

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

Nefnd um eftirlit með lögreglu, *hér eftir skammstafað NEL*, vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 13. febrúar 2023. Í erindinu er farið þess á leit að NEL veiti nefndarsviði Alþingis umsögn sína um frumvarp dómsmálaráðherra um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996 (afbrotavarnir, vopnaburður og eftirlit með lögreglu). (**Sjá þingskjal 677 – 535. Mál, 153. löggjafarþing 2022 – 2023**).

Hér að neðan má finna umsögn um einstaka greinar frumvarpsins:

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til tvær breytingar á 5. gr. lögreglulaga, *hér eftir laganna*. Fimmta grein laganna kveður á um hlutverk Embættis ríkislögreglustjóra með ítarlegum hætti.

Í a. lið er lagt til að í stað b-liðar 2. mgr. komi nýr b-liður um sama efni en nokkuð efnismeiri. NEL gerir ekki athugasemd við efni greinarinnar en bendir á að í athugasemdum í greinargerð um 1. gr. kemur fram: „*Með vísan til þess sem að framan greinir um innleiðingu á upplýsingamiðaðri löggæslu er lagt til að í síðari málslið b-liðar verði kveðið á um það hlutverk deildarinnar að sinna upplýsingaflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns. Deildin verður þannig öðrum lögregluembættum til aðstoðar í frumkvæðisvinnu á þessu sviði, m.a. með því að útbúa og dreifa stefnu- og aðgerðamiðuðum greiningum. Áfram er þó gert ráð fyrir því að einstök embætti lögreglu sinni greiningarvinnu eftir getu og þörfum.*“ NEL bendir á að deildin vinni nú þegar ýmsar áhættugreiningar og áhættumat út frá þeim gögnum sem deildin hefur og aflar erlendis og úr miðlægum gagnagrunni LÖKE. Hvergi er rökstutt í frumvarpinu að hinn miðlægi gagnagrunnur LÖKE sem notast er við í dag og deildin hefur aðgang að nú þegar nýtist starfseminni ekki. Þá er ekki gert ráð fyrir því í frumvarpi þessu að eftirlit verði með þessum gagnagrunni eða starfsemi deildarinnar að öðru leyti en að eftirlitið verði falið einum manni, gæðastjóra lögreglu. Í raun er ekki gert ráð fyrir neinu utanaðkomandi eftirliti með þessum þætti lögreglu.

Í b. lið er lagt til að það bætist við nýr staflíður við 2. mgr. 5. gr. laganna. Er gert ráð fyrir því að Embætti ríkislögreglustjóra fái nýtt hlutverk, þ.e. að starfrækja innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu. Hlutverk þess er að stuðla að bættri löggæslu og hafa eftirlit með að lögregla starfi í samræmi við lög og verklagsreglur. Fram kemur í ákvæðinu að héraðssaksóknara og lögreglustjórum, þ.m.t. ríkislögreglustjóra, sem fer með verkefnið, er skylt að afhenda innra gæðaeftirliti þær upplýsingar sem það þarf til að sinna starfsskyldum sínum. Síðan kemur fram að gæðastjóri lögreglu fari með stöðu eftirlitsins og skuli hann vera sjálfstæður í störfum sínum.

Nefndin bendir á að í athugasemdum við ákvæðið kemur m.a. fram að gæðaeftirlit geti sent „*viðkomandi embætti eða eftir atvikum öðrum sjórnvöldum athugasemdir og ábendingar eins og talið er tilefni til og komið með tillögur að breyttu verklagi, eftir því sem við á.*“ (feitltrun NEL). NEL bendir á, þrátt fyrir miklar heimildir lögreglu til afskipta almennt, þá séu nefnd ummæli í greinargerð heldur umfangsmikil. Gæðaeftirlit lögreglu getur ekki haft svo umfangsmiklar heimildir byggðar á greinargerð án skýrrar lagastoðar.

Í frumvarpinu er lagt til að gæðastjóri lögreglu sé vistaður innan embættis ríkislögreglustjóra. NEL telur að gæðastjóri lögreglu þurfi mun meira sjálfstæði en frumvarpið gerir ráð fyrir og að hann verði því vistaður

utan embættis ríkislögreglustjóra, t.d. hjá ráðuneytinu sjálfu, ríkissaksóknara eða umboðsmanni Alþingis. Einnig þurfi að vera skýr heimild í lögum um rétt hans til aðgangs að gögnum.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 14. gr. laganna. Í dag kveður 14. gr. laganna á um valdbeitingu þar sem handhöfum lögregluvalds er heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna. Þá er innbyggð meðalhófsregla í greininni þar sem í 2. másl. 1. mgr. 1. gr. kemur fram að „aldrei mega þeir þó ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni“.

Gert er ráð fyrir að þrjár nýjar málsgreinar bætist við ákvæðið. NEL gerir svo sem ekki athugasemdir við ákvæðið og fagnar því að loksins sé lagt til að ákvæði um þetta séu sett í lögreglulög en það er mat nefndarinnar að þar eigi þær heima. Þó ákvæði frumvarpsins séu fátæklegri en víða erlendis þá eru þau framför. NEL bendir á að 2. máslíður 1. mgr. 14. gr. gildir um beitingu skotvopna sem um aðra valdbeitingu, þ.e. aldrei má ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er gert ráð fyrir að þrjú nýjar greinar komi inn í lögin á eftir 15. gr. laganna. Annars vegar er um að ræða tvö ákvæði sem fela í sér heimildir lögreglu sem eru nýmæli og hins vegar sérstakt ákvæði um eftirlit með fyrrnefndum heimildum lögreglu.

NEL getur ekki lagt á það mat hvort heimildarákvæðin séu lögreglu nauðsynleg eða ekki. Er það hlutverk ríkislögreglustjóra og eftir atvikum ráðherra og ráðuneytisins að rökstyðja það fyrir Alþingi hvort þörf er á heimildum sem þessum. NEL mun hins vegar fjalla um eftirlitsþáttinn í stuttu máli.

NEL bendir á að nefndin fer í raun með mjög takmarkað eftirlit með störfum lögreglu. Valdheimildir eru mjög takmarkaðar og felst styrkur nefndarinnar í sterkum heimildum til að afla gagna, sbr. 6. mgr. 35. gr. a. lögreglulaga nr. 90/1996. Nefndin er engu að síður háð því að lögreglan fari eftir skýrum lagaheimildum og afhendi gögn. Hefur sú staða komið upp að lögregluembætti hafa neitað nefndinni um aðgang að gögnum og hefur nefndin engin úrræði til að sporna við því. Lögregla hefur borið fyrir sig rannsóknarhagsmuni þrátt fyrir hið skýra lagaákvæði sem leiðir til þess að gögn berast nefndinni mjög seint en rannsóknartími mála getur skipt árum. Með öðrum orðum er nefndin upp á lögreglu kominn hvort hún fær öll gögn eða ekki og hvenær gögnin eru afhent. Er það óviðunandi.

Þá er mismunandi framkvæmd á þessu á milli lögregluembættanna sem getur gert stöðu málshefjanda mismunandi eftir því hvar hann er staddur á landinu, sem er í engu samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttarins.

Þær eftirlitsheimildir með borgurunum sem lögreglan er að óska eftir lagastoð fyrir eru mjög íþyngjandi. Eftirlitið sem gert er ráð fyrir að haft er með eftirlitsheimildunum lögreglu er veikt að mati NEL þó að það sé eflt með auknum mannafla. Hins vegar skal á það minnt að NEL hefur óskað eftir auka starfsmanni síðastliðin ár og því eru næg verkefni fyrir hjá nefndinni svo hún geti sinnt núverandi verkefnum.

Um 4. gr.

NEL bendir á að rétt sé að setja frekari skilyrði um hæfi.

Um 5. gr.

NEL gerir ekki athugasemdir við ákvæðið að öðru leyti en að gert er ráð fyrir í frumvarpinu að lögfesting þess geri ekki ráð fyrir að hafa fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð eða sveitarfélög. NEL bendir á að erfiðlega hafi gengið að fá aukið fjármagn inn í nefndina undanfarin ár en nefndin hafi óskað eftir viðbótarstarfsmanni lengi. Nefndin telur að ráðuneytið þurfi að skýra það betur út fyrir Alþingi hvernig það ætli að fjármagna tvo embættismenn, einn auka starfsmann nefndarinnar, auka nefndarmenn nefndarinnar og annan aukinn rekstrarkostnað NEL án þess að aukið fjármagn komi inn í málaflokkinn. Ótækt er að eftirlitsnefnd sem heita á að vera sjálfstæð, hvað þá Gæðastjóri lögreglu með sama sjálfstæði, sé háður Ríkislögreglustjóra um fjármagn.

Nefndin bendir á að íslenska lögregluliðið er afskaplega fámenn. Í því ljósi telur NEL það skjóta skökku við sú forgangsroðun fjármuna sem hér er lögð til með frumvarpi þessu og telur betur farið að efla eftirlit á einum stað í stað tveggja. Þá telur nefndin því best farið að eftirlit með lögreglu sé utan lögreglunnar, í hvaða formi sem verða vill.

Um 6. gr.

Gerir ekki athugasemdir.

Um 7. gr.

Gerir ekki athugasemdir.

Um 8. gr.

Breyta þarf gildistökuáttímanum úr þessu.

Við samningu frumvarpsins var ekki haft samráð við NEL en það var kynnt nefndinni á lokastigum.

Reykjavík, 27. febrúar 2023

F. h.

Nefndar um eftirlit með störfum lögreglu

Skúli Þór Gunnsteinsson

Formaður

Kristín Edwald

Þorbjörg Inga Jónsdóttir