur af landsréttum Danmerkur. Lögmaður stofnunarinnar er tilnefndur af lögmannafélaginu, háskólasamfélagið tilnefnir einn en fulltrúar almennings eru tilnefndir af KL og Dansk Folkeoplysnings Samråd, félögum sem sinna hagsmunagæslu almennings og sveitarfélaga m.a. gagnvart stjórnvöldum.³ Þrátt fyrir að flestir séu sammála um að stofnun Politiklagemyndigheden hafi verið skref í rétta átt hvað varðar eftirlit með starfsemi lögreglunnar hefur hún verið gagnrýnd fyrir að vera ekki nægilega sjálfstæð. Þannig hefur t.d. verið bent á að starfsmenn hennar hafi áður starfað fyrir lögregluna eða dómsmálaráðuneytið auk þess sem gagnrýnt hefur verið hve mikill fjöldi kvartana fari ekki fyrir dómstóla.

Bretland.

Í Bretlandi starfar sjálfstæð stofnun sem rannsakar kvartanir frá almennum borgurum á hendur lögreglunni í Englandi og Wales. Stofnunin kallast The Independent Police Complaint Commission (IPCC) og var stofnuð samkvæmt lögreglulögum frá 2002. Hennar hátign skipar í formannsstólinn en innanríkisráðuneytið skipar í stjórn að öðru leyti. Ráðið er í stöður á grundvelli hæfni í opnu umsóknarferli. Þau skilyrði eru sett að bæði formaður og aðrir nefndarmenn IPCC hafi aldrei gegnt störfum fyrir lögregluna. Stjórnin ber ábyrgð IPCC

² Betænkning om behandling af klager over politiet. Afgivet af et udvalg under Jusitsministeriet, Betænkning nr. 1507, København 2009.

http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1401-1600/1507-2009/1507-2009_pdf/printversion_1507-2009.pdf

³ Lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. København 2010.

<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=131334>

og hefur boðvald yfir yfirmönnum hennar. Stjórnarmenn eru ábyrgir fyrir rannsóknum og framgangi mála, ásamt því að vinna að trausti borgaranna á lögreglunni.

IPCC tekur við kvörtunum frá þeim sem hafa upplifað óviðeigandi framkomu lögreglumanna eða starfsfólks lögreglunnar, svo sem ókurteisi, óhóflega valdbeitingu eða ógnandi hegðun. Einnig bregst hún við kvörtunum frá þeim sem hafa orðið vitni að óviðeigandi hegðun lögreglumanna eða starfslíðs lögreglu. Í þriðja lagi tekur stofnunin við kvörtunum frá þeim sem hafa orðið fyrir íþyngjandi áhrifum vegna framgöngu lögreglumanna eða starfslíðs lögreglu, þrátt fyrir að framkoma lögreglunnar hafi ekki beinst að þeim. Þá tekur stofnunin einnig við almennum kvörtunum sem borgarar bera fram um starfsemi lögreglunnar.

Kvörtunum vegna framkvæmdar lögreglustarfs eða vegna annars sem að framan greinir skal beina til viðkomandi lögregluembættis. Boðið er upp á möguleika á því að koma á framfæri kvörtunum á vefsíðum lögregluliðanna. Einnig er hægt að bera fram kvörtun til IPCC beint. Lögregluþyrftum á hverju svæði er skylt að framsenda til IPCC allar kvartanir sem varða dauðsföll, alvarlegar árásir, alvarleg kynferðisbrot, alvarleg spillingarmál og alvarleg brot gegn banni við mismunun.

IPCC tekur sérhverja kvörtun til meðferðar og sakargreiningar á grundvelli þeirra gagna sem liggja fyrir við upphaf meðferðar máls. Stjórnin metur alvarleika máls og ákveður, á grundvelli gagna og almannahagsmuna, hvert framhald málsins verður. Í því sambandi hefur stofnunin fjóra möguleika. Í fyrsta lagi getur hún ákveðið að málið fari í rannsókn hjá æðstu yfirstjórn löggæslu á viðkomandi svæði og falið henni að ljúka málinu. Í öðru lagi getur hún ákveðið að fram fari rannsókn undir eftirliti. Starfsmenn hennar hafa þá það hlutverk að fylgjast með því að staðarlögregla bregðist við kvörtunum með viðeigandi hætti, en einnig hafa þeir það hlutverk að fjalla um þau mál sem staðarlögreglu hefur verið falið að annast en niðurstöðum hennar hefur verið skotið til stjórnarinnar. Í þriðja lagi getur hún ákveðið að fram fari svokölluð „managed investigation“ sem felur það í sér að formaður, varaformaður og stjórnarmenn sem ábyrgir eru fyrir viðkomandi svæði stýri rannsókn kvörtunarinnar eða hafi eftirlit með henni. Í fjórða lagi getur stofnunin ákveðið að gefa lögreglu fyrirmæli um hvernig rannsókn máls skuli háttað. IPCC birtir upplýsingar um rannsóknir sínar og fréttir af framgangi þeirra á vefsíðu sinni.

Markmið breska kerfisins er því að koma í veg fyrir að lögreglumenn, eða fyrrverandi lögreglumenn, hafi yfirumsjón með kvörtunum sem berast á hendur lögreglunni. IPCC er því ætlað til að fara með hlutlaust eftirlit með starfsemi lögreglunnar og tryggja að kvartanir og kærur fái rétta meðferð. Með því að löggesta að stjórnarmenn hafi ýmist hvergi komið nálægt lögreglustörfum, svo sem formaður og varaformaður, eða aldrei starfað sem lögreglumenn, virðist vera reynt að rjúfa tengsl við lögregluna sem geta gefið tilefni til efasemda um hlutleysi nefndarinnar. Væri þetta kerfi heimfært á íslenskar aðstæður er ljóst að þeir einstaklingar sem gegnt hefðu lögreglustörfum, störfum saksóknara eða saksóknarfulltrúa, svo og öðrum störfum í þágu lögreglunnar hverju nafni sem þau nefnast, gætu ekki komið til greina sem formenn eða varaformenn nefndarinnar. Aðrir stjórnarmenn mættu ekki hafa gegnt störfum sem jafngilda lögreglustörfum á starfsstigum lögreglu frá yfirlögregluþjóni niður í almenna lögreglumenn, lögreglunema, lögreglumenn við sumarafleysingar eða hér- aðslögreglumenn.

IPCC hefur hins vegar hlotið þónokkra gagnrýni fyrir að bregðast meginhlutverki sínu, þ.e. að efla traust almennings á lögreglunni og að kvartanir almennings á hendur lögreglunni hljóti hlutlausu og réttláta meðferð. Þá hlaut IPCC áfellingisdóm í skýrslu nefndar á vegum innanríkisráðuneytisins árið 2013 þar sem vakin var athygli á brotalömum í starfsemi stofn-

unarinnar. Þar var því lýst að IPCC hefði ekki tekist hið mikilvæga ætlunarverk sitt, þ.e. að vinna sér inn traust almennings og endurvekja traust almennings á lögreglunni, m.a. vegna peningaleysis, manneklu og skorts á sjálfstæðum sérfræðingum. Þá er einnig bent á mikilvægi þess að allir starfsmenn og stjórnarmenn IPCC hljóti viðeigandi fræðslu í málefnum minnihlutahópa og setji sér starfsreglur þar varðandi, þar sem kvartanir beinast oftar en ekki að meintri mismunun lögreglunnar gagnvart minnihlutahópum.

3. Þörf fyrir óháðara og sjálfstæðara eftirlit á Íslandi.

Á Íslandi er enginn formlegur vettvangur til þar sem borgarar geta kvartað undan starfsháttum og starfsemi lögreglunnar eða einstakra lögreglumanna, án þess að grunur sé fyrir hendi um refsivert athæfi. Er þetta m.a. ástæða þess að umboðsmaður Alþingis ritaði innanríkisráðherra bréf með ábendingum um nauðsyn þess að eftirlit með lögreglu yrði tekið til sérstakrar skoðunar. Flutningsmenn telja sérstaklega brýnt að úr þessu verði bætt.

Þegar um er að ræða meinta refsiverða háttsemi er gildandi fyrirkomulag þannig að beina skal kærur, vegna meintrar refsiverðrar háttsemi lögreglumanna, til ríkissaksóknara sem fer með rannsókn þeirra. Við meðferð slíkra mála hefur ríkissaksóknari sömu valdheimildir og lögregla hefur við rannsóknir sakamála samkvæmt lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Embætti ríkissaksóknara hefur þrátt fyrir þetta ekki sjálft tekið slík mál til rannsókna. Þess í stað hefur embættið leitað til lögreglunnar og falið rannsóknina í hendur lögreglustjórum í öðru umdæmi en því sem sakborningur starfar við og falið þeim að annast rannsóknina eða hluta hennar. Af þessu leiðir að það eru alltaf starfandi lögreglumenn sem annast rannsókn á meintum brotum starfssystkina sinna.

Þótt því verði ekki slegið föstu að þetta fyrirkomulag hafi leitt til rangrar niðurstöðu hafa komið upp ábendingar um að kvartanir og kærur vegna rannsóknaðferða í Guðmundar- og Geirfinnsmálum hafi vísvitandi verið látnar liggja óhreyfðar þar til meint brot lögreglumanna og fangavarda voru fyrnd og jafnvel lengur og allt fram á þennan dag. Slík óvissa um heilindi réttarvörslukerfisins er óviðunandi og andstæð ákvæðum 1. mgr. 6. gr. og 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þess má einnig geta að þrátt fyrir tilmæli frá nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn pyntingum hefur ekki verið fest í íslensk lög sérstakt ákvæði sem kveður á um refsingu við að beita menn pyntingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Íslensk stjórnvöld hafa litið svo á að ákvæði 217. gr. og 218. gr. almennra hegningarlaga, samverkandi með 132. og 133. gr. sömu laga, séu til þess fallin að ná sama markmiði. Fyrir vikið er erfitt að nálgast upplýsingar um afgreiðslu mála sem varða slík atvik.

Núgildandi fyrirkomulag um framkvæmd rannsókna á brotum lögreglumanna er ekki til þess fallið að efla traust um að hlutlægni sé gætt við meðferð þeirra. Kærur á hendur lögreglumönnum koma oftar en ekki frá einstaklingum sem hafa á einn eða annan hátt komist í kast við lögin og lögreglan þurft að hafa afskipti af. Hluti þessa fólks hefur ítrekað komið við sögu lögreglu og mögulega fleiri en einu lögregluumdæmi. Slíkt kann að leiða til þess að með réttu megi efast um að kærandi njóti sannmælis við rannsóknina. Ekki er heldur hægt að líta fram hjá því að lögreglumenn í landinu eru fáir og samheldnir. Þeir hafa setið saman á skólabeck í lögregluskólanum, sótt námskeið saman, starfa saman í stéttarfélagi sem m.a. lætur til sín taka réttindi lögreglumanna sem grunaðir eru um refsiverð brot og standa að margs konar formlegu og óformlegu félagsstarfi. Þetta kann að valda því að lögreglumaður

sem er falið að rannsaka meint brot lögreglumanns í öðru umdæmi er settur í erfiða stöðu.⁴ Í fyrsta lagi kann hann að vera tengdur sakborningi í gegnum eitthvað af framangreindum atriðum. Í öðru lagi kann hann að vera undir þrýstingi frá stéttarfélagi eða landshlutafélögum lögreglumanna. Í þriðja lagi getur hann sjálfur verið kærður fyrir meinta refsiverða háttsemi síðar á starfsævinni og þurfi þá að sæta því að viðkomandi sakborningur, eða vinnufélagar hans og vinir, rannsaki það mál. Allt þetta er til þess fallið að gera viðkomandi rannsóknaradila erfitt um vik við rannsóknina.

Hafa verður í huga að lögreglumenn sjálfir hafa hagsmuni af því að rannsókn á meintum brotum þeirra, eða kvartanir vegna starfa þeirra, sé í höndum aðila sem er ótengdur lögreglunni. Því miður hafa á undanförunum árum komið upp mál sem benda til eineltis innan lögregluliða landsins og rannsóknir sýna að hluti lögreglumanna telur sig hafa orðið fyrir kynferðislegri áreitni í starfi. Sérstaklega þarf að gæta að réttaröryggi þeirra. Lögreglumaður sem er lagður í einelti á vinnustað sínum hefur ríka ástæðu til þess að ætla að rannsakandi, sem kemur innan úr lögreglunni og tengist lögregluliðinu í gegnum kunningskap, starf innan stéttarfélags, vináttu eða félagsstörf, sé óhutrægur við rannsókn af þess tagi. Einelti eða kynferðisleg áreitni innan lögreglu veldur trúnaðarbresti innan stéttarinnar og getur gefið hinum grunaða lögreglumanni ástæðu til að hafa efasemdir um hlutlægni þess sem framkvæmdi rannsóknina eða hluta af henni. Slíkum efasemdum mætti eyða með því að tryggja að algjörlega sjálfstæður aðila utan lögreglunnar annaðist slíkar rannsóknir.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum lagt áherslu á að fulltrúar stjórnvalda í aðildarríkjum standi aðeins ábyrgir gerða sinna ef til eru reglur sem tryggja að athafnir þeirra lúti óháðri og opinberri rannsókn sem hafi það að markmiði að ná niðurstöðu um hvort réttmæt ástæða hafi verið til valdbeitingar í tilteknum tilvikum. Dómstóllinn hefur sérstaklega tilgreint að slíkar rannsóknir séu nauðsynlegar til að aðildarríki sáttmálans teljist uppfylla skyldu sína skv. 1. gr. sáttmálans um að tryggja öllum þeim sem dvelja innan landsvæðis þeirra þau réttindi sem mælt er fyrir um í I. kafla sáttmálans (Kaya gegn Tyrklandi, nr. 22729/93, 19. febrúar 1998). Þetta verður einnig að skoða í samræmi við ákvæði 1. mgr. 6. gr. sáttmálans sem ætlað er að tryggja rétt allra til að fá skorið úr um réttindi sín og skyldur, sekt eða sakleysi, fyrir óvilhöllum og sjálfstæðum dómstól innan hæfilegs tíma. Það gefur auga leið að dómstólar geta ekki af nægu öryggi skorið úr um framangreind atriði ef ekki hefur farið fram trúverðug, óvilhöll og sjálfstæð rannsókn á athöfnum fulltrúa stjórnvalda. Dómstóllinn hefur einnig lagt áherslu á að til að teljast fullnægjandi sé almennt nauðsynlegt að sá sem annast rannsóknir sé sjálfstæður og ótengdur þeim sem tengjast þeim atburði sem til rannsóknar er. Ekki aðeins þannig að viðkomandi sé aðskilinn stjórnsýslulegu skipuriti þeirrar greinar ríkisvaldsins sem er til rannsóknar heldur þarf aðilinn einnig að vera ótengdur henni í raun. Rannsóknin þarf auk þess að vera til þess fallin að leiða til niðurstöðu um hvort viðkomandi valdbeiting hafi verið réttlætunleg og lögmæt miðað við aðstæður. Þá hefur dómstóllinn sérstaklega látið þess getið að nauðsynlegt sé að stjórnvöld aðildarríkjanna hafi frumkvæði að því að hefja rannsókn þegar atvik hafa leitt til dauðsfalls einstaklings sem nýtur verndar skv. 2. gr. sáttmálans en láti ekki við það sitja að gera það aðeins ef aðstandandi viðkomandi krefst þess eða annar sá sem misgert er við (Hugh Jordan gegn Bretlandi, í máli nr. 24746/94 frá 4. maí 2001). Þetta sjónarmið má heimfæra á önnur brot gegn mann-

⁴ Í þessu sambandi má nefna yfirstandandi rannsókn lögreglunnar á Akureyri á meintu kynferðisbroti lögreglumanns á Norðurlandi, rannsókn á meintum fjárdrætti lögreglumanns á Austurlandi og rannsókn ríkissaksóknara á atviki þar sem maður lést af völdum skotsára af völdum lögreglu í Hraunbæjarmálinu. Í öllum tilvikum fóru starfandi lögreglumenn með rannsóknina, ýmist alfarið eða að hluta.

réttindaákvæðum, svo og meintar misgjörðir eða refsiverð brot lögreglumanna utan starfs eða innan, enda gera íslensk lög ráð fyrir frumkvæðisskyldu lögreglu þegar hún fær rökstuddan grun um að slík brot hafi verið framin.

Við þetta má bæta að 29. júní 2007 lagði Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (European Commission against Racism and Intolerance) fram skýrslu með tillögum til aðildarríkjanna varðandi meðferð mála sem varða meinta mismunun lögreglu á grundvelli kynþáttar, litarháttar, tungumáls, trúarbragða, þjóðernis eða menningarlegs uppruna. Sérstök athygli er vakin á því að nefndin gerir tillögu um að viðkomandi stofnun eða nefnd skuli ekki aðeins vera óháð lögreglunni heldur einnig ákærvaldi viðkomandi ríkis.

4. Efni þingsályktunartillögunnar.

Með tillögu þessari er lagt til að forsætisnefnd verði falið að undirbúa lagafrumvarp um sérstaka eftirlitsstofnun á vegum Alþingis sem hafi eftirlit með starfsemi lögreglu. Flutningsmenn tillögunnar telja að vel fari á því að eftirlitsstofnun af þessu tagi heyri undir Alþingi, sem samkvæmt stjórnskipun Íslands á að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Með þessum hætti er komið betur í veg fyrir tengsl stofnunarinnar við löggæslufirvöld enda yrði stofnun á vegum Alþingis mun betur aðskilin frá framkvæmdarvaldinu en ef til að mynda um undirstofnun ráðuneytis væri að ræða. Eins og fyrr er getið hafa stofnanir með sama hlutverk í nágrannalöndum okkar ekki notið þess trausts sem nauðsynlegt er, enda hafa þær verið taldar of tengdar löggæslufirvöldum og framkvæmdarvaldinu. Um þriðju eftirlitsstofnun Alþingis yrði að ræða en þær eru tvær í dag: umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Í tillögunni er gert ráð fyrir að frumvarpið kveði á um fjölþætt hlutverk stofnunarinnar og verður því lýst nánar hér á eftir ásamt hugmyndum um valdsvið og valdheimildir stofnunarinnar og sjálfstæði hennar gagnvart framkvæmdarvaldinu. Gert er ráð fyrir því í tillögunni að forsætisnefnd leggi frumvarpið fram til kynningar ásamt mati á kostnaðaráhrifum á vorþingi 2016.

a. Almenn um hina sjálfstæðu eftirlitsstofnun.

Vegna þeirra mikilsverðu hagsmuna sem almenningur hefur af trúverðugleika rannsókna á meintum brotum lögreglu og lögreglumanna telja flutningsmenn skynsamlegt að koma á fót eftirlitsstofnun sem sérstaklega er falið að hafa eftirlit með lögreglu og rannsaka kærur og brot lögreglumanna gegn lögum, verklagsreglum og siðareglum lögreglumanna. Til að vernda þennan trúverðugleika er nauðsynlegt að stofnunin sé aðskilin frá lögreglunni og sjálfstæð í störfum sínum. Flutningsmenn tillögunnar telja að vel fari á því að eftirlitsstofnun af þessu tagi heyri undir Alþingi, eins og lýst var hér að framan. Í lagasetningu um slíka stofnun verður að líta til allra þeirra sjónarmiða sem reifuð voru hér framar um þörf fyrir sjálfstætt eftirlit á Íslandi en einnig sjónarmiða um að málsmeðferð verði sem einföldust án þess að réttaröryggi verði fórnað.

Alþingi hefur sett lög sem fela tilteknum sérhæfðum eftirlitsstofnunum að fylgjast með tiltekinni starfsemi sem talið er að varði mikla hagsmuni almennings. Þau lög voru sett í samræmi við niðurstöður skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum, frá 12. október 2006. Má í því sambandi nefna Fjármálaeftirlitið sem stofnsett var með lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, Samkeppnisstofnun, sem stofnuð var með samkeppnislögum, nr. 8/1993, og varð að Samkeppniseftirlitinu við gildistöku samkeppnislaga, nr. 44/2005, og sérstök lög sem mæla fyrir um eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands vegna sérstakra reglna um takmarkanir á fjármagnsflutningum til og frá Íslandi, sbr. lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, eins og þeim var breytt með lögum nr. 78/2010. Með lögum hefur öllum þessum stofnunum verið falið það hlutverk að rannsaka meint brot einstaklinga og lögaðila

á sérsviðum sínum. Löggjafinn hefur með þessu ákveðið að fela eftirlitsstjórnvöldum tiltekið og afmarkað hlutverk á sviði rannsókna mála sem getur lokið með íþyngjandi ákvörðun, svo sem greiðslu fjársekta eða réttindasviptingu. Þessu fyrirkomulagi er ætlað að tryggja að mál sem varða meint brot á sérlægum á eftirlitssviði stofnananna séu rannsökuð af kunnáttumönnum sem hafi haldgóða þekkingu á viðkomandi sviði. Einnig er því ætlað að einfalda málsmeðferð vegna meintra minni háttar brota á viðkomandi réttarsviði og koma þannig í veg fyrir að lögregla, ákærvald og dómstólar þurfi að verja tíma og fjármunum í meðferð minni háttar mála sem hægt er að leysa með sátt eða álagningu tiltölulega lágra stjórnvaldssekta. Í umræddum lögum er þó gert ráð fyrir því að meiri háttar brot, einkum þó þau sem varðað geta fangelsisrefsingu, séu áfram rannsökuð af lögreglu. Þessu ráða sjónarmið sem varða réttaröryggi grunaðra manna og þá staðreynd að því alvarlegri refsingar eða viðurlög sem liggja við broti þeim mun meiri sé þörfin á að aðili máls njóti réttarverndar í samræmi við ákvæði laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Þegar um er að ræða rannsóknir á meintum brotum innan lögregluembættanna eða lögreglumanna verður að telja óheppilegt og andstætt eðli máls að vísa meiri háttar brotum til lögreglu. Heppilegra væri að sama eftirlitsstofnun færi með rannsókn mála, hvort sem hún færi fram á grundvelli stjórnsýslulaga eða á grundvelli sakamálalaga. Það fyrirkomulag mundi í fyrsta lagi vera til þess fallið að draga úr tortryggni almennings og brotaþola en auk þess leiða til hagræðis við meðferð málsins. Reynslan af starfsemi eftirlitsstofnana með rannsóknarhlutverk vegna brota gegn sérrefsilögum, og samspili þeirra við löggæslustofnanir, sýnir að þar er hætta á ákveðnum tvíverknaði. Sá tvíverknaður dregur úr skilvirkni og lengir málsmeðferðartíma. Til eru dæmi um að eftirlitsstofnanir hafi gripið til valdbeitingarúrreða, svo sem húsleitir, en eftir það varið töluverðum tíma í að vinna úr haldlögðum gögnum uns máli er vísað til lögreglu. Lögregla getur eðlilega ekki reitt sig á vinnu og niðurstöður eftirlitsstofnunarinnar og verður að framkvæma sjálfstæða rannsókn á meintum brotum. Henni er því óhjákvæmilegt að endurtaka allar athuganir eftirlitsstofnunarinnar, fara að nýju í gegnum haldlögð gögn, eftir því sem tilefni verður til, og leita þar sönnunargagna. Þetta er til þess fallið að tefja mál að óþörfu og slíkt er brot gegn rétti sakaðs manns, skv. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, til að fá skorið úr um sekt eða sakleysi innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstól. Einnig veldur þetta fyrirkomulag skorti á heildaryfirsýn yfir viðkomandi málaflokk, skertu réttaröryggi fyrir aðila máls, réttarfarslegum annmörkum, hættu á tvíverknaði, lélegri nýtingu sérfræðiþekkingar, hættu á mismunandi málsmeðferð og viðurlögum, dregur úr frumkvæðisvaldi lögreglu, veldur óskilvirkri upplýsingastreymi og veikir stöðu embættis ríkissaksóknara.⁵ Vegna alls þessa verður að telja heppilegast að ein og sama stofnunin rannsaki minni háttar brot, sem við liggja agaviðurlög eða stjórnvaldssektir, og fari auk þess með rannsóknir og ákærvald vegna meiri háttar brota sem refsingar liggja við. Eðli málsins samkvæmt, og með vísan til sjónarmiða sem rakin eru hér að framan, verður að telja óheppilegt að lögreglunni verði falið það hlutverk.

Ákvörðun um að farið skuli með mál að hætti laga nr. 88/2008 er í raun ívilnandi fyrir aðila máls. Þótt hann njóti vissulega þagnarréttar, þ.e. réttar til að sakfella ekki sjálfan sig, við stjórnsýslurannsóknina þá nýtur hann ekki annarra mikilvægra réttinda sem sakborningar njóta samkvæmt lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Við sakamálarannsókn eiga menn við tiltekin skilyrði rétt til tilnefningar verjanda á rannsóknarstiginu. Slíkan rétt eiga þeir ekki

⁵ Skýrsla innanríkisráðherra um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotum, lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014, bls. 55–64.

við meðferð máls hjá eftirlitsstjórnvöldum. Í öðru lagi hafa menn meiri möguleika á að bera rannsóknaraðgerðir lögreglu undir dómstóla, með vísan til 2. mgr. 102. gr. laga nr. 88/2008, heldur en við málsmeðferð eftirlitsstjórnvalds. Einkum á þetta við um möguleikann á að bera lögmæti rannsóknarinnar í heild sinni undir dómara en sá réttur er verulega skertur þegar eftirlitsstjórnvald fer með rannsókn máls.⁶ Við þetta bætist svo sá mismunur sem er á sönnunarreglum eftir því hvort stjórnvald fer með mál og leggur á það stjórnvaldssekt eða lögregla rannsakar mál og ákærir. Þótt eftirlitsstjórnvaldi sé vissulega skylt að fara varlega við mat á sekt aðila stjórnsýslumáls, og gæta sérstaklega að þeim atriðum sem telja má honum í hag, þá er það engu síður staðreynd að í máli sem höfðað væri til ógildingar á sektarákvörðun eða viðurlagaákvörðun stjórnvalds gilda almennar sönnunarreglur þar sem sönnunarbyrði hvílir jafnt á aðilum máls. Í sakamálaréttarfari gildir á hinn bóginn sú regla að sönnunarbyrði hvílir á ákæruvaldinu um sekt sakbornings og önnur atriði sem talin verða honum í óhag. Aðili máls nýtur því sterkari stöðu hvað þetta varðar ef farið er með mál hans að hætti laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Þótt ákvörðun um að rannsaka mál af þessu tagi sem sakamál sé í raun ívilnandi í öllum meginatriðum, réttarstaða sakbornings við lögreglurannsókn sé betri, skýrari lagaákvæði tryggi hana og skýrari bótaréttur, ásamt gjafsóknarákvæði vegna bótamála verður ekki litið fram hjá því að hún er að hluta til íþyngjandi vegna orðspors- og álitshnekkis sem af getur hlotist. Slík málsmeðferð er opinber, eftir að ákæra hefur verið gefin út, og mjög algengt er að rannsóknin sjálf eða tilvist hennar verði opinber mun fyrir. Ekki er endilega við lögreglu að sakast vegna þessa, því erfitt er að halda rannsókn í þagnargildi eftir að lögregla hefur hafist handa við að taka skýrslur af þolendum brota eða vitnum. Þá telja sakborningar í mörgum tilvikum að það þjóni hagsmunum þeirra að skýra opinberlega frá því að þeir séu til rannsóknar eða fjalla um málið með einhverjum hætti.

b. Nánar um hlutverk stofnunarinnar.

Flutningsmenn tillögunnar telja nauðsynlegt, með hliðsjón af öllu framansögðu, að hin sjálfstæða eftirlitsstofnun sem lagt er til að sett verði á fót fari með eftirtalin hlutverk:

1. Almennt eftirlit með starfsemi lögreglunnar.

Í því felst til dæmis eftirlit með því að verklagsreglur séu til og aðgengilegar fyrir lögreglumenn. Einnig hefði stofnunin eftirlit með beitingu valdheimilda lögreglunnar, framkvæmd húsleitar, símahlustun, handtökum og vistun handtekinna manna og auk þess eftirlit með þjónustu lögreglunnar við almenning sem til hennar leitar, einkum þeirra einstaklinga sem tilheyra minnihlutahópum, svo sem innflytjendum, þolendum heimilisofbeldis, þolendum mansals og börnum. Mikilvægt er að stofnunin geti kallað eftir öllum gögnum sem lögregla hefur undir höndum um hvað eina sem varðar framkvæmd lögreglustarfs, bæði almennt og í einstökum tilvikum. Í þessu sambandi færi stofnunin með frumkvæðisvald um það hvert hún beinir eftirliti sínu hverju sinni auk þess að bregðast við þeim tilkynningum frá almenningi eða öðrum sem eru almenns eðlis.

⁶ Þetta stafar af því að aðeins er í viðkomandi sérlögum mælt fyrir um að hluti rannsóknaraðgerða eftirlitsstjórnvalda lúti lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Af því leiðir að hægt er að bera lögmæti þeirra rannsóknarathafna einna undir dómara með vísan til 2. mgr. 102. gr. sömu laga. Aðrar rannsóknaraðgerðir stjórnvalda verða ekki bornar undir dómara, enda færi slíkt gegn ákvæðum stjórnarskrár um þriggreiningu ríkisvalds.

2. *Könnun mála vegna kvartana sem koma frá almenningi, félagasamtökum, einstaklingum eða lögaðilum.*

Oft koma upp mál, sem tengjast framkvæmd lögreglustarfa, sem benda til þess að eitthvað hefði mátt betur fara við framkvæmdina án þess þó að beinlínis liggi fyrir grunur um að refsivert brot hafi verið framið. Nauðsynlegt er að til sé farvegur fyrir slík mál. Sérstök eftirlitsstofnun með framkvæmd löggæslu gæti sinnt kvörtunum af þessu tagi og haft valdheimildir til að kalla eftir skýringum og gögnum frá lögregluembættum.

3. *Rannsókn minni háttar brota lögreglumanna.*

Hér er hvort tveggja átt við meint brot lögreglumanna gegn starfsskyldum sínum og meint brot þeirra gegn almenningi og einstaklingum. Með minni háttar brotum er átt við brot sem algjörlega er fyrirsjáanlegt að aðeins mundu varða stjórnvaldssektum eða agaviðurlögum og heimilt væri að ljúka með sátt við þann aðila sem grunaður er um brotið. Kvartanir um einelti og kynferðislega áreitni féllu m.a. í þennan flokk.

4. *Rannsóknir á meiri háttar brotum lögreglumanna, hvort sem er í starfi eða utan þess.*

Hér er átt við þau brot sem fangelsisrefsing eða verulegar fjársektir geta legið við. Sérstök athygli er vakin á því að ólíkt rannsóknum minni háttar brota, sem aðeins eiga að ná til meintra brota lögreglumanna meðan þeir gegna skyldustörfum, er mælt með því að stofnunin rannsaki einnig grun um að lögreglumenn hafi framið meiri háttar brot utan vinnutíma síns. Með þessu væri komið í veg fyrir að lögreglumenn þyrftu að standa frammi fyrir því að rannsaka þá háttsemi stéttarbræðra sinna sem gæti valdið því að þeim yrði gerð veruleg fjársekt eða fangelsisrefsing. Einnig væri með þessu tryggt að slíkar rannsóknir hefðu yfirbragð trúverðugleika umfram það fyrirkomulag sem nú er notað. Við fjárhæðarmörk fjársekta væri hægt að miða við þann ramma sem stofnuninni er settur við ákvörðun heimildar hennar til að ljúka málum með álagningu stjórnvaldssekta.

5. *Ákærvald vegna meiri háttar brota.*

Skóða þarf sérstaklega hvort unnt væri að veita stofnuninni ákærvald í málum sem undir hana heyra. Það kallar á sérstaka skoðun stjórnskipulaga með tilliti til þrígreiningar ríkisvalds, en markmiðið er að gera ákærvald í málefnum lögreglu síður tengt lögreglunni. Með því að veita forstöðumanni eftirlitsstofnunar af þessu tagi ákærvald verður ákvörðun um hvort lögreglu maður er ákærður eða ekki á hendi aðila sem er óháður öðru ákærvaldi í landinu. Forstöðumaðurinn væri þá sjálfstæður í meðferð þessa ákærvalds en þyrfti ekki að sækja vald sitt til lögreglustjóra, héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara. Hann yrði í raun jafnsettur lögreglustjórum (héraðssaksóknurum ef sú breyting verður lögfest) varðandi útgáfu ákæru en ákvarðanir hans um að fella niður mál eða hætta rannsókn væru kæránlegar til ríkissaksóknara líkt og sams konar ákvarðanir lögreglustjóra eru nú. Er þetta fyrirkomulag fallið til þess að auka trúverðugleika meðferðar mála af þessum toga eins og áður var nefnt. Óhjákvæmilega ræðst mönnun ákærvaldsins af tilteknum tilhneigingum sem valda því að ekki er óalgengt að ákærndur og fulltrúar þeirra hefji störf sín sem ákærufulltrúar hjá lögreglustjórum. Framgangur þeirra í starfi verður síðan jafnan þannig að þeir verða saksóknarar hjá viðkomandi embættum eða öðrum lögregluembættum en síðan færast þeir ofar innan ákærvaldsins. Þetta er eðlileg afleiðing af þeirri skyldu stjórnvalda að ráða ætíð hæfasta umsækjanda í auglýst störf en þegar menntun sleppir er þá jafnan eðlilegt að miða við starfsreynslu umsækjanda á viðkomandi starfssviði. Þetta getur leitt til einsleitra sjónarmiða hjá ákærvaldinu eða í það minnsta getur almenningur fengið það á tilfinninguna að saksóknarar og saksóknarfulltrúar verði fremur hallir undir sjónarmið lögreglumanna og lögreglunnar heldur en sjónarmið almennings eða þolenda ætlaðra brota lögreglumanna. Í því sambandi er nærtækast að minnast þess hve erfitt hefur reynst að koma í kring endurskoðun á hinum svo-

kölluðu Guðmundar- og Geirfinnsmálum, þrátt fyrir það að fyrir löngu hafi verið almennt viðurkennt að meðferð þeirra mála hafi verið verulega áfátt og við hana verið framin alvarleg réttarbrott sem talin eru hafa orðið til þess að sakborningar játuðu á sig brott sem ekkert bendir til þess að þeir hafi framið og að þær játningar einar voru lagðar til grundvallar sakfellingar þeirra. Með því að tryggja að forstöðumaður sérstakrar eftirlitsstofnunar með starfsemi lögreglunnar standi utan hins hefðbundna ákærvalds og hafi fjölbreytta reynslu af lögfræðistörfum má koma í veg fyrir slíkar efasemdir og tryggja að mál af svipuðum toga og Guðmundar- og Geirfinnsmál fái tafarlausa og skilvirka meðferð í réttarkerfinu í stað þess að þurfa að þvælast þar áratugum saman.

c. Valdsvið og valdheimildir.

Um valdheimildir eftirlitsstofnunar með starfsemi lögreglu má að hluta til styðjast við valdheimildir Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í 9. gr. laganna er mælt fyrir um eftirlitsskyldu Fjármálaeftirlitsins, heimild þess til að skipa sérfræðinga til að gera athugun á tilteknum þáttum starfsemi eftirlitsskyldra aðila, skyldu einstaklinga og lögaðila til að láta eftirlitinu í té upplýsingar og gögn og að þagnarskylduákvæði leysi menn ekki undan þeim skyldum. Þá er Fjármálaeftirlitinu heimilað að framkvæma sérstakar rannsóknaraðgerðir, þar á meðal að leggja hald á gögn, í samræmi við lög um meðferð sakamála. Sambærilegar heimildir eru í lögum nr. um gjaldeyrismál, 87/1992, með síðari breytingum, en með lögum nr. 78/2010 var eftirlits- og rannsóknarhlutverk varðandi meint brott gegn lögum um gjaldeyrismál flutt frá Fjármálaeftirlitinu til Seðlabanka Íslands. Þetta fyrirkomulag á rætur að rekja til skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrottum frá 12. október 2006.

Valdbeitingarheimildir eftirlitsstjórnvalda vegna minni háttar brota á sérrefsilögum á sérsviðum þeirra hafa sætt talsverðri gagnrýni á undanförunum missirum. Lýtur þessi gagnrýni fyrst og fremst að óskýrleika heimildarákvæðanna, vandkvæðum við beitingu þeirra, skorti á meðalhófi og skorti á aðhaldi af hálfu dómstóla. Úr síðarnefnda atriðinu verður ekki bætt nema með breytingum á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Úr öðrum atriðum má bæta með því að gera breytingar á sérlögum.

Sem dæmi um óskýrleika ákvæða um rannsóknarheimildir eftirlitsstjórnvalda má nefna að í sérlögum um hlutverk eftirlitsstjórnvalda er jafnan mælt fyrir um heimild eftirlitsstjórnvalda til að framkvæma sérstakar rannsóknaraðgerðir, þar á meðal að haldleggja gögn, í þágu rannsókna á málum sem varða meint brott gegn lögum á eftirlitssviði stjórnvaldanna. Jafnframt er mælt fyrir um að um heimild og beitingu slíkra rannsóknaraðgerða skuli farið að lögum nr. 88/2008. Í sömu lögum eru gjarnan fyrirmæli um að meiri háttar brott, þ.e. brott sem geta varðað refsingum, skuli kærð til lögreglu. Í 3. mgr. 74. gr. laga nr. 88/2008 er það skilyrði sett fyrir heimild til húsleitar að rökstuddur grunur sé um að framið hafi verið brott sem sætt getur ákæru. Minni háttar brott gegn þeim sérrefsilögum sem um ræðir getur ekki sætt ákæru og því getur viðkomandi eftirlitsstjórnvald ekki fengið húsleitarheimild vegna rannsókna á meintum minni háttar brottum. Séu meint brott meiri háttar, en þau brott ein geta sætt ákæru, ber eftirlitsstofnunum þeim sem áður voru nefndar að vísa þeim til lögreglu, sbr. til dæmis 1. mgr. 12. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, og 1. mgr. 16. gr. b í lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum. Af því leiðir að lögreglunni einni, sem handhafa ákærvalds, ætti að veita heimild til að framkvæma húsleit samkvæmt framangreindum sérrefsilögum og aðeins í tengslum við rannsóknir brota sem sætt geta ákæru. Við setningu laga um valdheimildir eftirlitsstofnunar um starfsemi lögreglu þarf að hyggja sérstaklega að því hvort munur skuli vera á rannsóknarheimildum stofnunar-

innar eftir því hvort mál sem hún rannsakar teljist minni háttar, og sé því rannsakað sem stjórnarsýslumál, eða meiri háttar mál sem rannsakað er sem sakamál. Allan vafa um þetta ber að skýra aðila máls í hag og velja þá málsmeðferð sem veitir honum betri réttarvernd. Af því leiðir að vafinn ætti í flestum tilvikum að leiða til þess að markatilvik yrðu rannsökuð að hætti sakamála og fram fari sífellt mat á því, við meðferð stjórnarsýslumála, hvort rannsóknin geti hafa leitt í ljós að meint brot sé alvarlegra en í fyrstu var talið. Allt þetta er nauðsynlegt að lögfesta með skýrum hætti til að tryggja réttaröryggi og fyrirsjáanleika löggjafarinnar. Skýr mörk í þessum efnum eru sérstaklega mikilvæg þegar lítið er til þess fjölda íþyngjandi rannsóknarræða sem lög nr. 88/2008 mæla fyrir um. Ekki er endilega víst að löggjafinn telji heppilegt að til allra þeirra sömu úrræða megi gripa vegna rannsóknar á minni háttar aga-brotum og öðrum brotum sem ekki eru sakamál.

Til að eftirlitsstofnun með starfsemi lögreglu geti þjónað því hlutverki sínu að rannsaka meint refsiverð brot lögreglumanna verður hún að hafa öll þau rannsóknarræði sem mælt er fyrir um í lögum nr. 88/2008, auk heimildar til að krefja lögreglustjóra um öll gögn sem nauðsynlegt er að hafa við rannsókn máls. Þá er einnig nauðsynlegt að stofnunin hafi sömu heimildir til ákvörðunar dagsekta, vegna tregðu einstaklinga og lögaðila til að veita henni upplýsingar, ef til rannsóknar eru minni háttar brot. Þetta stafar af nauðsyn þess að verja rannsóknarhagsmuni og nota dagsektir eða viðvörðun um dagsektir til að yfirvinna mótþróa einstaklinga og lögaðila þegar kemur að afhendingu gagna sem þeim er skylt að afhenda. Ef lögreglustjórar sýna slíkan mótþróa, og ekki er talið æskilegt að heimila stofnuninni að leggja stjórnvaldssektir á þá persónulega, má bregðast við honum með áminningu eða brottrekstri ef brot er ítrekað. Æskilegt er að stofnunin hafi vald til að veita slíkar áminningar og mæla með brottrekstri úr starfi, en aðeins á þann hátt verður komið í veg fyrir grun almennings um að ráðherrar eða aðrir handhafar framkvæmdarvalds haldi hlífiskildi yfir lögreglustjórum og ljái þeim með athafnaleysi liðsinni við að halda upplýsingum leyndum fyrir eftirlitsstofnuninni. Vegna rannsókna á meintum refsiverðum brotum duga stofnuninni þau úrræði sem mælt er fyrir um í lögum um meðferð sakamála.

d. Sjálfstæði nefndarinnar.

Samkvæmt 4. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, er ráðherra æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu. Undir hann heyrir ríkislögreglustjóri, sem fer með málefni lögreglu í umboði ráðherra, og aðrir lögreglustjórar, þ.m.t. skólastjóri Lögregluskóla ríkisins. Auk þess fara skólastjóri Lögregluskóla ríkisins, áhafnir varðskipa og gæsluflugvéla Landhelgisgæslunnar við tiltekin skilyrði, tollverðir við framkvæmd starfa sinna, hreppstjórar, héraðslögreglumenn, nemar við Lögregluskóla ríkisins og aðrir þeir sem kvaddir eru til aðstoðar lögreglu, samkvæmt lögum nr. 90/1996, með lögregluvald skv. 9. gr. laganna.

Í athugasemdum við 35. gr. frumvarps sem varð að lögreglulögum kemur fram að mikilvægt sé „að gagnkvæmt traust og trúnaður ríki milli almennings og lögreglunnar í landinu þannig að borgararnir beri nauðsynlega virðingu fyrir lögreglunni og störfum hennar...“ Umboðsmaður Alþingis hefur í bréfi til innanríkisráðherra, dags. 30. desember 2013, greint frá því að í störfum hans hafi hann orðið þess var að skortur á úrræðum borgaranna til að bera fram kvartanir vegna framkvæmdar lögreglustarfa hafi valdið því að þetta traust hafi skerst.

Til að tryggja að framangreint traust verði endurreist og ríkjandi verður að telja heppilegt að rannsóknir á kvörtunum og kærnum vegna framkvæmdar lögreglustarfa og kærnum vegna refsiverðrar háttsemi þeirra sem fara með lögregluvald verði í höndum aðila sem eru óháðir lögreglunni. Af því leiðir að hún þarf að vera í höndum einhverra sem ekki eru taldir upp í

fyrstu efnisgrein þessa kafla. Vegna náinna tengsla ríkissaksóknara við aðra handhafa ákærvalds, og þess sem áður var nefnt um framgang manna frá lægra stigi ákærvalds upp á efra stig, verður að sama skapi að telja óheppilegt að ríkissaksóknari fari með þetta hlutverk. Nauðsynlegt er að sjálfstæð eftirlitsstofnun hafi þetta hlutverk með höndum.

Sjálfstæð eftirlitsstofnun með starfsemi lögreglunnar getur að sama skapi ekki heyrð undir ráðherra eða aðra handhafa framkvæmdarvalds. Það stafar fyrst og fremst af því að sá ráðherra sem fer með lögreglumálefni er um leið æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu, sbr. 4. gr. laga nr. 90/1996. Að auki er mikilvægt að slík stofnun sé í eins beinum tengslum við kjörna fulltrúa almennings og mögulegt er. Af því leiðir að telja má heppilegast að stofnunin heyri beint undir Alþingi á sama hátt og Ríkisendurskoðun og embætti umboðsmanns Alþingis. Með því móti mætti ná því takmarki að ljá slíkri stofnun mesta mögulega trúverðugleika í augum almennings.

Varðandi skipan yfirstjórnar sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar með störfum lögreglu eru að minnsta kosti tvær leiðir færar. Í fyrsta lagi gæti Alþingi kosið stofnuninni stjórn sem síðan ræði henni forstöðumann. Ganga mætti frá löggjöf með þeim hætti að tryggt væri að samsetning stjórnarinnar endurspeglaði sem best mismunandi viðhorf til málaflokksins. Þannig mætti hugsa sér að Alþingi kysi stjórnarformann eftir tilteknum, almennum reglum í samræmi við hæfnisskilyrði sem yrðu lögfest, en aðrir yrðu kjörnir samkvæmt tilnefningum eða framboði úr hópi lögreglumanna, lögmanna, óháðra mannréttindasamtaka og almennings. Í öðru lagi gæti Alþingi kjörið forstöðumann stofnunarinnar á sama hátt og það kys þann sem gegnir embætti umboðsmanns Alþingis. Yrði sú leið fyrir valinu væri heppilegt að hæfnisskilyrði fyrir kjörgengi yrðu ítarlegri en þau skilyrði sem gerð eru fyrir hæfni þeirra sem koma til greina til kjörs umboðsmanns Alþingis. Til dæmis má hugsa sér að gera þær kröfur að viðkomandi hefði marktæka reynslu af störfum innan stjórnsýslunnar, reynslu af störfum innan lögreglunnar og reynslu af lögmansstörfum. Með því væri unnt að tryggja að viðkomandi hefði gott vald á málsmeðferðarreglum sem lúta að meðferð stjórnsýslumála og sakamála, auk þess að hafa gætt hagsmuna og réttar sakborninga og hafi skilning á þeim. Stafar þetta einkum af því hve málaflokkurinn er sérhæfður og hve mikið atriði er að viðkomandi forstöðumaður njóti sem mest trausts jafnt meðal almennings sem yfirstjórnar lögreglu og lögreglumanna. Af þessum sökum kann að vera nauðsynlegt að gera ítarlegri kröfur en gerðar eru varðandi kjörgengi til embættis umboðsmanns Alþingis.

Niðurlag.

Í opnu lýðræðisþjóðfélagi er nauðsynlegt að verja gagnkvæmt traust milli lögreglunnar og borgaranna. Í því sambandi er nauðsynlegt að almenningur hafi trú á því að kvartanir og kærur borgaranna vegna framkvæmdar lögreglustarfa og brota lögreglumanna innan starfs sem utan fá réttláta og óvilhalla meðferð stjórnvalda, ákærvalds og dómstóla.

Þau lönd sem við berum okkur saman við hafa leitast við að ná þessu markmiði með ýmsu móti en öll hafa þau gripið til úrræða til að gera kvörtunar- og kæruleiðir sem greiðastar og koma á fót eftirlits- og rannsóknastofnunum sem eru óháðar lögreglunni. Aðskilnaður slíkra stofnana frá ákærvaldinu er mismunandi eftir ríkjum og ræður þar mestu að hve miklu leyti ákærvald innan ríkjanna er samfíð lögreglunni samkvæmt lögum og í raun. Á Íslandi fara lögreglustjórar með ákærvald og óhjákvæmilega eru æðri stofnanir ákærvaldsins (nú

rikissaksóknari) mannaðar fólki sem áður hefur starfað í lögreglunni.⁷ Það hefur því ekki yfirbragð trúverðugleika að rikissaksóknari eða lögreglustjóri, þ.m.t. rikislögreglustjóri, fari með rannsóknir mála af þessu tagi. Óhjákvæmilegt er að koma á fót sérstakri stofnun til að fara með þessi mál, rannsaka þau og afgreiða þau.

Afhagkvæmnisástæðum kann að vera rétt að starfssvið stofnunarinnar sé stærra en þekkist í nágrennaríkjunum. Til dæmis kann að vera eðlilegt að stofnunin fari með sjálfstætt eftirlit með framkvæmd löggæslu og framkvæmd lögreglustarfs, auk þess að rannsaka meint brot starfsmanna lögreglu og ákærvalds í starfi þeirra, þau brot utan starfs sem ekki eru afgreidd með stöðluðum sektargreiðslum og öll mál sem varða dauðsföll eða alvarlegt tjón á líkama eða andlegu heilbrigði í tengslum við framkvæmd löggæslustarfa. Eðlilegt má telja, einkum þegar litið er til náinna tengsla lögreglu og ákærvalds, að stofnunin fari með ákærvald í þessum málum, auk þess að geta afgreitt mál með stjórnvaldssektum og áminningum. Stofnuninni yrði skylt að fara að almennum, faglegum tilmælum rikissaksóknara og ákvarðanir hennar um að ákæra ekki vegna brots, fella rannsókn niður eða vísa kæru frá væru kærarlegar til rikissaksóknara.

Til að vernda sjálfstæði stofnunarinnar væri nauðsynlegt að hún heyrði ekki undir ráðherra sem er æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu. Í stað þess væri rétt að hún heyrði beint undir Alþingi, ekki ósvipað og umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Það mætti tryggja með því að Alþingi kysi annaðhvort forstöðumann stofnunarinnar eða stjórn hennar, eftir atvikum að hluta til eftir tilnefningum frá almenningi, Lögmannafélagi Íslands og óháðum mannréttindasamtökum.

Vegna þess eðlis stofnunarinnar að vera bæði eftirlitsstofnun á stjórnsýslustigi og stofnun sem annaðist sakamálarannsóknir er nauðsynlegt að hún hafi hvort tveggja þær heimildir sem eftirlitsstofnunum sama eðlis eru veittar í sérlögum um þær stofnanir og sömu valdheimildir og lögregla hefur samkvæmt ákvæðum laga um meðferð sakamála, þ.m.t. vald til að handtaka starfsmenn lögreglu og ákærvalds.

Sú tillaga sem hér hefur verið lýst er nokkuð róttækari en þær tillögur sem reifaðar hafa verið áður um þessi efni. Flutningsmenn tillögunnar óska þess engu síður að hún fái mál-efnalega umræðu bæði innan og utan þings enda telja flutningsmenn hana mikilvægt innlegg í umræðu um óháð eftirlit með störfum og starfsháttum lögreglu.

⁷ Sigríður Friðjónsdóttir, núverandi rikissaksóknari, var áður sýslumaður á Hvolsvelli og fór með lögreglustjórn og ákærvald. Helgi Magnússon, vararíkissaksóknari, starfaði áður sem saksóknari við efnahagsbrotadeild rikislögreglustjóra. Sigríður Elsa Kjartansdóttir, vararíkissaksóknari á undan honum, starfaði áður sem fulltrúi sýslumannsins á Akureyri, sem fór með lögreglustjórn og ákærvald á Akureyri. Valtýr Sigurðsson, fyrrverandi rikissaksóknari, starfaði áður við lögregluna og sama má segja um Boga Nilson sem var lögreglustjóri í Rannsóknarlögreglu ríkisins áður en hann varð rikissaksóknari.