

Reykjavík 29. maí 2015

Móttakandi: Nefndasvið Alþingis

Sendandi: Hreiðar Eiríksson, héraðsdómslögmaður
Lágmúla 7, 108 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp að þingsályktunartillögu. Þingskjal 1099 – 638 mál á 144 löggjafarþingi.

Inngangur.

Í upphafi umsagnarinnar tel ég rétt að lýsa stuttlega starfsferli mínum og menntun svo nefndin geti metið umsögnina út frá því.

Á árunum 1985 til 2005 starfaði ég í lögreglunni á Akureyri. Fram til ársins 1989 sinnti ég störfum almenns lögreglumanns en eftir það starfaði ég sem rannsóknarlögreglumaður til ársins 2005. Á starfstíma mínum var mér oftast en einu sinni falið að rannsaka meint brot annarra lögreglumanna og tvívegis sætti ég rannsóknum vegna kæra á hendur mér. Í báðum tilvikum voru málin felld niður að lokinni rannsókn.

Árið 2002 tók ég þátt í friðargæslu á vegum Sameinuðu þjóðanna í Bosnía og Hersegóvínu. Þar var ég hluti af mansalsteymi sem meðal annars hafði það verkefni að rannsaka aðild lögreglumanna, saksóknara og dómara að skipulögðu mansali og kynlífsþrælkun á ábyrgðarsvæði friðargæslunnar.

Árið 2005 starfaði ég hjá Sameinuðu þjóðunum við friðargæslu í Líberíu. Ég var rannsóknari í öryggisdeild friðargæslunnar og hafði meðal annars það hlutverk að rannsaka misferli og brot starfsmanna friðargæslunnar, þar á meðal meint brot annarra starfsmanna öryggisdeildarinnar.

Árið 2008 útskrifaðist ég með meistarapróf í lögfræði og hóf störf sem forstöðumaður leyfasviðs Útlendingastofnunar. Árið 2010 réði ég mig svo til starfa sem forstöðumaður rannsóknardeildar gjaldeyriseftirlits Seðlabanka

Íslands. Ég lét af því starfi í maí 2013 og hef verið sjálfstætt starfandi héraðsdómslögmaður frá júní sama ár.

Umsögn um frumvarpið.

Snemma á starfsferli mínum komst ég á þá skoðun að nauðsynlegt væri að koma á fót sérstakri stofnun sem hefði það hlutverk að rannsaka kvartanir vegna annmarka á framkvæmd lögreglustarfs og kærur á hendur lögreglumönnum vegna meintra brota þeirra innan starfs og utan. Ég tel nauðsynlegt að stofnunin sé aðskilin frá og óháð lögreglu og öðrum handhöfum ákæruvald. Fyrir því eru eftirtaldir ástæður:

Í fyrsta lagi varðar það trúverðugleika rannsókna. Ísland hefur átt því láni að fagna að hafa á að skipa vel mönnuðu og hæfu lögregluliði sem nýtur víðtæks trausts almennings. Nauðsynlegt er að verja þetta traust og auka það. Ekki er nægilegt að rannsóknir séu í raun hlutlausar, heldur verður form þeirra og framkvæmd að vera þannig að ekki sé með réttu hægt að hafa efasemdir um að það leiði til réttrar niðurstöðu. Því tel ég nauðsynlegt að fyrirkomulagið sé með þeim hætti að sjálfstæður aðili framkvæmi rannsóknir af því tagi sem frumvarpið tekur yfir.

Í öðru lagi varðar það hagsmuni lögreglumanna. Ef sérstök stofnun rannsakar meint brot lögreglumanna má komast hjá því að lögreglumenn sem stétt sæti ásökunum um að hygla lögreglumönnum sem sakaðir eru um brot. Á sama hátt geta lögreglumenn sem sæta rannsóknum frekar treyst því að rannsóknin sé hlutlaus og leiði til réttrar niðurstöðu.

Í þriðja lagi varðar það gæði málsmeðferðarinnar. Samkvæmt núgildandi lögum fer embætti Ríkissaksóknara með rannsóknir af þessu tagi. Embættið ákveður hvort mál skuli felld niður eða hvort ákæra skuli gefin út. Sú ákvörðun sætir ekki endurskoðun í gegnum stjórnslukæruferli og ekki er hægt að bera ákvörðun Ríkissaksóknara um að fella niður mál undir dómstóla. Ef komið væri á fót sérstakri stofnun til að rannsaka mál af þessu tagi, og sú stofnun hefði ákæruvald, væri hægt að kæra niðurfellingu mála til Ríkissaksóknara. Ákvörðunin sætti því endurskoðunar æðra stjórnvalds og það tel ég vandaðri málsmeðferð.

Í fjórða lagi væri fyrirkomulagið sem mælt er með í frumvarpinu til þess fallið að uppfylla ábendingar alþjóðastofnana um gegnsæja og sjálfstæða meðferð kærumála vegna meintra brota löggæslumanna í starfi.

Í fimmta lagi mundir fyrirkomulagið sem lagt er til í frumvarpinu leiða til þess að létt yrði af lögreglumönnum því álagi að þurfa að rannsaka meint brot stéttarbræðra sinna. Íslenskir lögreglumenn eru fáir og mikil persónuleg og félagsleg tengsl eru milli þeirra þótt þeir starfi í mismunandi landshlutum og umdæmum. Þegar einum lögreglumanni er falið að rannsaka eða aðstoða við rannsókn Ríkissaksóknara við rannsókn á meintum brotum lögreglumanns í öðru umdæmi, getur það valdið spennu innan lögregluliðsins og vanlíðan lögreglumannanna sem eiga í hlut. Slíkt er óþarft.

Málaflokkar.

Ég tel heppilegt að allir þeir málaflokkar sem taldir eru upp í frumvarpinu heyri undir hina nýju stofnun.

Mikilvægast er að stofnunin rannsaki kærur á hendur lögreglumönnum vegna meintra refsiverðra brota þeirra við framkvæmd lögreglustarfs. Reynslan hefur sýnt að slíkar kærur eru tiltölulega fáar en á hinn bóginn er mjög mikilvægt að rannsóknirnar og meðferð málanna hafi hvorttveggja yfirbragð hlutleysis og séu hlutlausar í raun. Ég tel nauðsynlegt að stofnunin geti rannsakað slík mál að eigin frumkvæði þótt kæra hafi ekki borist.

Einnig er nauðsynlegt að stofnunin geti hafið rannsókn þegar alvarlegur skaði, líkamstjón eða dauðsfall verður við eða vegna framkvæmdar lögreglustarfs, þótt ekki sé grunur um refsivert brot lögreglumanna. Í slíkum tilvikum er brýnt að leiða sannleikann í ljós með þeim hætti að sem minnstar líkur séu á efasemdum um að rannsóknin hafi verið hlutlaus og niðurstöðurnar réttar.

Kannanir virðast benda til þess að kvenkyns lögreglumenn eigi fremur erfitt uppdráttar í starfi og konur endast mun skemur í lögreglustarfi en karlar. Þá hafa kannanir sýnt að hátt hlutfall kvenkyns lögreglumanna hefur orðið fyrir kynferðislegri áreitni í starfi sínu. Ég tel heppilegt að bregðast við þessu með því að fela hinni sjálfstæðu eftirlitsstofnun að fjalla um og rannsaka mál af þessu tagi.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að stofnunin rannsaki ábendingar frá nafnlausum heimildarmönnum innan lögreglunnar. Ég tel þetta liggja í hlutarins eðli en að þó sé nauðsynlegt að festa í lög heimild nefndarinnar til að halda leyndum nöfnum þeirra einstaklinga innan lögregluliðsins sem beina tilkynningum til stofnunarinnar.

Stofnun eða nefnd.

Ég hef rætt við nokkra aðila sem hafa talið að heppilegra sé að stofna sérstaka nefnd sem hafi eftirlit með meðferð mála sem varða misfellur í framkvæmd lögreglustarfs eða refsiverð brot lögreglumanna í starfi. Hugmyndin virðist byggja á svipuðu fyrirkomulagi og það fyrirkomulag sem notað er í Stóra Bretlandi, þar sem svipuð nefnd hefur eftirlit með meðferð og vinnslu á kvörtun og kærum en þær eru að öðru leyti meðhöndlaðar af ákærvaldi eða lögreglu. Við nánari skoðun hef ég komist að þeirri niðurstöðu að slíkt fyrirkomulag henti illa við íslenskar aðstæður.

Í fyrsta lagi er fyrirkomulag löggæslu og ákærvald í Stóra Bretlandi frábrugðið hinu íslenska. Þar eru lögregla og ákærvald algjörlega aðskilin og því hefur rannsókn bresks ákærvalds á meintum brotum lögreglumanna meira yfirbragð hlutleysis. Á Íslandi fara lögreglustjórar með ákærvald og eru því samofnir ákærvaldinu í landinu. Starfspróun og starfsframi saksóknara hefur línulegan uppgang frá lögreglustjórum til Ríkissaksóknara. Undanfarna áratugi hafa þeir sem skipaðir hafa verið í embætti Ríkissaksóknara komið þaðan beint úr störfum sem lögreglustjórar eða sem ákærendur lögreglustjóra. Hið sama á við um allflesta aðra saksóknara hjá embætti Ríkissaksóknara.

Í öðru lagi hefur reynslan verið sú í Stóra Bretlandi að fyrirkomulagið hefur ekki náð þeim tilgangi að efla traust milli lögreglu og almennings.

Ég tel að Íslendingar ættu að líta til þess hvernig Norðmenn hafa hagað meðferð mála af þessu tagi. Þar er ákærvaldið samofið lögreglustjórninni á mjög áþekkan hátt og á Íslandi. Norðmenn hafa komið á fót sjálfstæðri stofnun til að meðhöndla kvartanir undan framkvæmd lögreglustarfs, kærur á hendur lögreglumönnum vegna meintra refsiverðra brota og fleira.

Ákærvald til hinnar sjálfstæðu stofnunar.

Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi ræddi Geir Jón Þórisson, alþingismaður, um frumvarpið og afstaða hans til málsins var almennt jákvæð. Mér þykir ástæða til að leggja eyru við orðum manna með jafnmiklar reynslu og hann hefur af löggæslu. Geir Jón hafði þó efasemdir um að sú sjálfstæða stofnun, sem lagt er til að verði sett á fót, fái ákærvald. Taldi hann það stílbrot í fyrirkomulagi ákærvalds í landinu að aðrir en lögreglustjórar og Ríkissaksóknari fari með ákærvald.

Afstaða alþingismannsins er að mínu mati skiljanleg og góðra gjalda verð. Ég er þó annarar skoðunar. Ég tel nauðsynlegt að ákærvaldið í þessum málum sé á tveim stigum. Sé mál fellt niður á lægra stiginu, væri þá hægt að skjóta þeirri ákvörðun til Ríkissaksóknara sem gæti skoðað málið, án þess að hafa tengst því eða komið að því á rannsóknarstiginu, og lagt sjálfstætt mat á niðurfellingu hinnar sjálfstæðu stofnunar. Með þessu móti væri ákærvaldi á lægra stiginu komið fyrir á sama stjórnsýslustigi og ákærvaldi lögreglustjóra og það sett undir almennar leiðbeiningar Ríkissaksóknara sem jafnframt hefði úrskurðarvald í kærumálum.

Aukinn kostnaður.

Á það hefur verið bent að stofnun sértakrar eftirlits- og rannsóknarstofnunar hefði í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð og af þeirri ástæðu væri óraunhæft að ráðast í slíkt. Ég er þessu ósammála. Í fyrsta lagi tel ég að það sé svo mikilvægt að standa vörð um traust milli almennings og lögreglu að eðlilegt og nauðsynlegt sé að leggja fé í það verkefni. Í öðru lagi tel ég ljóst að talsverðir fjármunir muni sparast innan lögregluembættanna og hjá embætti Ríkissaksóknara því að í raun sé aðeins verið að færa verkefni milli aðila en ekki að búa til ný verkefni. Í þriðja lagi langar mig að benda á að sérstök eftirlitsnefnd mundi einnig kosta fjármuni en kostnaður við hana mundi verða hrein viðbót við kostnað sem lögregluembættin og embætti Ríkissaksóknara hafa nú þegar af málafloknum.

Rétt er að hafa í huga að sú stofnun sem frumvarpið gerir ráð fyrir verður væntanlega smá í sniðum og vart stærri en sérstök eftirlitsnefnd. Kostnaður við hana ætti því að vera óverulegur.

Fjölmenningsarsamfélagið.

Saga lögreglunnar á Íslandi hefur verið farsæl. Samfélagið hefur verið einsleitt og þegnar samfélagsins hafa lengst af allir eða allflestir vaxið upp á Íslandi og lögreglan verið hluti af þeim uppvexti. Nú eru innflytjendur hins vegar um eða

yfir 10% íbúa sumra sveitarfélaga. Þessir innflytjendur koma frá heimssvæðum þar sem löggæsla er víða frábrugðin því sem Íslendingar þekkja og hafa átt að venjast. Nauðsynlegt er að tryggja að þessi hópur kynnist lögreglunni, treysti henni og hafi traust á þeim stofnunum sem meðhöndla þau atvik sem orka tvímælis. Ekki má heldur gleyma þeim sívaxandi fjölda erlendra ríkisborgara sem dvelja hér um skamman tíma, sem gestir eða ferðamenn, og þá nauðsyn sem er á því að þeir beri einnig traust til íslenskrar löggæslu og geti reitt sig á hlutlausa aðila sem grípi inn í ef út af ber.

Annað.

Varðandi þann hluta frumvarpsins sem varðar meðhöndlun eineltismála og mála sem varða kynferðislega áreitni innan lögreglunnar, þá má ætla að sá vandi sé vangreindur eins og sakir standa. Nauðsynlegt er að ná honum upp á yfirborðið og meðhöndla hann. Smám saman mun hann heyra sögunni til og umfang þess hluta mun því minnka. Það eru hins vegar ríki hagkvæmnirök fyrir því að færa þessa málaflokka til þeirrar sjálfstæðu eftirlitsstofnunar sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Samantekt.

Þegar allt er dregið saman, þá er það niðurstaða mín að það sé bæði æskilegt og nauðsynlegt að þetta mál nái fram að ganga í því sem næst óbreyttri mynd. Ég ber traust til þess að alþingismenn muni finna þá leið sem heppilegust er svo ná megi því markmiði að byggja enn frekar upp traust milli lögreglu og almennings.

Virðingarfyllst,

Hreiðar Eiríksson, héraðsdómslögmaður

Lögreglustjórafélag Íslands

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
nefndasvid@althingi.is

Akureyri, 1. júní 2015.

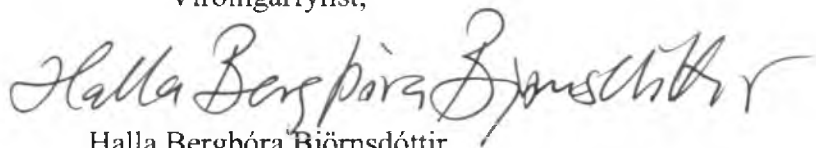
Efni: Umsögn lögreglustjórafélags Íslands við tillögu til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu, 638 mál. Þingskjal 1099 – 638. mál.

Varðandi ofangreinda tillögu til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu er félagið sammála því að mikilvægt og þörf er á að komið verði á fót virkari eftirliti með störfum lögreglunnar.

Í janúar sl. skipaði innanríkisráðherra nefnd um meðferð kærumála og kvartana á hendur lögreglu og var nefndinni falið að leggja mat á núverandi kerfi og lagareglur og gera tillögur að breyttu verklagi og lagabreytingum, eftir því sem við á. Þá var nefndinni einnig falið að gera tillögu að opnara, aðgengilegra og skilvirkara kerfi sem felst í móttöku og afgreiðslu kvartana vegna starfa lögreglunnar, eftirfylgni vegna athugasemda ríkissaksóknar vegna starfa lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirlit með störfum lögreglu. Þá átti nefndinni einnig að horfa til þess hvernig þessum málum er háttað hjá nágrannaríkjum. Gert er ráð fyrir að nefndin skili niðurstöðum sínum nú í sumar.

Lögreglustjórafélag Íslands telur eðlilegt að biða með frekari ákvarðanir og í hvaða feril málið verður sett eftir að ofangreind nefnd hefur skilað niðurstöðum vinnu sinnar.

Virðingarfyllst,



Halla Bergþóra Björnsdóttir
formaður Lögreglustjórafélags Íslands



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. maí 2015.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um tillögu til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu, 638. mál.

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) tekur heils hugar undir nauðsyn þess að sett verði á fót sjálfstætt og óháð eftirlit með starfsháttum og störfum lögreglu og að litið verði til nágrannaríkja okkar í því samhengi. Hins vegar bendir skrifstofan á að nú er að störfum nefnd um meðferð kvartana og kera á hendur lögreglu. MRSÍ á sæti í nefndinni og er niðurstaðna að vænta innan tíðar.

Virðingarfyllt,
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 15. júní 2015

Tilvísun: 2015050801PS/--

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 19. maí 2015 um umsögn um tillögu til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu (pskj. 1099, 638. mál á 144. löggjafarþingi).

Hvað varðar e-lið 2. mgr. tillögunnar áréttar Persónuvernd þau sjónarmið sem rakin eru í umsögn stofnunarinnar, dags. 19. maí 2015, um frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd upplýstrara (pskj. 1113, 647. mál á 144. löggjafarþingi). Að öðru leyti eru ekki gerðar athugasemdir.

Virðingarfyllst

Þórður Sveinsson

Umsögn Snarróttarinnar – samtaka um borgaraleg réttindi um:

Þingskjal 1099 — 638. mál 144. löggjafarþing 2014–2015, tillögu til þingsályktunar um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu.

Snarróttin – samtök um borgaraleg réttindi fagnar þingsályktunartillögunni og telur afar brýnt að sjálfstætt, ytra eftirlit með störfum lögreglunnar verði stofnsett hið fyrsta. Snarróttin leggur til að þrír staflíðir bætist við upptalningu á hlutverki eftirlitsins og verði það sem hér segir:

- a. að hefja athugun að eigin frumkvæði,
- b. að taka við kærum 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.
- f. að rannsaka öll tilvik þar sem skotvopn lögreglunnar eru hreyfð við löggæsluadgerðir.
- g. að yfirfara málavexti í dómsmálum er varða „brot gegn valdstjórninni“.
- h. að yfirfara úrskurði um símhleranir og rafrænt eftirlit með borgurunum

Snarróttin telur mikilvægt að fylgjast með þróun löggæsluadferða á Íslandi, ekki síst í ljósi nýlegra fréttu af ásókn valdstjórnarinnar í öflugri skotvopn, forvirkar rannsóknarheimildir og eigin ósnertanleika. Staflíðir f.-h. lúta að eftirliti með starfsháttum lögreglunnar þótt ekki sé grunur um brot í starfi. Það er áhyggjuefni, svo dæmi sé tekið, að vopnaðri sérsveit ríkislögreglustjóra er beitt jafn oft og sambærilegum vopnuðum sveitum í Bandaríkjunum, að teknu tilliti til fólksfjölda. Er þó Ísland glæplaust land að kalla í samanburði við Bandaríkin.

F.h. Snarróttarinnar – samtaka um borgaraleg réttindi

Pétur Þorsteinsson
Kópaskeri