



FÉLAG ÍSLENSKRA
RANNSÓKNARLÖGREGLUMANNA

Alþingi

Erindi nr. 5 120, 1701

komudagur 26/4 1996

Kópavogi, 26. apríl 1996.

Nefndadeild Alþingis
Þórshamri v/ Templarasund
150 REYKJAVÍK

Efni: Umsögn stjórnar FÍR um frumvarp til lögreglulaga (451. mál).

Stjórn Félags íslenskra rannsóknarlögreglumanna hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um lögreglulög. Samkvæmt því verður sú grundvallarbreyting gerð á skipulagi lögreglunnar að rannsóknarlögregla ríkisins verður lögð niður. Enn fremur verður stofnað embætti ríkislögreglustjóra. Því er ljóst að breytingar þessar snerta mjög mikið rannsóknarlögreglumenn sem sérstakan starfshóp innan lögreglunnar enda munu á fimmta tug þeirra fá uppsagnarbréf við þessar breytingar.

Almennt um frumvarpið:

Væntanlega eru helstu markmið með þessari lagasetningu, að sameina alla lögreglu í landinu undir eina stjórn, samræma vinnubrögð hennar og að setja skýrari lög um starfsskyldur og heimildir lögreglu til handa. Að baki mun vafalaust liggja að gera lögreglu skilvirkari og hæfari til að glíma við viðfangsefni sín. Jafnframt þessu má ætla að ekki sé gert ráð fyrir auknu fjármagni til löggæslunnar. En skyldi þetta í raun gerast með gildistöku laga sem þetta frumvarp felur í sér? Stjórn FÍR vill leyfa sér að efast að svo verði. Jafnframt er hugsanlegt að með því að leggja niður RLR og flytja lögreglumenn til annarra starfsstöðva sé verið að slíta í sundur sérþekkingu, á hinum ýmsu sviðum lögbrota, sem safnast hefur saman á einum stað og verið hefur öllum lögregluumdæmum til afnota. Enn fremur gæti sú óljósa verkaskipting, sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins leitt til togstreitu.

Um nokkurt skeið hefur verið sú stefna að draga úr fjárveitingum til ríkisrekstrar. Hefur lögreglan ekki farið varhluta af því og vart getað staðið undir þeim kröfum sem til hennar eru gerðar vegna fjársveltis. Með stofnun embættis ríkislögreglustjóra, sem hefði með höndum þau verkefni sem tilgreind eru í frumvarpinu, er ljóst að slíkt hefði í för með sér umtalsverðan kostnað. Hins vegar á stór hluti þeirra verkefna, sem nú tilheyra RLR, að flytjast til lögreglunnar í Reykjavík án þess þó að gert sé ráð fyrir auknum fjárveitingum til hennar sem því nemur. Því hljóta að vakna réttmætar efasemdir um að frumvarp þetta gangi upp í heild sinni. Þó er ekki sérstaklega verið að leggjast gegn stofnun embættis ríkislögreglustjóra enda sjá ýmsir fyrir sér að undir slíku fyrirkomulagi gæti RLR fengið það hlutverk sem henni var ætlað í upphafi.

Stjórn FÍR harmar brottfall ákvæðis um sérstakt aldurshámark lögreglumanna úr frumvarpinu. Þar er um að ræða brýnt öryggismál lögreglumanna og borgaranna sem eiga að njóta þjónustu þeirra. Vísað er til umsagnar Landssambands lögreglumanna, dags. 22. þ.m. um þetta efni.

Hér á eftir verður reynt í stuttu máli að koma á framfæri athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

I. KAFLI

Hlutverk lögreglu o.fl.

1. gr.

Hlutverk

Í upphaflegum drögum að frumvarpinu var gert ráð fyrir því að hlutverk lögreglu yrði m.a. að hafa með höndum yfirstjórn leitar- og björgunaraðgerða. Æskilegt er að hafa slíkt ákvæði í lögum, enda ljóst að mannhvörf, lífsháski og eignaspjöll teljast ætíð til lögreglumála. Ekki þarf að fjölyrða um hvaða hagsmunir eru hér í húfi, t.d. þegar ekki er ljóst hvort maður hafi horfið af eigin völdum eða annarra. Þar að auki fer lögregla með mannskaðarannsóknir lögum samkvæmt (sjá enn fremur umsögn Landssambands lögreglumanna).

II. KAFLI

Skipulag lögreglu og æðsta stjórn.

5. gr.

Ríkislögreglustjóri.

Það hlýtur að vera eðlileg og sjálfsögð krafa stjórnar FÍR að gerð sé nánari grein fyrir því hvernig eigi að standa að því að leggja niður RLR og stofna embætti ríkislögreglustjóra. Hér er um mjög mikilvægt mál að ræða sem snertir atvinnuöryggi tæplega 50 manna bæði hjá RLR og útlendingaeftirliti. Eins og staðan er í dag er nú til meðferðar á Alþingi frumvarp til laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Samkvæmt frumvarpinu munu lögreglumenn flokkast til embættismanna en verða almennt skipaðir til starfa sinna til fimm ára í senn nema annað sé ákveðið í lögum. Stjórn FÍR telur það óásættanlegt með öllu að skipulagsbreyting þessi verði til þess að rannsóknarlögreglumenn, sumir með margra áratuga reynslu að baki, verði fyrir skerðingu á réttindum sínum og fái t.d. tímabundna skipun í stað ótímabundinnar. Ekki er annað að sjá en hætta sé á þessu þar sem þeim, sem verður sagt upp störfum, verði endurráðnir samkvæmt ákvæðum nýrra laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Því er nauðsynlegt að taka á þessu vandamáli með bráðabirgðaákvæði ef frumvarpið verður að lögum.

Stjórn FÍR telur enn fremur nauðsynlegt að sjá hvernig skipurit hinna ýmsu embættis eiga að líta út eftir þessar breytingar. Enn fremur þyrftu að vera fyrirbyggjandi drög eða hugmyndir að reglugerð þar sem kveðið væri nánar á um starfskiptingu embættis ríkislögreglustjóra og annarra lögreglustjóra. Þar að auki væri eðlilegt að fram kæmi

hvernig yrði staðið að flutningi þessara stöðugilda milli embættanna og hvort öruggt sé að öllum þeim, sem verða fyrir uppsögnum, verði tryggðar sambærilegar stöður og launa- og starfskjör. Slíka tryggingu mætti einnig sjá í sérstöku ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu.

Svo virðist sem engin talnaleg rök liggi að baki álitni nefndarinnar hvað varðar framtíðarskipulag löggæslu. Samt sem áður fagnar stjórn FÍR því að efla eigi lögreglu-rannsóknir utan Reykjavíkursvæðisins. Hins vegar varar stjórnin við því að það verði gert á kostnað löggæslu á höfuðborgarsvæðinu. Enn fremur eru uppi efasemdir við það fyrirkomulag að skipta tæknivinnu á a.m.k. tvo staði. Þar að auki hafa vaknað spurningar um hlutverk þeirra starfsmanna lögregludeildar dómsmálaráðuneytisins sem verða þar eftir.

Gert er ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri hafi með höndum rannsókn skatta- og efnahagsbrota. Hins vegar er ekki annað að skilja en að rannsókn fjársvikamála færirst til staðarlögreglu. Eins og staðan er nú í dag eru mörkin óljós á milli starfsemi þeirrar deildar RLR, sem fer með rannsókn fjársvikamála, og deildar sem annast rannsókn skatta- og efnahagsbrota. Ef rannsóknir þessara mála færast á margar hendur er hætta á að ekki verði lengur til sú yfirsýn, sem er nauðsynleg yfir þennan málaflokk, enda er að verða æ algengara að fjársvikamál teygi anga sína yfir mörg lögsagnarumdæmi, sérstaklega þegar um er að ræða keðjur af slíkum málum. Við slíkar kringumstæður er hætta á að rannsóknaraðilar nái ekki yfirsýn yfir málin ef þau eru til rannsóknar á mörgum stöðum.

Enn fremur má vekja athygli á þeirri skoðun margra að jafn mikilvæg stofnun og lögreglan eigi að hafa borgaralega yfirstjórn, þ.e. lögregluráð sem myndi taka ákvarðanir í stefnumótandi málum. Slíkt gæti verið til þess fallið að styrkja þann trúnað sem hefur ríkt fram að þessu á milli lögreglu og borgara þessa lands.

6. gr.

Lögregluumdæmi og stjórn þeirra.

Stjórn FÍR harmar að ekki skuli tekið af alvöru á grundvallarvandamáli löggæslu í landinu, skiptingu lögreglunnar í 28 lögreglulið. Enn fremur hljóta að vakna spurningar um nauðsyn þess að lögreglan sé undir stjórn sýslumanna í ljósi þess fyrirkomulags sem er í Reykjavík. Þar hafa embætti sýslumanns og lögreglustjóra verið aðskilin um árabíl án nokkurra vandkvæða. Í þessu frumvarpi virðist hins vegar fyrirkomulag, sem miðast við hestasamgöngur á þjóðveldisöld, muni enn einu sinni hafa vinninginn með tilheyrandi kostnaði fyrir skattgreiðendur.

8. gr.

Rannsóknardeildir.

Stjórn FÍR telur óeðlilegt að sami rannsóknarlögreglumaður húti mismunandi yfirstjórn, allt eftir því hvaða mál hann er að rannsaka hverju sinni. Það þarf ekki að orðlengja það frekar að slíkt fyrirkomulag kallar á árekstra í samskiptum manna. Enn

fremur má benda á að samkvæmt viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu eiga lögreglumenn rétt á að skýlaust liggi fyrir hver fer með stjórnun þeirra. Í frumvarpinu er þetta atriði mjög óvissst hvað varðar rannsóknarlögreglumenn. Þeir gætu lent í þeirri aðstöðu að hafa með höndum rannsóknir í sakamálum sem heyra undir fjóra sýslumenn eins og t.d. rannsóknardeildin á Akranesi. Rannsóknarlögreglumaður í slíkri stöðu væri aldrei viss um hver færi með yfirstjórn rannsóknarinnar. Enn fremur gætu komið upp ýmis önnur álitamál, t.d. hvaða sýslumannsembætti eigi að bera kostnað við lögreglurannsóknina. Einnig er vakin athygli á ákvæðum kjarasamnings lögreglumanna hvað varðar vinnu utan lögsagnarumdæmis.

9. gr.

Handhafar lögregluvalds.

1. mgr.

Hér er gott dæmi um nauðsyn þess að skilgreina hugtakið lögregluvald. Er hugmyndin t.d. sú að löglærðir fulltrúar handtaki fólk, beiti skotvopnum o.þ.h. án þess að hafa fengið til þess þjálfun? Nú þegar hafa komið upp vangaveltur um slíkt hjá löglærðum fulltrúa sýslumanns.

Ljóst er að í störf fulltrúa sýslumanna eru oft ráðnir lögfræðingar með litla sem enga starfsreynslu og með enga reynslu í löggæslu. Það hlýtur því að vera eðlileg krafa að slíkir aðilar fái einhvers konar menntun eða þjálfun í samræmi við þau störf sem þeim er ætlað að sinna hjá lögreglu.

2. mgr.

Stjórn FÍR mótmælir harðlega þeim hugmyndum að hægt sé að fela öðrum starfsmönnum lögreglu lögregluvald tímabundið eða til að sinna sérstökum verkefnum. Í meira en tvo áratugi hafa samtök lögreglumanna barist fyrir lögverndun lögreglu-starfsins. Megin markmið þeirra breytinga á núgildandi lögreglulögum, sem tóku gildi árið 1989, var að tryggja að hinn almenni borgari fengi þjónustu kunnáttumanna. Eftir að lög þessi tóku gildi hafa stjórnvöld ekki linnt látum og gert allt til að fá þessi lög afnumin. Nú hefur verið sett inn í frumvarpið ákvæði þar sem þessi starfsréttindi verða afnumin á einu bretti (sjá einnig umsögn um 28. gr. frumvarpsins). Lögreglumenn geta engan vegin sætt sig við að starfsréttindaákvæði þeirra séu tekin af þeim á þennan hátt og horfið aftur til fyrri ára er menn voru látnir sinna lögreglustörfum án allrar þekkingar á starfinu eða lágmarksmenntunar á sviði laga og reglna.

5. mgr.

Það er álit margra að lögregluvald í höndum hreppsstjóra sé ekki í takt við það sem gerist í nútímapjódfélagi enda er þar yfirleitt um að ræða menn sem hafa enga þjálfun til slíkra starfa.

8. mgr.

Hér er gert ráð fyrir því að nemar í LSR fari með lögregluvald þrátt fyrir að á öðrum stað í frumvarpinu sé sagt að fyrri hluti grunnnáms skuli vera ólaunaður. Ekki er hægt að sjá hvernig slíkt getur farið saman.

III. KAFLI

Skyldur lögreglumanna og framkvæmd lögreglustarfa.

15. gr.

Aðgerðir í þágu almannafríðar, allsherjarreglu o. fl.

Hér mætti sjá lagaákvæði um það hvernig eigi að standa að því að tilkynna um fyrirhugaða útifundi og aðrar samkomur á almannaþæri, sbr. t.d. norsku lögreglulögin.

16. gr.

Heimild til handtöku.

1. mgr.

Æskilegt er að til staðar sé skýr handtökuheimild ef maður neitar að segja til nafns, kennitölu og heimilis, sbr. 4. mgr. 15. gr. eða talið sé að þessar upplýsingar séu ekki réttar. Enn fremur þyrfti að vera heimild til handtöku ef maður hlýðir ekki fyrir-mælum lögreglu og ef maður er staddur í nágrenni við brotavettvang án þess að geta gefið á því eðlilegar skýringar. Þar að auki er spurning hvort ekki sé réttast að tilgreina einnig handtökuheimildir samkvæmt lögum 19/1991, þ.e. ef það á að fara þá leið að kalla þessa grein "heimild til handtöku" en ekki "heimild til að færa mann á stöð". Nauðsynlegt er að skoða þessa grein rækilega þar sem hún snertir dagleg störf lögreglu mjög mikið og gæti komi til álita varðandi þá árekstra sem koma óhjákvæmi-lega upp í samskiptum lögreglu og almennings.

Skiptar skoðanir voru um svipaða grein í upphaflega frumvarpinu. Þar var hins vegar ekki um að ræða handtöku heldur heimild til að færa mann á lögreglustöð undir ákveðnum kringumstæðum. Þar að auki mætti ekki halda fólki lengur en nauðsynlegt er og ekki lengur en í fjórar klukkustundir. Mörgum lögreglumönnum finnst slíkt eðlilegra heldur en að kalla þetta handtökur, sbr. einnig norsku lögreglulögin, enda álíta þeir að með slíku ákvæði sé verið að færa í lög þá framkvæmd sem nú er.

22. gr.

Þagnarskylda.

Stjórn FÍR setur sig ekki á móti því að hafa sérstakt ákvæði um þagnarskyldu lögreglumanna. Ákvæði er að finna um þagnarskyldu opinberra starfsmanna í lögum nr. 38/1954 og 136. gr. almennra hegningarlaga, 19/1940. Hins vegar þykir mörgum það einkennilegt að það þurfi að hnykkja enn frekar á þagnarskyldu lögreglumanna í ljósi umræðunnar um stofnun Neyðarlínunnar hf. Þar kom fram það álit, hjá sumum

sem tjáðu sig um það mál, að opinberir starfsmenn væru ekkert betur til þess fallnir að gæta trúnaðar en starfsmenn hlutafélags.

Í ljósi annarrar fjölmiðlaumræðu, þ.e. ásakanir tollgæsluyfirvalda á hendur fjórum tollvörðum um brot á þagnarskyldu, verður FÍR að setja stórt spurningarmerki við þann hluta greinarinnar þar sem hömlur eru settar á tjáningarfrelsi lögreglumanna hvað viðkemur starfsemi og skipulag lögreglunnar. Ekki er hægt að skilja hana öðru vísi en að lögreglumönnum (og samtökum þeirra) sé hættulegt að tjá sig almennt um ástand löggæslumála, þeir geti þeir hugsanlega gerst brotlegir við lög. Af þessum ástæðum getur stjórn FÍR ekki sætt sig við að slíkt verði gert að lögum. Í þessu sambandi má vísa til viðbragða sýslumannsins í Keflavík við almenna umfjöllun öryggistrúnaðarmanns um tækja- og bifreiðamál lögreglunnar.

28. gr.

Veiting starfa í lögreglu.

4. mgr.

Stjórn FÍR mótmælir harðlega þeim hugmyndum, sem er að finna í þessari grein, um að þynna út starfsréttindi lögreglumanna. Aldrei kæmi til greina að fela áhugamanni um ljómyndatökur að gegna starfi röntgentæknis þótt enginn með próf sem röntgentæknir hafi sótt um starfið. Sömu rök gilda um lögreglustörf, hér um að ræða viðkvæm og oft flókin verkefni sem krefjast oft á tíðum töluverðrar sérþekkingar. Ef fúskarar gegna slíkum störfum er hætta á sakarspjöllum og jafnvel getur hlotist af töluvert líkams- og eignatjón og einhver ábyrgð hlýtur að hvíla á þeim sem ráða slíka aðila til starfa. Jafnframt er vísað til ýtarlegrar umfjöllunar um hæfiskröfur í umsögn Landssambands lögreglumanna.

31. gr.

Bann við verkföllum.

Samkvæmt þessari grein eru lögreglumenn án þeirra sjálfsögðu réttinda að geta fylgt eftir launakröfum sínum með verkföllum. Hins vegar er ekki reynt að tryggja hagsmuni þeirra með öðrum hætti. Nauðsynlegt er að finna launadeilum lögreglumanna einhvern ákveðinn farveg þannig að kjarasamningar dragist ekki á langinn. Slíkt mætti vera undir þessari grein.

32. gr.

Aukastörf.

Stjórn FÍR vísar alfarið á bug þeim ráðagerðum að svipta lögreglumenn þeim rétti að ráða sínum frítíma. Í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna er hægt að banna opinberum starfsmönnum að sinna aukastarfi eða stunda atvinnurekstur ef það er talið ósamrýmanlegt stöðu viðkomandi. Hér á að snúa þessari reglu við, þ.e. að banna öll aukastörf og veita síðan undanþágur. Þessar undanþágur er síðan hægt að

afturkalla eftir geðþótta, “hvenær sem er án þess að tilgreina sérstakar ástæður” eins og orðað er í frumvarpinu.

Stjórn FÍR telur að þessar hugmyndir fái vart staðist gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og friðhelgi eignaréttarins. Ef þetta kæmist til framkvæmda væri hægt að svipta menn eignum sínum. Sem dæmi má nefna einstaklingsfyrirtæki sem lögreglumaður kynni að reka samhliða starfinu. Slíkt fyrirtæki gæti orðið verðlaust ef hann fengi ekki að sinna því aukastarfi. Enn fremur má benda á að lögreglumenn hafa erfðarétt eins og aðrir borgarar þessa lands. Svo virðist sem þessi grein komi í veg fyrir að þeir sitji í stjórn fyrirtækis sem þeir hafa eignast hlut í vegna erfða, a.m.k. ef um launuð stjórnarstörf sé að ræða. Enn fremur hlýtur það að brjóta í bága við meginreglur stjórnsýslulaga að afturkalla heimild til aukastarfa án nokkurra skýringa.

Að áliti stjórnar FÍR er hér um það mikilvæg réttindi að ræða að stórlega bætt launakjör munu seint eða aldrei bæta þau. Með þessu ákvæði væru hendur lögreglumanna bundnar það fjárhagslega að þeir væru ofurseldir yfirmönnum sínum hvað varðar afkomu þeirra og fjölskyldna þeirra. Þess vegna er þessum hugmyndum alfarið vísað á bug.

VIII. KAFLI

Lögregluskóli ríkisins.

37. gr.

Stjórn FÍR telur óeðlilegt að binda hæfisskilyrði skólastjóra LSR við lögfræðipróf. Hugsanlegt er að önnur menntun geti komið að jafn góðum notum eða jafnvel verið betri. Einnig má benda á það að annar af tveimur skólastjórum LSR, eftir að skólinn varð að sjálfstæðri stofnun, var lögreglumaður. Þar að auki telur stjórn FÍR að skólastjóri LSR, sem og aðrir stjórnendur í lögreglunni (sem samkvæmt frumvarpinu munu fara með lögregluvald), þurfi í framtíðinni að hafa lokið námi frá þeim skóla.

38. gr.

Stjórn FÍR telur eðlilegt að inntökuskilyrði í LSR verði í samræmi við þá þróun sem er í menntamálum þjóðarinnar. Eðlilegt er að umsækjandi um lögreglustarf hafi lokið einhvers konar framhaldsnámi, t.d. stúdentsprófi eða iðnskólaprófi.

Enn fremur er bent á að samkvæmt gildandi kjarasamningi LL og fjármálaráðherra eru lögreglunemar í báðum hlutum grunnnáms á launum.

Niðurstöður:

Stjórn FÍR telur það til bóta að samræma betur störf lögreglunnar með sameiginlegri yfirstjórn. Hins vegar nær þetta frumvarp engan veginn þeim tilgangi og virðist sem hagsmunir sýslumannakerfisins séu æðri hagsmunum borgaranna. Slíkt leiðir af sér óvissu í stjórnun og kemur í veg fyrir að þjónusta lögreglunnar verði jafn góð hvar sem er á landinu og réttaröryggið það sama.


Umrætt frumvarp svarar heldur ekki þeirri spurningu hvað verður um þá rannsóknar-
lögreglumenn sem nú starfa hjá RLR og útlendingaeftirliti, hver verða laun þeirra,
starfskjör og vinnuaðstaða við endurráðningu. Það vantar nánari útfærslu á skipulagi
einstakra embætta, reglugerðir og hvernig verði staðið að flutningi stöðugilda. Einnig
er óljós framtíð margra rannsóknarlögreglumanna hjá lögreglunni í Reykjavík þar sem
það embætti hefur dregið úr hófi fram að skipa þá til starfa sinna. Til að bæta úr þessu
þarf m.a. sérstakt bráðabirgðaákvæði í frumvarpið um stöðu þeirra sem verða fyrir
þessum breytingum.

Af þeim sökum á stjórn FÍR erfitt með að taka afstöðu til fyrirliggjandi hugmynda um
framtidarskipulag lögreglunnar enda er ekki sýnt nægilega fram á að löggæslan í
landinu verði betri. Þar að auki er ekki hægt að sjá hvernig eigi að ná markmiðum
frumvarpsins með óbreyttum fjárframlögum. Í ljósi þessa mun stjórn FÍR ekki taka
endanlega afstöðu til þessara frumvarps en vekur jafnframt athygli á því að sú afstaða
kynni að breytast ef og þegar nánari svör fást við áðurgreindum spurningum.
Jafnframt hvetur stjórn félagsins til þess að réttindum þeirra lögreglumanna, sem eiga
yfir höfði sér uppsagnir, á hreint áður en lengra er haldið. Því er nauðsynlegt að taka
þetta frumvarp til rækilegrar umfjöllunar enda um mjög mikilvægt málefni að ræða
sem mun snerta starfsemi lögreglunnar til frambúðar. Jafnframt mun það hafa mikil
áhrif á ævistarf tuga manna sem búa margir yfir ómetanlegri þekkingu og reynslu.

F.h. stjórnar FÍR



Baldvin Einarsson, formaður



Sigurgeir Ó. Sigmundsson, ritari