

Frumvarp til laga

um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum (Eftirlit með störfum lögreglu)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

VII. kafli laganna, er hefur fyrirsögnina **Kærur og kvartanir á hendur lögreglu**, orðast svo:

a. (35. gr.)

Ráðherra skipar eftirlitsnefnd með störfum lögreglu. Nefndin er sjálfstæð stjórnslu-nefnd og er ekki unnt að skjóta ákvörðunum hennar til æðra stjórnvalds.

Nefndin skal skipuð þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Nefndarmenn skulu hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Mannréttindaskrifstofa Íslands tilnefnir einn nefndarmann, Lögmannafélag Íslands annan en ráðherra skipar þann þriðja án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt. Nefndarmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn. Formaður ræður starfsmenn eftirlitsnefndar. Ráðherra ákveður laun og önnur starfskjör nefndarmanna.

Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Eftirlitsnefnd með störfum lögreglu.

b. (35. gr. a.)

Hlutverk eftirlitsnefndar er að:

a. taka við kærú á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans. Berist héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara slíkar kærur eða rannsókn er hafin á slíku broti án kærú skal eftirlitsnefnd tilkynnt um það.

b. taka við kvörtunum vegna starfsaðferða lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu sem fer með lögregluvald. Berist slíkar kvartanir til annarra embætta eða stofnana skulu þær framsendar nefndinni án tafar.

c. taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða eða aðferða lögreglu, eða á meðan maður var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot.

d. taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar nefndin telur tilefni til.

Nefndin skal yfirfara tilkynningar skv. a og b lið 1. mgr. og greina hvort um sé að ræða kæru um ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanna lögreglu eða kvörtun vegna ætlaðra ámælisverðra starfsaðferða eða framkomu starfsmanna lögreglu í samskiptum við borgarana.

Nefndin skal senda viðeigandi embætti kæru eða kvörtun til meðferðar. Ef athugun eða skoðun nefndarinnar á grundvelli c og d liða 1. mgr. gefur tilefni til skal nefndin senda viðkomandi embætti erindi til meðferðar, eftir atvikum í formi kæru.

Nefndin skal fylgjast með meðferð viðkomandi embættis á erindum sem stafa frá henni og embætti sem fá til meðferðar kærur og kvartanir sem heyra undir nefndina skulu tilkynna henni um niðurstöður þeirra. Nefndin skal einnig senda viðeigandi embætti eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum athugasemdir sínar við afgreiðslu einstakra mála eða tilmæli um aðrar aðgerðir, ef henni þykir tilefni til þess.

Ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjórum, þar með talið ríkislögreglustjóra, er skylt að afhenda nefndinni þær upplýsingar sem hún þarf til að sinna starfsskyldum sínum.

Nefndin er bundin þagnarskyldu um efni gagna og upplýsingar sem hún fær frá ákærvalds- og löggæsluembættum á sama hátt og starfsmenn þessara embætta. Þá gilda sömu reglur um upplýsingagjöf og afhendingu gagna frá nefndinni og frá þessum embættum.

Ráðherra setur nánari reglur um starfsemi nefndarinnar.

Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Hlutverk eftirlitsnefndar.

c. (35. gr. b.)

Héraðssaksóknari rannsakar kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans. Hið sama á við ef eftirlitsnefnd telur þörf á að taka til rannsóknar atvik þegar maður lætur lífið, hann verður fyrir stórfelldu líkamstjóni eða lífi manns er hætta búin, í tengslum við aðgerðir lögreglu, vegna aðferða lögreglu, eða á meðan maður var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot.

Ríkissaksóknari fer með rannsókn samkvæmt 1. mgr. ef rannsókn beinist að lögreglumanni sem starfar hjá héraðssaksóknara eða öðrum starfsmanni hans sem fer með lögregluvald. Við meðferð slíkra mála getur ríkissaksóknari beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær. Lögreglu ber að veita ríkissaksóknara aðstoð við rannsókn mála samkvæmt þessari málsgrein eftir því sem óskað er.

Héraðssaksóknari eða ríkissaksóknari skulu að jafnaði innan mánaðar frá móttöku kæru taka ákvörðun um hvort hefja skuli rannsókn eða vísa kæru frá. Um málsmeðferð fer eftir lögum um meðferð sakamála.

Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Meðferð kæru á hendur starfsmanni lögreglu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Innanríkisráðherra skipaði þann 15. janúar 2015 nefnd sem fjalla átti um meðferð kærumála og kvartana á hendur lögreglu. Nefndinni var falið að leggja mat á núverandi kerfi og lagareglur og gera tillögur að breyttu verklagi og lagabreytingum. Þá var nefndinni falið það hlutverk að gera tillögu að opnara, aðgengilegra og skilvirkara kerfi sem fælist í móttöku og afgreiðslu á kærum og kvörtunum vegna starfa lögreglunnar, eftirfylgni á athugasemdum ríkissaksóknara vegna starfa lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirliti með störfum lögreglu. Nefndina skipuðu Sigurður Tómas Magnússon prófessor, Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri Mannréttindaskrifstofu Íslands, Daði Kristjánsson saksóknari hjá ríkissaksóknara, Páll Heiðar Halldórsson lögfræðingur hjá ríkislögreglustjóra og Ragnheiður Harðardóttir héraðsdómari, sem jafnframt var skipuð formaður nefndarinnar. Með nefndinni starfaði Margrét Kristín Pálsdóttir, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu.

Nefndin skilaði tillögum sínum til ráðherra 27. nóvember 2015 en nefndin vann jafnframt drög að breytingum á VII. kafla lögreglulaga og reglum um meðferð mála vegna kæra og kvartana á hendur lögreglu. Eru tillögur nefndarinnar hér færðar í frumvarpsform.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Skipun nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála mátti rekja til ábendinga umboðsmanns Alþingis og ríkissaksóknara um að tekið yrði til skoðunar hvernig komið yrði á virkara eftirliti með störfum lögreglu og fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar borgararnir telja að lögregla hafi ekki fylgt vönduðum starfsháttum.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til innanríkisráðherra, dagsettu 30. desember 2013, er rakið hvernig lögum er háttað í þessum efnum hér á landi og gerð grein fyrir þróun í nágrannalöndum. Með hliðsjón af þeirri umfjöllun segir í bréfi umboðsmanns:

„ ... tel ég rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri við innanríkisráðherra hvort ástæða sé til að lagt verði mat á þörfina hér á landi fyrir aukin úrræði borgaranna til að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu og þá einnig í tilvikum þar sem kvörtun beinist ekki að ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanna. Þá tel ég einnig, m.a. í ljósi nýlegra atburða og þeirra breytinga sem orðið hafa á starfsumhverfi lögreglumanna á allra síðustu árum, þar sem m.a. hefur reynt á notkun skotvopna, mikilvægt að fyrir hendi sé jafnan skýr farvegur til þess að óháður aðili rannsaki þau tilvik þar sem valdbeiting lögreglunnar hefur leitt til alvarlegs tjóns á líkama og/eða eignum þeirra sem í hlut hafa átt. Hef ég í þessu sambandi sérstaklega í huga þau sjónarmið sem ég hef rakið hér að framan um að það leiði af eðli þeirrar starfsemi sem lögregla hefur með höndum að rík þörf er fyrir raunhæft og virkt eftirlit í þágu borgaranna með störfum lögreglunnar. Ég tel að skýrari reglur um þessi mál sé jafnframt í þágu þeirra sem sinna löggæslustörfum. Kemur þar ekki síst til það traust sem nauðsynlegt er að lögregla njóti meðal borgaranna til þess að hún geti rækt hlutverk sitt með viðhlítandi hætti.“

Í bréfi ríkissaksóknara til innanríkisráðherra, dagsettu 6. júní 2014, er að finna tillögu að nýju ákvæði lögreglulaga um meðferð kærumála á hendur lögreglu. Þar er gert ráð fyrir að sérstök kærunefnd annist rannsókn slíkra mála. Í bréfinu kemur jafnframt fram að ekki sé síður mikilvægt að fjallað sé með vönduðum hætti hjá óháðum eftirlitsaðila um þær

kvartanir sem borgararnir bera upp vegna starfsaðferða lögreglu, en ekki sé sérstaklega fjallað um það í lögum hvernig bregðast skuli við slíkum kvörtunum.

3. Efni skýrslu nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu

Eins og áður hefur verið rakið var nefnd innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála falið að leggja mat á núverandi kerfi og lagareglur og gera tillögur að breyttu verklagi og lagabreytingum. Þá var nefndinni falið það hlutverk að gera tillögu að opnara, aðgengilegra og skilvirkara kerfi sem felist í móttöku og afgreiðslu á kærum og kvörtunum vegna starfa lögreglunnar, eftirfylgni á athugasemdum ríkissaksóknara vegna starfa lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirliti með störfum lögreglu.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir hvernig eftirliti með störfum lögreglu er háttað hér á landi og fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar borgararnir telja að lögregla hafi ekki fylgt vönduðum starfsháttum. Reifaðar eru lagareglur sem um þetta efni gilda og gerð er grein fyrir framkvæmdinni á grundvelli upplýsinga sem nefndin aflaði sér. Þá aflaði nefndin einnig upplýsinga um tilhögun mála á hinum Norðurlöndunum. Í eftirfarandi umfjöllun er gerð grein fyrir efni skýrslunnar.

3.1 Núverandi fyrirkomulag á eftirliti með störfum lögreglu

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að almennt sé eftirlit með störfum lögreglu þrjúþætt. Í fyrsta lagi er um að ræða innra eftirlit lögreglunnar sjálfar, þ.e. ríkislögreglustjóra og yfirmanna lögregluembættanna, með framkvæmd lögreglustarfa, í öðru lagi meðferð kæra á hendur starfsmönnum lögreglu um refsiverða háttsemi í starfi og í þriðja lagi meðferð kvartana á hendur lögreglu vegna framkvæmdar einstakra starfa eða starfshátta lögreglu almennt. Þá ber jafnframt að hafa í huga að innanríkisráðherra fer með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglu sem æðsti yfirmaður hennar. Ekki eru alltaf skýr skil á milli þessara þátta.

Í 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er mælt fyrir um hvernig fara skuli með kærur á hendur lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa en þar er kveðið á um að kærur á hendur starfsmönnum lögreglu skuli beina til héraðssaksóknara sem fer með rannsókn málsins. Sé um að ræða lögreglumenn sem starfa við embætti héraðssaksóknara skal beina kærur til ríkissaksóknara sem stýrir rannsókn þess en við meðferð slíkra mála getur ríkissaksóknari beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær. Fram til 1. janúar 2016 fór embætti ríkissaksóknara með rannsókn og saksókn í þessum málum.

Í íslenskum lögum eru ekki til heildstæð ákvæði sem kveða á um móttöku eða meðferð kvartana vegna starfshátta lögreglu, hvort sem er tiltekinna starfsmanna lögregluembættanna eða lögreglunnar í heild. Meðferð mála vegna kvartana getur heyrt undir ríkislögreglustjóra, sérstaklega ef kvörtun lýtur að því að reglum og fyrirmælum sem snerta starfsemi lögreglu hafi ekki verið fylgt eftir í starfsemi lögreglunnar. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga er það hlutverk ríkislögreglustjóra að „flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglunnar með einum eða öðrum hætti og vinna að og fylgjast með að þeim ákvörðunum verði fylgt í starfsemi lögreglunnar“. Ef kvörtun beinist að framkvæmd lögreglustarfa í tilteknu lögregluumdæmi getur verið rétt að beina henni til viðkomandi lögreglustjóra en um valdheimildir lögreglustjóra segir svo í 6. mgr. 6. gr. lögreglulaga: „Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs, hver í sínu umdæmi. Þeir annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæminu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess.“ Í þessu sambandi er rétt

að benda á að kvartanir sem beinast að störfum tiltekinna starfsmanna lögreglu, og þá sérstaklega ítrekaðar kvartanir vegna sama starfsmanns, geta gefið tilefni til agaviðurlaga og jafnvel áminningar í samræmi við ákvæði starfsmannalaga.

Engin bein lagafyrirmæli eru til um innra eftirlit með starfsháttum lögreglunnar og ekkert slíkt innra eftirlit er starfrækt með formlegum hætti. Ef grunur vaknar innan lögreglunnar um refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglu í starfi og sá grunur þykir gefa nægjanlegt tilefni til kærur er málið sent héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara til rannsóknar eins og fram hefur komið. Ef brot gegn verklagsreglum eða agabrot starfsmanns þykir gefa tilefni til aðgerða er það í verkahring viðkomandi lögreglustjóra eða eftir atvikum ríkislögreglustjóra að bregðast við í samræmi við eðli háttseminnar.

Nefndin óskaði eftir upplýsingum um fjölda mála á árunum 2005-2014 er varða kvartanir og kærur á hendur lögreglu. Nefndinni bárust upplýsingar frá embætti ríkissaksóknara um fjölda kærur á hendur lögreglu fyrir ætluð refsiverð brot á þessu tíu ára tímabili. Fram kom að fjöldi mála á tímabilinu var á bilinu 17 til 36 á ári. Aðeins lítill hluti málanna leiddi til ákæru, nánar tiltekið á bilinu eitt til þrjú ákærumál á ári, að frátöldum málum sem komu upp á árunum 2006 og 2012 en þá leiddi ekkert mál til ákæru. Flest málin hafa verið felld niður að lokinni rannsókn, rannsókn þeirra verið hætt eða kærur vísað frá þar sem ekki hefur þótt grundvöllur til halda áfram rannsókn eða að hefja rannsókn. Verulegur hluti málanna á hverju ári hefur að jafnaði varðað handtökur eða aðrar þvingunarráðstafanir sem lögreglumenn hafa þurft að beita vegna starfa sinna. Annars hafa málin verið af margvíslegum toga, meðal annars mál vegna meintra auðgunarbrot, misnotkunar á tækjabúnaði lögreglu, þagnarskyldubrot eða að lögreglumenn hafi ekki gætt réttur aðferða við úrlausn mála.

Hvað varðar fjölda kvartana vegna starfa lögreglu á tímabilinu þá gáfu þær upplýsingar sem bárust frá lögreglustjórum tilefni til þess að ætla að nokkuð skorti á að haldið hafi verið utan um mál vegna kvartana með viðeigandi hætti.

3.1 Framkvæmd á Norðurlöndunum

Í skýrslu nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu er að finna eftirfarandi umfjöllun um meðferð þessara mála á hinum Norðurlöndunum.

3.1.1 Danmörk

Í Danmörku fer sérstök stofnun, Den Uafhængige Politimyndighed (Politiklagemyndigheden), með rannsókn kærumála vegna meintra refsiverðra brota starfsmönna lögreglu í starfi. Politiklagemyndigheden rannsakar einnig tilvik þegar maður lætur lífið eða verður fyrir alvarlegu líkamstjóni vegna aðgerða lögreglu eða í umsjón hennar. Þá annast stofnunin meðferð mála vegna kvartana vegna starfsaðferða lögreglu (adfærðsklager). Ákvæði um meðferð mála af þessu tagi er að finna í 1019. og 1020. gr. dönsku réttarfarlaganna (retsplejeloven).

Politiklagerådet fer með yfirstjórn stofnunarinnar en ráðið er skipað landsréttardómara, tilnefndum af Landsréttinum, sem jafnframt er formaður ráðsins, lögmanni, tilnefndum af lögmannafélaginu, og tveimur fulltrúum almennings, tilnefndum af Sambandi sveitarfélaga (Kommunernes Landsforening) og frjálsum félagasamtökum (Dansk Folkeoplysnings Samråd). Ráðið er skipað af dómsmálaráðherra til fjögurra ára í senn og er heimilt að skipa fulltrúa þess til setu í tvö tímabil. Forstöðumaður Politiklagemyndigheden annast daglega stjórn stofnunarinnar samkvæmt tilmælum og fyrirmælum ráðsins. Við stofnunina starfa

lögfræðingar, rannsakendur og almennt starfsfólk. Ríkislögreglustjóri skal veita embættinu aðstoð við rannsókn mála ef þess er óskað.

Kæru á hendur starfsmanni lögreglu vegna meintrar refsiverðrar háttsemi skal beina til Politiklagemyndigheden. Berist lögreglu eða ákærvaldi slík kæra skal framsenda hana stofnuninni þegar í stað. Eftir að kæra berst skal stofnunin óska eftir gögnum málsins frá viðkomandi lögregluembætti og annast rannsókn málsins. Þá ber stofnuninni að rannsaka að eigin frumkvæði mál vegna tilvika þegar maður lætur lífið eða verður fyrir alvarlegu líkamstjóni vegna aðgerða lögreglu, eða í umsjón lögreglu. Nýtur stofnunin almennra heimilda lögreglu við rannsóknina sem annars fer um eftir ákvæðum réttarfarslaga. Stofnunin getur vísað kæru frá ef ekki eru talin efni til að hefja rannsókn á henni, eða hætt rannsókn sem hafin er ef ekki er talinn grundvöllur til að halda henni áfram. Ákvörðun um að vísa kæru frá eða hætta rannsókn sætir kæru til héraðssaksóknara (Statsadvokaten) innan fjögurra vikna.

Að rannsókn lokinni sendir stofnunin héraðssaksóknara skýrslu um niðurstöður sínar. Héraðssaksóknari tekur ákvörðun um saksókn í málinu samkvæmt almennum ákvæðum réttarfarslaga.

Politiklagemyndigheden getur að eigin frumkvæði rannsakað mál vegna starfsaðferða lögreglu. Kvartanir vegna starfsaðferða lögreglu skulu berast embættinu innan sex mánaða frá því er atvik varð. Berist kvörtun lögreglu eða ákærvaldi skal framsenda hana stofnuninni án tafar. Stofnunin annast rannsókn málsins og getur óskað aðstoðar ríkislögreglustjóra. Þá getur hún vísað kæru frá ef ekki eru talin efni til að hefja rannsókn á henni eða hætt rannsókn sem hafin er ef ekki er talinn grundvöllur til að halda henni áfram.

Starfsmaður lögreglu, sem kvörtun beinist að, skal fá afhent afrit kærunnar eða samantekt á málsatvikum, og gefast kostur á að tjá sig um efni hennar. Þá skal hann eiga þess kost að njóta aðstoðar talsmanns. Má þá ákveða að þóknun talsmanns greiðist úr ríkissjóði. Starfsmanninum er ekki skylt að tjá sig um atvik málsins ef það getur haft í för með sér að hann baki sér refsí- eða agaviðurlög. Stofnunin getur jafnframt ákveðið að starfsmaður skuli gefa skýrslu fyrir héraðsdómi. Gilda þá sömu reglur og að framan greinir um rétt starfsmannsins til að skorast undan því að gefa skýrslu. Jafnframt á starfsmaðurinn og sá sem kvörtun ber fram hvor um sig rétt á því að þeim verði skipaður réttargæslumaður, þeim að kostnaðarlausu.

Máli vegna kvörtunar getur lokið með viðtali þess sem hana ber fram við yfirmann í lögreglu (notissagsbehandling) ef sá fyrrgreindi samþykkir það. Skal lögreglumaðurinn rita minnisblað um fundinn og niðurstöður hans.

Meðferð máls vegna kvörtunar lýkur annars með ákvörðun Politiklagemyndigheden og er hún endanleg. Í ákvörðuninni koma fram athugasemdir við starfsaðferðir lögreglu, ef því er að skipta, en annars að ekki sé tilefni til athugasemda. Ríkislögreglustjóri annast meðferð agamála vegna starfsmanna lögreglu á grundvelli athugasemda stofnunarinnar.

3.1.2 Noregur

Samkvæmt 67. gr. norsku sakamálaganna (Straffeprosessloven) fer sérstakt embætti, Spesialenheten for politisaker, með rannsókn kærumála vegna meintra brota starfsmanna lögreglu eða ákærvalds. Fyrirmæli (Påtaleinstruksen) sem gefin eru út af dómsmálaráðuneytinu hafa að geyma nánari ákvæði um embættið. Undir skrifstofu yfirmanns (Sjefen for Spesialenheten for politisaker) heyra þrjár svæðisbundnar rannsóknardeildir. Starfsmenn embættisins geta ekki sinnt störfum hjá lögreglu eða ákærvaldi jafnhliða. Kærum um meint brot skal beina til embættisins en berist kæra til lögreglu skal hún framsend. Þá rannsakar

embættið tilvik þegar maður lætur lífið eða verður fyrir alvarlegu líkamstjóni vegna aðgerða lögreglu eða ákærvalds, eða í umsjón lögreglu, þótt ekki sé grunur um refsiverða háttsemi. Embættið getur leitað aðstoðar lögreglu við rannsóknina ef þess er talin þörf og skal þá ekki leitað til lögregluembættis þar sem starfsmaður sem rannsókn beinist að starfar.

Embættið heyrir faglega undir ríkissaksóknara en lýtur stjórnslu dómsmálaráðuneytisins. Yfirmaður þess, Sjefen for Spesialenheten, fer með lögreglustjóra- og ákærvald í þeim málum sem undir embættið heyra. Hið sama á við um stjórnendur rannsóknardeildanna þriggja. Að lokinni rannsókn máls í viðkomandi rannsóknardeild er það sent Sjefen for Spesialenheten með tillögu um afgreiðslu þess og tekur hann ákvörðun um saksókn eftir almennum reglum réttarfarslaga. Ákvörðun um að höfða ekki mál sætir kærur til ríkissaksóknara, samkvæmt 59. gr. a sakamálaganna.

Kvörtunum vegna starfshátta lögreglu þegar ekki er grunur um refsivert brot skal beint til lögregluembættis þar sem atvikið hefur átt sér stað. Um meðferð þeirra mála er fjallað í Klageinstruksen, fyrirmælum sem gefin eru út af dómsmálaráðuneytinu. Kvörtun skal skrá þegar hún berst og afgreiða innan mánaðar ef unnt er. Ef meðferð málsins tekur lengri tíma skal tilkynna það kæranda. Eftir að kærur berst skal afla nauðsynlegra gagna til að upplýsa málið. Gera skal þeim sem kvörtun ber fram og þeim sem kvörtun beinist að skriflega grein fyrir afstöðu til kvörtunarinnar þegar niðurstaða liggur fyrir. Þar skal koma fram hvaða gagna hefur verið aflað við meðferð málsins. Þá skal niðurstaðan vera rökstudd og gerð grein fyrir þeim aðgerðum sem gripið verður til.

Máli vegna kvörtunar kann að vera vísað frá, t.d. ef kvörtun er bersýnilega haldlaus, nafnlaus, eða fellur ekki undir valdsvið lögreglustjóra. Fáí málið efnismeðferð getur niðurstaðan orðið á þann veg að ástæða sé til athugasemda í garð þess sem kvörtun beinist að (grunnlag for kritikk), atvikið sé óheppilegt en ekki sé ástæða til athugasemda (uheldig, men ikke grunnlag for kritikk), ekki sé ástæða til athugasemda (ikke grunnlag for kritikk), og loks að ekki hafi tekist að upplýsa málsatvik (undersøkelsene har ikke lyktes i å avklare hendelsesforløpet).

Niðurstaða lögreglustjóra sætir kærur til ríkislögreglustjóra (Politidirektoratet) og skal þeim sem kvörtun bar fram kynntur kæruréttur. Hafi kvörtun beinist að starfsmanni ríkislögreglustjóra annast hann meðferð málsins en niðurstaðan sætir kærur til dómsmálaráðuneytisins.

3.1.3 Svíþjóð

Í Svíþjóð fer sérstök deild innan lögreglunnar, Avdelningen för särskilda utredningar, með rannsókn kærumála vegna ætlaðra brota starfsmanna lögreglu, fulltrúa ákærvalds, dómara eða annarra opinberra stjórnenda, sbr. 34. gr. laga um stofnanauppbyggingu lögreglu. Deildin hefur verið starfrækt frá 1. janúar 2015 en með fyrrgreindum lögum voru öll lögregluembætti í Svíþjóð sameinuð í eitt. Breytingarnar voru gerðar í kjölfar skýrslu sænskra stjórnvalda um nýja skipan lögregluembættanna. Í skýrslunni kemur m.a. fram mikilvægi þess að starfrækt sé sérstök deild innan lögreglunnar sem rannsaki ætluð brot starfsmanna lögreglu sem sé jafnframt óháð öðrum einingum hennar og að öllu leyti sjálfstæð. Við deildina starfa jafnframt sérstakir saksóknarar sem leiða rannsóknir þessara mála. Ástæða þess að deildin er starfrækt innan lögreglunnar en ekki utan hennar er að tryggja að sú sérfræðipækning sem fyrir hendi er innan lögreglunnar um vandaðar rannsóknir taki einnig til brota af þessu tagi.

Deildin rannsakar öll ætluð refsiverð brot við framkvæmd lögreglustarfa auk þess sem hún rannsakar að eigin frumkvæði þau mál þegar manneskja í haldi lögreglu slasast

alvarlega eða lætur lífið. Deildin rannsakar jafnframt ætluð refsiverð brot starfsmanna lögreglu sem ekki eru framin við framkvæmd lögreglustarfa. Hún rannsakar þó ekki minni háttar umferðarlagabrot eða þegar einstaklingur í haldi lögreglu slasast lítillega. Þegar deildinni berast tilkynningar eða kærur um ætluð refsiverð brot fer saksóknari yfir málið og tekur ákvörðun um framhald þess, þ.e. hvort hefja skuli rannsókn eða hvort um kvörtun sé að ræða. Lögð er áhersla á að slík frumathugun fari fram eins fljótt og verða má en saksóknari hefur þó heimild til að afla frekari gagna eða óska eftir frekari rannsókn vegna frumathugunar, sé þess þörf.

Deildinni ber að tilkynna yfirmanni viðkomandi starfsmanns um að kæra eða kvörtun hafi borist og jafnframt um lyktir málsins. Henni ber enn fremur að tilkynna yfirmanni starfsmanns hvort atvik máls séu með þeim hætti að gera þurfi viðeigandi ráðstafanir, svo sem hvort flytja eigi starfsmann til í starfi eða víkja honum tímabundið frá störfum meðan rannsókn máls stendur yfir. Deildin skal jafnframt upplýsa ráðgjafaráð lögreglunnar, Polismyndighetens insynsråd, um fjölda tilkynninga og lok mála.

Þegar ekki er grunur um refsivert brot vegna starfshátta lögreglu skal kvörtunum beint til viðkomandi lögregluembættis eða lögregludeildar sem tekur ákvörðun um hvort tilefni sé til aðgerða á grundvelli starfsmannalaga. Ef frumathugun leiðir í ljós að svo sé skal beina málinu til sérstakrar nefndar, personalansvarsnämnd, sem heyrir undir lögregluna, sbr. 49. gr. laga um stofnanauppbyggingu lögreglu. Nefndin fer yfir allar kvartanir sem berast sérstöku rannsóknardeildinni, lögregluembættum og eftir atvikum frá borgurum. Nefndin hefur heimildir til að beita agaviðurlögum, víkja lögreglumönnum frá störfum eða víkja lögreglunemum úr námi.

Nefndin er skipuð ríkislögreglustjóra, sem jafnframt er formaður, fulltrúa starfsmanna, þremur fulltrúum ríkislögreglustjóra og tveimur fulltrúum stjórnvalda.

Í vafamálum úrskurðar ríkislögreglustjóri hvort málið heyrir undir nefndina. Nefndinni ber ekki að taka mál fyrir ef augljóst þykir að erindið muni ekki leiða til aðgerða af hálfu hennar. Hafi hún ákveðið að víkja einhverjum úr starfi eða námi getur formaður hennar afturkallað þá ákvörðun í ljósi nýrra upplýsinga sem sýna að ákvörðunin hafi verið tekin á röngum forsendum. Ákvarðanir sem formaður tekur á þeim grundvelli skal tilkynna á næsta fundi nefndarinnar. Nefndin er ályktunarhæf þegar formaður og fjórir aðrir nefndarfulltrúar hið minnsta standa að ályktun. Þegar um fordæmisgefandi mál er að ræða þurfa sjö nefndarmenn hið minnsta að álykta um málið.

3.1.4 Finnland

Lögregla fer með rannsókn sakamála en samkvæmt 4. gr. 2. kafla finnsku sakamálalaganna, með síðari breytingum, skal beina kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans til ríkissaksóknara sem leiðir rannsókn málsins. Ríkissaksóknari getur enn fremur, ef ástæða þykir til, leitt rannsókn máls þar sem starfsmaður lögreglu hefur verið kærður vegna ætlaðra refsiverðra brota utan starfs. Þá getur ríkissaksóknari tekið yfir rannsókn máls sem beinist gegn hlutdeildarmanni ef það telst þjóna rannsóknarhagsmunum. Ríkissaksóknari leiðir þó ekki rannsókn máls þar sem um er að ræða minni háttar brot að viðlögðum sektum. Við rannsókn máls getur ríkissaksóknari beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær. Lögreglu ber að veita ríkissaksóknara aðstoð við rannsókn, sé þess óskað. Sé leitað eftir aðstoð lögreglu skal leita til annars embættis en þess sem viðkomandi starfsmaður vinnur við.

Kvörtunum vegna starfshátta lögreglu skal beint til lögreglu og gilda finnsk stjórnsýslulög (förvaltningslag) um meðferð þeirra. Auk þess hafa verið gefnar út sérstakar verklags-

reglur innan lögreglunnar (intern laglighetsöverskygning við polisen) á grundvelli lögreglulaga (polisförvaltningslag) um meðferð slíkra kvartana og byggja reglurnar á fyrrgreindum stjórnsýslulögum. Verklagsreglurnar eru settar af ríkislögreglustjóra og er markmið þeirra að efla traust og trúnað borgara til lögreglunnar. Lögð er áhersla á að málsmeðferð kvörtunarmáls sé í samræmi við meginreglur stjórnsýslulaga, svo sem að andmæla- og rannsóknarregla sé virt. Enn fremur skal gæta sérstaklega að málshraða í kvörtunarmálum á hendur starfsmönnum lögreglu.

3.2 Mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins

Í skýrslu nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu er að finna eftirfarandi umfjöllun um þær mannréttindaskuldbindingar sem líta verði til við meðferð mála er varðar eftirlit með starfsháttum lögreglu.

3.2.1 Athugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum

Í nýjustu skýrslu nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum (CAT), sem gefin var út árið 2008, voru engar stórvægilegar athugasemdir gerðar við stöðu mála hér á landi. Nefndin lýsti þó m.a. áhyggjum sínum af því að enginn sjálfstæður lögaðili eða stjórnsýslustofnun hefði með höndum eftirlit með ástandi mála í fangelsum og á stofnunum, s.s. geðsjúkrahúsum. Hvatti nefndin til aukinna fjárveitinga og mannafla til umboðsmanns Alþingis svo að hann gæti sinnt slíku eftirliti og að komið yrði á fót sjálfstæðu eftirlits- og rannsóknarferli fyrir þessar stofnanir. Enn fremur lagði nefndin til að stjórnvöld könnuðu möguleika á því að setja upp sjálfstæða mannréttindastofnun í samræmi við Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna.

Nefndin lýsti einnig áhyggjum af tilkynntum atvikum um óviðeigandi meðferð mála hjá lögreglu og landamæravörðum, sérstaklega gagnvart fólki í varðhaldi (detention centres), á flugvöllum og í tengslum við mótmæli og uppákomur. Þó tilvikin væru fá lagði nefndin engu að síður til að stjórnvöld létu rannsaka allar slíkar ásakanir eða kærur. Að auki voru íslensk stjórnvöld hvött til að fullgilda valfrjálsu bókunina (OPCAT) við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

3.2.2. Nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum

Nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum (CPT) heimsótti Ísland í september 2012 og birti lokaskýrslu sína vegna heimsóknarinnar í desember 2013. Í skýrslunni eru íslensk stjórnvöld hvött til að fullgilda valfrjálsu bókunina (OPCAT) við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Þá var enn fremur hvatt til þess að íslensk stjórnvöld könnuðu möguleika á því að fela aðila, sem væri bæði sjálfstæður og óháður lögreglu (engin stofnana- eða stigveldistengsl), rannsókn vegna kvartana á hendur lögreglu.

3.2.3 Álit mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins

Í mars 2009 gaf mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins út álit, „Independent and effective determination of complaints against the police“. Í álitinu vísar hann til þeirra meginreglna sem leggja skal til grundvallar við eftirlit með störfum lögreglu og setur fram leiðbeiningar um hvernig eftirliti og málsmeðferð skuli háttað, með virkri vísan í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) til að tryggja samræmi við hana. Álit mannréttinda-

fulltrúans byggir enda á dómafrankvæmd MDE og skýrslum Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) og Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI).

Mannréttindafulltrúinn bendir á þær fimm meginreglur sem MDE leggur árangursríkri rannsókn á kvörtunum gegn lögreglu, sem falla undir 2. og 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu (MSE), til grundvallar en þær eru; sjálfstæði, færni/kunnátta, skilvirkni, gegnsæi og þáttaka brotaþola.

3.4 Niðurstöður nefndarinnar og tillögur

Við vinnu nefndar innanríkisráðherra á núverandi fyrirkomulagi eftirlits með störfum lögreglu og um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu var litið til ábendinga umboðsmanns Alþingis og ríkissaksóknara. Þá var einnig horft til þess hvort málsmeðferðin fullnægði skuldbindingum sem á íslenska ríkinu hvíla samkvæmt mannréttinasáttmálum sem það er bundið af. Í niðurstöðum nefndarinnar er enn fremur lögð áhersla á að gera verði greinarmun annars vegar á meðferð kærumála vegna meintra refsiverðra brota starfsmanna lögreglu og hins vegar meðferð mála er lúta að kvörtunum vegna starfshátta lögreglu, ýmist vegna aðferða einstakra lögreglumanna eða almennra starfshátta. Þá kemur fram í skýrslu nefndarinnar að borgari, sem telur brotið gegn rétti sínum, verði að geta treyst því að leyst verði úr málinu með viðeigandi hætti. Þá sé það ekki síður hagur lögreglunnar að skýrar reglur gildi um eftirlit með störfum hennar og að þeim reglum sé fylgt eftir. Mikilvægt sé að tryggja hlutlaus málsmeðferð þar sem skilvirkni, gegnsæi og aðkoma borgarans eru höfð að leiðarljósi.

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að ríkissaksóknari hafi um árabíl farið með rannsókn mála vegna ætlaðra refsiverðra brota starfsmanna lögreglu og notið við það aðstoðar lögreglu. Þá hefur ríkissaksóknari bent á að til að auka tiltrú borgaranna á að kærur þeirra og kvartanir hljóti réttláta málsmeðferð væri heppilegra að sjálfstæð eining, utan við og án tengsla við lögreglu, myndi sjá um meðferð þeirra mála. Hefur ríkissaksóknari lagt til að sérstakri kærunefnd verði falið að annast rannsókn slíkra mála. Að áliti nefndarinnar er sú tilhögun framfaraskref að fela nýju embætti héraðssaksóknara að annast rannsókn og saksókn kærumála á hendur lögreglu. Með þeirri skipan verði bætt úr ýmsum þeim ágöllum, sem hafa verið á málsmeðferðinni hingað til. Rannsóknin er í höndum lögreglumanna sem við embættið starfa, undir stjórn héraðssaksóknara, sem síðan tekur ákvörðun um saksókn. Þá er ákvörðun um að hætta rannsókn eða fella mál niður kæránleg til ríkissaksóknara. Telja verður það nokkurn galla á þessu fyrirkomulagi að í þeim tilvikum sem kæra beinist gegn starfsmanni héraðssaksóknara er gert ráð fyrir því að ríkissaksóknari annist þá meðferð málsins og sætir ákvörðun hans um niðurfellingu máls þar með ekki kæru. Nefndin leggur áherslu á að það er lögbundið hlutverk ákærvaldsins að taka ákvörðun um saksókn. Með hliðsjón af grundvallarsjónarmiðum um sjálfstæði ákærvaldsins telur nefndin ekki koma til greina að fela stjórnáslunefnd ákærvald.

Kæra á hendur starfsmanni lögreglu og kvörtun borgara vegna samskipta við lögreglu geta leitt til málsmeðferðar samkvæmt starfsmannalögum. Það er hlutverk lögreglustjóra að fara með yfirstjórn starfsmannamála, hver í sínu umdæmi. Hið sama á við um ríkislögreglustjóra. Kæra eða kvörtun getur leitt til áminningar og eftir atvikum lausnar um stundarsakir. Á fundi nefndarinnar með fulltrúa Lögreglustjórafélag Íslands kom fram sú afstaða að lögreglustjórar, sem forstöðumenn, fari áfram með agamál í samræmi við ákvæði starfsmannalaga.

Kvörtun getur leitt til annarra viðbragða af hálfu lögreglustjóra en málsmeðferðar samkvæmt starfsmannalögum, s.s. þess að verklagi er breytt eða lögreglumanni veitt tiltal. Mikilvægt er að sá sem kvörtunina ber fram fái vitneskju um með hvaða hætti brugðist er við erindi hans. Þá er mikilvægt að slík erindi séu skráð og þau afgreidd innan hæfilegs tíma. Nefndin kallaði eftir upplýsingum frá lögreglustjórum um meðferð mála af þessu tagi. Þær upplýsingar sem bárust gáfu tilefni til að ætla að á það skorti að haldið sé utan um mál vegna kvartana með viðeigandi hætti. Nefndin lagði til að innanríkisráðherra gæfi út reglur um meðferð mála og hefur samið drög sem fylgja skýrslunni.

Í samræmi við lögbundið hlutverk ríkislögreglustjóra myndi embætti hans annast meðferð máls vegna kvartana sem lúta að almennum starfsaðferðum lögreglu. Nefndin áréttaði að mikilvægt væri að sá sem kvörtun bæri fram fengi vitneskju um hvernig brugðist væri við erindi hans. Nefndin taldi það mikilvægt að það yrði á höndum eins aðila að taka við kvörtunar- og kærumálum á hendur lögreglu, greina málin og beina þeim í réttan farveg, eftir því hvort um er að ræða kæru vegna meintrar refsiverðar háttsemi, eða kvörtun vegna starfsaðferða lögreglu. Lagt var til að skipuð yrði sjálfstæð nefnd sem væri falið það verkefni. Nefndin ætti þess kost að hafa eftirlit með meðferð þeirra mála sem send yrðu áfram og hverjar lyktir málanna yrðu. Jafnframt ætti nefndin þess kost að koma á framfæri við viðeigandi stjórnvald athugasemdum við málsmeðferðina ef hún teldi þess þörf. Að lokum taldi nefndin mikilvægt að eftirlitsnefndin yrði óháð lögreglu og ákærvaldi til að tryggja hlutlægni og trúverðugleika hennar.

Nefndin lagði til að ráðherra yrði falið að skipa þriggja manna stjórnarsýslunefnd sem hefði það verkefni að taka við erindum frá borgurunum, yfirfara þau og greina hvort um væri að ræða kæru um refsiverða háttsemi eða kvörtun er lyti að starfsaðferðum lögreglu. Nefndin hefði einnig það hlutverk að koma erindum í viðeigandi farveg, hvort heldur sem væri hjá héraðssaksóknara/ríkissaksóknara, viðkomandi lögreglustjóra eða ríkislögreglustjóra. Þessum embættum bæri jafnframt að tilkynna nefndinni um kærur og kvartanir sem bárust embættunum beint frá borgurum og tilkynna nefndinni um niðurstöðu mála þegar þær lægju fyrir. Með því yrði tryggt að erindi borgarans yrði tekið til viðeigandi skoðunar og meðferðar. Ekki var gert ráð fyrir því að nefndin tæki beinan þátt í meðferð máls sem hún vísar annað. Hins vegar gæti hún komið á framfæri athugasemdum við málsmeðferðina og niðurstöðu málsins, ef tilefni þætti til.

Tillaga nefndarinnar var að eftirlitsnefndin yrði skipuð þremur nefndarmönnum, einum tilnefndum af Lögmannafélagi Íslands, öðrum af Mannréttindaskrifstofu Íslands en sá þriðji yrði skipaður af innanríkisráðherra sem yrði jafnframt formaður nefndarinnar. Þrír varamenn væru skipaðir samkvæmt tilnefningum frá sömu aðilum. Þá hefði nefndin starfsmanni á að skipa. Að mati nefndarinnar þótti rétt að gera þá hæfniskröfu að nefndarmenn væru lögfræðimenntaðir. Nefndin myndi funda reglulega og geta komið saman með skömmum fyrirvara vegna mála sem þarfnast brýnnar úrlausnar.

4. Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður hefur verið rakið er frumvarp þetta afrakstur vinnu nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu sem skipuð var 15. janúar 2015. Í niðurstöðum nefndarinnar kemur fram að gera verði greinarmun annars vegar á meðferð kærumála vegna meintra refsiverðra brota starfsmanna lögreglu og hins vegar meðferð mála er lúta að kvörtunum vegna starfshátta lögreglu, ýmist vegna aðferða einstakra lögreglumanna eða almennra starfshátta. Borgari, sem telur brotið gegn rétti sínum, verður að geta treyst því að leyst verði úr málinu með viðeigandi hætti. Þá er það ekki síður hagur

lögreglunnar að skýrar reglur gildi um eftirlit með störfum hennar og að þeim reglum sé fylgt eftir. Mikilvægt er að tryggja hlutlausa málsmeðferð þar sem skilvirkni, gegnsæi og aðkoma borgarans eru höfð að leiðarljósi.

Í núgildandi VII. kafla lögreglulaga er mælt fyrir um hvernig fara skuli með kærur á hendur lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa en ekki er að finna sérstök ákvæði sem kveða á um með beinum hætti hvernig fara skuli með kvartanir á hendur lögreglu vegna einstakra starfa eða starfshátta lögreglu almennt. Þannig er ekki til neinn heilsteypur skilgreindur farvegur fyrir kærur og kvartanir á hendur starfsmönnum lögreglu vegna starfa þeirra. Ekkert heildstætt regluverk er til um meðferð slíkra mála og upplýsingagjöf til almennings um úrræði til að koma kærum og kvörtunum á framfæri er af skornum skammti. Markmið þessa frumvarps er að bæta úr þeim vanköntum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að skipuð verði þriggja manna stjórnáskrifstofa, eftirlitsnefnd með störfum lögreglu, sem hafi það verkefni að taka við erindum frá borgurinum, yfirfara þau og greina hvort um sé að ræða kærur um refsiverða háttsemi eða kvörtun er lúti að starfsaðferðum lögreglu. Hlutverk nefndarinnar verður enn fremur að taka til athugunar mál þegar manneskja lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða eða aðferða lögreglu eða meðan hún var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot. Nefndin getur jafnframt tekið verklag eða atvik til skoðunar að eigin frumkvæði telji hún tilefni til.

Lagt er til að eftirlitsnefndin verði skipuð þremur nefndarmönnum, einum tilnefndum af Lögmannafélagi Íslands, öðrum af Mannréttindaskrifstofu Íslands en sá þriðji verði skipaður af innanríkisráðherra og verði hann jafnframt formaður nefndarinnar. Þrír varamenn verði skipaðir samkvæmt tilnefningum frá sömu aðilum. Þá er lagt til að nefndin hafi starfsmanni á að skipa. Rétt þykir að gera þá hæfniskröfu að nefndarmenn séu lögfræðimenntaðir. Nefndin skal funda reglulega og þarf hún að geta komið saman með skömmum fyrirvara vegna mála sem þarfnast brýnnar úrlausnar við.

Hlutverk eftirlitsnefndarinnar verður að koma erindum í viðeigandi farveg, hvort heldur sem er hjá héraðssaksóknara/ríkissaksóknara, viðkomandi lögreglustjóra eða ríkislögreglustjóra. Þessum embættum ber jafnframt að tilkynna nefndinni um kærur og kvartanir sem berast embættunum beint frá borgurum og tilkynna nefndinni um niðurstöðu mála þegar þær liggja fyrir. Með því verður tryggt að erindi borgarans verði tekið til viðeigandi skoðunar og meðferðar. Ekki er gert ráð fyrir því að nefndin taki beinan þátt í meðferð máls sem hún beinir annað. Hins vegar geti hún komið á framfæri athugasemdum við málsmeðferðina og niðurstöðu málsins, ef tilefni þykir til.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Það er mat ráðuneytisins að frumvarpið samrýmist stjórnarskrá og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist.

V. Samráð.

Með frumvarpi þessu eru tillögur nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála færðar í frumvarpsform. Nefndina skipuðu Sigurður Tómas Magnússon prófessor, Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri Mannréttindaskrifstofu Íslands, Daði Kristjánsson saksóknari hjá ríkissaksóknara, Páll Heiðar Halldórsson lögfræðingur hjá ríkislögreglustjóra

og Ragnheiður Harðardóttir héraðsdómari, sem jafnframt var skipuð formaður nefndarinnar. Með nefndinni starfaði Margrét Kristín Pálsdóttir, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu. Auk þess komu á fund nefndarinnar Kjartan Þorkelsson, varaformaður Lögreglustjórafélags Íslands, og Snorri Magnússon, formaður Landssambands lögreglumanna. Komu þeir ýmsum ábendingum á framfæri við nefndina.

VI. Mat á áhrifum.

Svo sem rakið hefur verið er með frumvarpi þessu lagt til að komið verði á fót sjálfstæðri eftirlitsnefnd með störfum lögreglu. Markmið frumvarpsins er að borgari, sem telur að starfsmaður lögreglu hafi brotið gegn rétti sínum geti treyst því að leyst verði úr málinu með viðeigandi hætti. Þá er það markmið frumvarpsins að huga að réttindum lögreglumanna í starfi enda er það hugar lögreglunnar að skýrar reglur gildi um eftirlit með störfum hennar og að þeim reglum sé fylgt eftir. Mikilvægt er að tryggja hlutlausa málsmeðferð, þar sem skilvirkni, gegnsæi og aðkoma borgarans eru höfð að leiðarljósi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lögð til breyting á heiti VII. kafla laganna og greina innan hans. Í núgildandi VII. kafla laganna er fjallað um kærur á hendur lögreglu en í breyttum kafla mun vera fjallað um kærur og kvartanir á hendur lögreglu. Með greininni er því lagt til að nýtt heiti kaflans verði „Kærur og kvartanir á hendur lögreglu“.

Um a. lið 1. gr.

Lagt er til að ráðherra skipi eftirlitsnefnd með störfum lögreglu í samræmi við niðurstöður og tillögur nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu. Nefndin verði skipuð þremur nefndarmönnum, einum tilnefndum af Lögmannafélagi Íslands, öðrum af Mannréttindaskrifstofu Íslands en sá þriðji verði skipaður af innanríkisráðherra og verði hann jafnframt formaður nefndarinnar. Þrjú varamenn verði skipaðir samkvæmt tilnefningum frá sömu aðilum. Rétt þykir að gera þá hæfniskröfu að nefndarmenn verði lögfræðimenntaðir enda meginhlutverk nefndarinnar að greina erindi frá borgurum og senda til meðferðar hjá héraðssaksóknara, ríkissaksóknara eða lögreglustjórum, þar með talið ríkislögreglustjóra. Þá er meginhlutverk nefndarinnar einnig að fylgjast með meðferð mála hjá fyrrgreindum stjórnvöldum og að leggja mat á lokaafgreiðslu þeirra og gera athugasemdir við afgreiðslu einstakra mála eða tillögur um aðrar aðgerðir, ef henni þykir tilefni til. Eðli þeirra mála sem um ræðir er af þeim toga að mjög mun reyna á þekkingu og færni í refsirétti, sakamálaréttarfari og stjórnslurétti, þar með talið opinberum starfsmannarétti. Mikilvægt er að erindi frá borgara eða lokaafgreiðsla fái rétta greiningu á öllum stigum máls með skjóttum hætti og að nefndin hafi þá burði sem til þarf til að fjalla um mál og koma með rökstuddar athugasemdir eða tillögur ef þörf er á. Þá þykir einnig eðlilegt að hæfnisskilyrði nefndarmanna, hvað varðar embættis- eða meistaraþróf í lögfræði, samrýmist hæfnisskilyrðum þeirra embættismanna sem fjalla um viðkomandi erindi sem berast hlutaðeigandi stjórnvöldum frá nefndinni. Lögum samkvæmt er það maður með embættis- eða meistaraþróf í lögfræði sem veitir forstöðu embætti ríkissaksóknara, héraðs-saksóknara, ríkislögreglustjóra eða lögreglustjóra.

Um b. lið 1. gr.

Í greininni er fjallað um hlutverk eftirlitsnefndar en meginhlutverk hennar er að taka við kvörtunum og kærur vegna starfshátta lögreglu og koma erindum í viðeigandi farveg, hvort heldur sem er hjá héraðssaksóknara, ríkissaksóknara, viðkomandi lögreglustjóra ríkislögreglustjóra eða innanríkisráðherra. Þessum embættum ber jafnframt að tilkynna nefndinni um kærur og kvartanir sem berast embættunum beint frá borgurum og tilkynna nefndinni um niðurstöðu mála þegar þær liggja fyrir. Markmiðið er að með því verði tryggt að erindi borgarans verði tekið til viðeigandi skoðunar og meðferðar. Ekki er gert ráð fyrir því að nefndin taki beinan þátt í meðferð máls sem hún beinir annað. Hins vegar er gert ráð fyrir að hún geti komið á framfæri athugasemdum við málsmeðferðina og niðurstöðu málsins, ef tilefni þykir til. Nefndin skal einnig senda viðeigandi embætti eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum athugasemdir við afgreiðslu einstakra mála eða tillögur um aðrar aðgerðir, ef henni þykir tilefni til þess, að jafnaði með rökstuddum hætti. Ekki er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi embætti sé bundið af athugasemdum eða tillögum nefndarinnar en með hliðsjón af stöðu og hlutverki nefndarinnar má almennt gera ráð fyrir að hlutaðeigandi stjórnvöld leitist við að taka tillit til niðurstaðna nefndarinnar, að því marki sem unnt er.

Í 1. mgr. er fjallað um hlutverk eftirlitsnefndar. Telji borgari að starfsmaður lögreglu hafi framið refsivert brot í starfi, viðhaft ámælisverða starfsaðferð eða framkomu í starfi eða hann er ósáttur við almenna starfshætti lögreglu, getur hann leitað til eftirlitsnefndar með tilkynningu og óskað eftir að mál hans verði tekið til athugunar. Þannig er lagt til í a.-d. lið 1. mgr. að hlutverk nefndarinnar verði að taka við kærur og kvörtunum vegna starfa eða starfshátta lögreglu, taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða eða aðferða lögreglu, eða á meðan maður var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot. Þá er gert ráð fyrir að nefndin geti tekið atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar nefndin telur tilefni til.

Í 2. mgr. er lagt til að nefndin skuli yfirfara tilkynningar og greina hvort um sé að ræða kæru um ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanna lögreglu eða kvörtun vegna ætlaðra ámælisverða starfsaðferða eða framkomu starfsmanna lögreglu í samskiptum við borgarana. Ekki eru alltaf skýr skil milli þessarara þátta. Þannig geta slík tilvik komið upp að mál varði bæði almenna starfshætti lögreglu og einstaka starfsmenn lögreglu. Einnig geta komið upp mál þar sem hvort tveggja er uppi grunur um ámælisverða framkomu lögreglumanns en einnig meint refsivert brot lögreglumanns, eða annarra lögreglumanna, sem tengjast sömu atvikum eða náskyldum atvikum. Þegar þannig háttar til er nefndinni rétt að kljúfa mál og vísa til meðferðar hjá fleiri en einu stjórnvaldi á sama tíma. Þá er rétt, ef vafi leikur á hvort um sé að ræða mögulegt refsímál að þá sé erindi ávallt sent embætti héraðssaksóknara, eða eftir atvikum ríkissaksóknara, til meðferðar sem leggur þá mat á hvort efni séu til að hefja rannsókn sakamáls eða hvort máli sé vísað til baka til eftirlitsnefndar og leyst sé úr máli sem kvörtun.

Í 3. mgr. er lagt til að nefndin skuli senda viðeigandi embætti kæru eða kvörtun til meðferðar. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að beina skuli kvörtunum til viðkomandi lögreglustjóra sem fer með stjórnunarheimildir gagnvart þeim lögreglumanni sem kvörtun beinist að. Beinist kvörtun að lögreglustjóra sem skipaður er af ráðherra skal beina kvörtun til innanríkisráðherra. Í öðru lagi skal nefndin beina kærur á hendur starfsmönnum lögreglu til héraðssaksóknara, eða eftir atvikum ríkissaksóknara ef mál varðar starfsmann héraðssaksóknara. Ríkislögreglustjóri fjallar um tilkynningar sem varða almenna starfshætti lögreglu og leggur mat á hvort breyta þurfi verklagsreglum vegna atvika sem upp koma í samskiptum lögreglu við borgarana.

Í 4. mgr. er lagt til að nefndin skuli fylgjast með meðferð viðkomandi embættis á erindum sem stafa frá nefndinni. Nefndin skal, ef tilefni þykir, senda viðeigandi embætti eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum athugasemdir sínar við afgreiðslu einstakra mála eða tillögur um aðrar aðgerðir, s.s. beitingu agaviðurlaga þótt ekki verði höfðað sakamál, breytingar á verklagsreglum, úrbætur á tækjum og búnaði lögreglu eða fræðslu.

Í 5. mgr. er lagt til að ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjórum verði skylt að afhenda nefndinni þær upplýsingar sem hún þarf á að halda til að sinna starfsskyldum sínum.

Í 6. mgr. er lagt til að nefndin verði bundin þagnarskyldu um efni gagna og upplýsingar sem hún fær frá ákærvalds- og löggæsluembættum á sama hátt og starfsmenn þessara embætta og að sömu reglur gildi um upplýsingagjöf og afhendingu gagna frá nefndinni og frá þessum embættum.

Í 7. mgr. er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur um starfsemi nefndarinnar og málsmeðferð, þ. á m. um tímafresti, eftirfylgni mála og birtingu upplýsinga.

Um c. lið 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um meðferð kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans. Ekki er um breytingu á núgildandi framkvæmd að ræða nema að því leyti að nú er lögfest sú skylda að telji eftirlitsnefnd lögreglu þörf á skal embætti héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara taka til rannsóknar atvik þegar maður lætur lífið, hann verður fyrir stórfelldu líkamstjóni, eða lífi manns er hætta búin, í tengslum við aðgerðir lögreglu, vegna aðferða lögreglu, eða á meðan maður var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot. Þá er það nýmæli að héraðssaksóknari eða ríkissaksóknari skulu að jafnaði innan mánaðar frá móttöku kæru taka ákvörðun um hvort hefja skuli rannsókn eða vísa kæru frá.

Mikilvægt er að rannsóknir mála vegna meintra brota lögreglumanna séu í alla staði vandaðar og lúti sömu grundvallar viðmiðum og greinir í VII. kafla laga um meðferð sakamála. Meginmarkmið rannsóknar sakamáls er almennt að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákæranda sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings á málsmeðferð fyrir dómi. Gæta þarf jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar og þá ber að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er. Gæta skal meðalhófs og jafnræðis. Rannsaka skal og afla allra tiltækra gagna um verknad þann sem um er að ræða, svo sem stað og stund og öll nánari atvik, er ætla má að skipt geti máli, leita þess sem grunaður er um brot, finna sjónarvotta og aðra sem ætla má að borið geti vitni, svo og að hafa uppi á munum sem hald skal leggja á og öðrum sýnilegum sönnunargögnum. Þá skal rannsaka vettvang ef við á og yfirleitt öll ummerki sem kunna að vera eftir brot.

Í málum sem varða meint brot lögreglumanna í starfi skiptir almennt miklu máli að fá sem fyrst yfirsýn yfir það sem gert hefur og meta rannsóknarhagsmuni er kunna að vera uppi strax í byrjun, þar með talið hvort þörf er á sérstakri gagnaöflun eða þvingunarráðstöfunum, t.d. með húsleit og haldlagningu sönnunargagna. Þá er að jafnaði mikilvægt að skýrslutökur fari sem fyrst fram af sakborningum og vitnum. Myndupptök úr eftirlitsmyndavélakerfum lögreglu, t.d. í fangageymslu eða í lögreglubifreið, kunna að hafa verulegt gildi fyrir rannsókn. Hið sama á við um myndupptök úr eftirlitsmyndavélum á mannvirkjum eða myndupptök úr símtækjum vegfarenda. Jafnframt kunna upplýsingar úr fjarskiptakerfum lögreglu að skipta máli og einnig upplýsingar sem finna má í málaskrárkerfi lögreglu, t.d. hvernig skráningu upplýsinga um atvik var háttað í rauntíma hjá lögreglu, hvernig var farið með mál og hverjir komu að því og hvenær. Rannsókn máls, þar með talið skýrslutökur og

öflun og greining á sönnunargögnum þarf að uppfylla ströngustu gæðakröfur eins og almennt er gerð krafa um við meðferð sakamála.

Nauðsynlegt er að þeir sem koma að rannsókn þessara mála hafi nægjanlega þekkingu og reynslu og hafi góða innsýn í starfsemi lögreglu. Embætti héraðssaksóknara hefur á að skipa reynslumiklum lögreglumönnum og öðrum sérfræðingum á sviði rannsókna sakamála. Þar er fyrir hendi nauðsynleg sérþekking, mannaflí og tækjabúnaður. Þá skiptir einnig miklu máli að fagleg rannsóknarstjórn verði áfram hjá ákærendum héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara til að tryggja sem best gæði og skilvirni rannsókna en lög um meðferð sakamála gera ráð fyrir því að héraðssaksóknari fari með ákærvald í málum af þessum toga. Gerir frumvarpið því ráð fyrir að rannsóknir þessara mála verði áfram hjá héraðssaksóknara, eða ríkissaksóknara í þeim tilvikum þegar starfsmenn héraðssaksóknara sæta rannsókn.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki frekari skýringar.