

Frumvarp til laga

um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996 (lögmæt fyrirmæli lögreglu).

Flm.: Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir,
Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson, Halldóra Mogensen,
Valgerður Árnadóttir.

1. gr.

Á undan orðinu „fyrirmælum“ í 19. gr. laganna kemur: lögmætum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 152. löggjafarþingi (453. mál) en náði ekki fram að ganga og er nú flutt óbreytt. Með frumvarpi þessu er lagt til að einu orði verði bætt við 19. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, sem kveður á um að almenningi sé skylt að hlýða fyrirmælum sem lögreglan gefur, svo sem vegna umferðarstjórnar eða til þess að halda uppi lögum og reglu á almannafæri. Það er mat flutningsmanna að krafa um að fyrirmæli lögreglunnar séu ávallt lögmæt skýri betur valdheimildir embættisins og undirstriki þann vilja löggjafans að ákvarðanir lögreglu eigi sér ætíð stoð í lögum.

Skylda til að hlýða fyrirmælum lögreglu.

Lögreglan hefur veigamiklu hlutverki að gegna í íslensku samfélagi. Í lögreglulögum, nr. 90/1996, er þess m.a. getið að embættið hafi víðtækar valdheimildir og umboð til að halda uppi lögum og reglu. Það er þannig í verkahring lögreglu að sporna við og rannsaka hvers kyns afbrot, stuðla að almanna- og réttaröryggi landsmanna, aðstoða borgarana og yfirvöld eftir því sem við á o.fl. Til þess að lögreglan geti sinnt þessum skyldum sínum þarf hún að njóta trausts í samfélaginu, sem af fræðimönnum er talin lykilforsenda fyrir því að almenn- ingur reiði sig á og treysti þjónustu lögreglunnar. Meðal þess sem talið er auka tiltrú almennings á embættinu er að fólk upplifi að lögreglan beiti ekki meira valdi en þörf krefur. Verði misbrestur þar á er það talið geta grafið undan trausti til lögreglunnar, enda verði þau sem þurfa að fylgja fyrirmælum embættisins að upplifa lögregluna sem réttláta og lögmæta.

Frumvarp þetta miðar að því að tryggja að fyrirmæli lögreglunnar, sem getið er í 19. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, byggist alltaf á lögmætum forsendum. Það er mat flutningsmanna að það sé ekki einungis til þess fallið að auka traust í garð lögreglunnar heldur muni það jafnframt stuðla að aukinni réttindavernd almennra borgara; að lagaregla þurfi að liggja til grundvallar fyrirmælum lögreglu sé til þess fallið að draga úr líkum á því að gengið sé að óþörfu á frelsi borgaranna. Núverandi ákvæði hrekkur skammt í þeim efnum, ekki síst þegar kemur að fundafrelsi fólks sem til að mynda er varið í 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr.

mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var með lögum um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994.

Beiting dómstóla á 19. gr. lögreglulaga.

Ein helstu fordæmi fyrir beitingu 19. gr. lögreglulaga gegn mótmælendum má sjá í dómum Héraðsdóms Reykjavíkur í málum nr. S-349/2010 og S-16/2011, en í þeim var sami einstaklingur tvisvar sakfelldur fyrir brot gegn 19. gr. lögreglulaga. Í báðum tilvikum hafði hann haft í frammí mótmæli fyrir framan sendiráð Bandaríkjanna við Laufásveg í Reykjavík. Mótmælin fólust í því að hann stóð fyrir utan sendiráðið, nálægt inngangi þess, en þó ekki þannig að af honum væri nein sérstök truflun. Þegar hann neitaði að láta af mótmælunum og færa sig frá sendiráðinu var hann handtekinn og síðar sakfelldur fyrir brot gegn 19. gr. lögreglulaga. Í þessum málum mátti sjá að mótmælendinn truflaði ekki eða hafði áhrif á starfsemi sendiráðsins að neinu leyti en var sakfelldur þrátt fyrir það. Verður það að teljast skýr skerðing á réttinum til að mótmæla.

Önnur nýleg dæmi má til að mynda sjá í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. S-1370/2021, þar sem sakfelldur var fyrir að óhlýðnast fyrirmælum lögreglu. Þar hafði hópur fólks safnast saman til friðsamlegra samstöðumótmæla við Alþingishúsið sem lögreglan leysti að endingu upp því að talið var að mannsöfnuðurinn torvelaði aðgengi að aðalinnangi hússins. Þrátt fyrir að starfsfólk hafi komist leiðar sinnar og engin ógn stafað af mótmælunum voru þátttakendur engu að síður dæmdir á grundvelli 19. gr. lögreglulaga.

Lengri hefð er fyrir beitingu greinarinnar til refsingar, en dæmi um beitingu hennar má m.a. sjá í dómi Hæstaréttar í máli nr. 814/2014, svonefndu Gálgahraunsmáli. Í því máli fóru fram mótmæli gegn framkvæmdum Vegagerðarinnar, sem var að leggja svokallaðan Álftanesveg í Garðabæ sem lá að hluta um Gálgahraun. Um var að ræða friðsamleg mótmæli, en mótmælendur höfðu komið sér fyrir í hrauninu og komu þannig í veg fyrir lagningu vegar um það. Vegagerðin kallaði til lögreglu sem fjarlægði mótmælendur með valdi og handtók nokkur þeirra. Var í málinu m.a. deilt um hvort réttur mótmælenda væri varinn af 73. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt dómi Hæstaréttar hlaut mótmælendi refsingu fyrir að hafa ekki hlýtt ítrekuðum fyrirmælum og þar með brotið gegn 19. gr. lögreglulaga, en álit Hæstaréttar var að rétturinn til að mótmæla yrði að vika að því marki sem hann hefði staðið því í vegi að framkvæmdir gætu haldið áfram.

Annað dæmi um beitingu 19. gr. lögreglulaga í dómum Hæstaréttar er að finna í máli nr. 252/2009, en þar var staðfestur dómur yfir fjórum mótmælendum sem höfðu ásamt fjórum öðrum lokað veginum að Hellisheiðarvirkjun í mótmælaskyni. Lögregla hafði fyrirskipað þeim að opna veginn aftur fyrir umferð og hverfa af vettvangi. Var háttsemin talin varða við 19. gr. lögreglulaga og þau sakfelld fyrir brot gegn henni.

Það er mat flutningsmanna að núverandi ákvæði sé, ekki síst í þeim tilfellum sem að framan greinir, ekki nægilega skýr refsheimild. Niðurlag 19. gr. áskilur hvorki að lögregla gæti hófs í fyrirmælum sínum né að henni séu sett önnur takmörk. Því má færa fyrir því rök að greinin geti valdið skertu réttaröryggi vegna óskýrleika síns, sem stangast á við 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. áður nefnd lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994. Greinin gerir lögmatiskröfu, kröfu um að landslög séu fyrirsjáanleg og skýr. Flutningsmenn telja að 19. gr. lögreglulaga uppfylli ekki þær kröfur.

Því til viðbótar benda flutningsmenn á mikilvægi þess að gætt sé meðalhófs við beitingu 19. gr. lögreglulaga. Svo virðist sem dómstólar taki mjög lítið tillit til þess hvort gætt sé meðalhófs þegar lögregla beitir valdheimildum á grundvelli greinar þessarar þótt henni beri skylda til þess. Með því að auka kröfurnar um beitingu 19. gr. lögreglulaga aðeins á grund-

velli lögmætra fyrirmæla skapast nauðsyn fyrir dómstóla til að taka afstöðu til þess hvort fyrirmæli lögreglu hverju sinni séu lögmæt eður ei. Við það mat verður óhjákvæmilega einnig að taka tillit til þess hvort meðalhófs hafi verið gætt. Vilja flutningsmenn undirstrika mikilvægi þess að slíkt mat fari ávallt fram, bæði af hálfu lögreglu þegar hún veitir fyrirmælin og handtekur eða ákærir einstaklinga á grundvelli brota gegn lagagrein þessari, sem og af hálfu dómstóla þegar þeir kveða upp dóm fyrir brot gegn greininni.

Með breytingu þeirri sem lögð er til í frumvarpi þessu er því ekki einvörðungu ætlunin að skýra heimildir lögreglunnar, sem er til þess fallið að auka traust almennings í hennar garð, heldur jafnframt að auka réttaröryggi og renna styrkari stoðum undir réttindi borgaranna.