

Reykjavík, 30. desember 2013.

Fr. Hanna Birna Kristjánsdóttir
innanríkisráðherra
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík.

I.

Undanfarið hef ég haft til athugunar allnokkrar kvartanir þar sem sá einstaklingur sem til mín leitar telur að lögregla hafi brotið gegn réttindum hans við framkvæmd starfa hennar. Er þá ýmist um að ræða einstaklinga sem sætt hafa rannsókn eða afskiptum lögreglu vegna gruns um refsiverða háttsemi eða af öðru tilefni. Athugun mín á framangreindum málum hefur orðið mér tilefni til að huga að því hvaða úrræði standa borgurunum almennt til boða þegar þeir telja að lögreglan hafi ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum við þá. Í því sambandi hef ég einnig horft til þeirrar þróunar sem ég hef orðið var við í nágrannalöndum okkar undanfarin ár hvað varðar eftirlit með störfum lögreglu og þeirrar sérstöku áherslu sem stofnanir Evrópuráðsins hafa lagt á að staða borgaranna verði treyst í þessum málum. Af þessu tilefni, og í ljósi stöðu innanríkisráðherra sem æðsta yfirmanns lögreglu í landinu, hef ég ákveðið að vekja athygli ráðherra á stöðu þessara mála og koma um leið á framfæri eftirfarandi ábendingum.

II.

1.

Eina ákvæði íslenskra laga sem hefur að geyma sérstaka reglu um úrræði borgaranna ef þeir telja að lögreglan hafi brotið gegn þeim í störfum sínum og þar með um sérstakt eftirlit með störfum lögreglumanna er í 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Þar segir að kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans skuli beina til ríkissaksóknara og hann fari með rannsókn málsins. Þá er tekið fram að við meðferð slíkra mála geti ríkissaksóknari beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær. Umrætt ákvæði lögreglulaga felur ekki í sér sérstakt úrræði til að bera fram kvörtun vegna háttsemi lögreglu heldur er með því kveðið á um tiltekið fyrirkomulag við rannsókn sakamála, sbr. 2. þátt laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, í þeim tilvikum þar sem kæra beinist að ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanns við framkvæmd skyldustarfa. Með þessu móti er komið í veg fyrir að lögreglan fari sjálf

með það verkefni að rannsaka meinta refsiverða háttsemi starfsmanna sinna.

Það leiðir af eðli þess starfs sem lögreglan hefur með höndum að hún kann með ýmsum hætti að hafa afskipti af og grípa inn í athafnir og líf borgaranna með þeim hætti að þeir sem fyrir verða séu ekki sáttir við vinnubrögð lögreglunnar eða framgöngu án þess að fyrirfram sé líklegt að þeir lögreglumenn sem þar hafa sinnt störfum hafi gerst sekir um refsiverða háttsemi. Rétt eins og hjá öðrum stjórnvöldum og þeim sem fara með opinbert vald getur þá reynt á hvaða leiðir eru færar innan stjórnsýslukerfisins fyrir borgarana til að setja fram slíkar athugasemdir og fá leyst úr þeim. Til viðbótar getur síðan komið til þess að einstakir borgarar kjósi að leita til dómstóla af þessu tilefni með málshöfðun á hendur ríkinu. Innan stjórnkerfisins reynir við þessar aðstæður á það hvernig uppbyggingu stjórnsýslu á viðkomandi sviði og fyrirkomulagi á innra skipulagi þar er háttað, bæði hverjir fara með stjórnunar- og eftirlithlutverk innan þess og samband æðri og lægri stjórnvalda. Í samræmi við þær almennu reglur sem gilda um verkefni og hlutverk forstöðumanna ríkistofnana geta borgararnir hverju sinni snúið sér til næsta yfirmanns þeirra lögreglumanna sem í hlut eiga og þá viðkomandi lögreglustjóra og komið á framfæri athugasemdum vegna starfshátta lögreglunnar. Viðfangsefni þessa bréfs lýtur þó fyrst og fremst að því hvernig hinu almenna stjórnsýslueftirliti æðra stjórnvalds með lægra settum stjórnvöldum og starfsháttum þeirra er háttað sem og úrræði borgaranna af því til-efni.

2.

Samkvæmt 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er innanríkisráðherra æðsti yfirmaður lögreglu í landinu, sbr. 14. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Í samræmi við framangreint hlutverk innanríkisráðherra ber hann ábyrgð á stjórnarframkvæmdum lögreglunnar, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, og hefur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart henni. Þessar heimildir ráðherra hafa verið áréttáðar og útfærðar í IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Þar segir m.a. í 1. mgr. 12. gr. að ráðherra fari með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir ráðuneyti hans heyra og í 1. mgr. 13. gr. að ráðherra skuli hafa eftirlit með starfrækslu þeirra stjórnvalda sem heyra undir stjórnunarheimildir hans. Ýmis nánari ákvæði eru um framkvæmd yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildar ráðherra í nefndum IV. kafla laganna. Koma þær til fyllingar þeim óskráðu reglum sem taldar hafa verið í gildi um þessi verkefni ráðherra og ráðuneytis hans sem æðsta stjórnvalds á því málefnasviði innan stjórnsýslunnar sem hann fer með.

Í norrænum stjórnarsýslurétti er gjarnan talað um svonefnt „sektortilsyn“ þegar fjallað er um slíkt stjórnarsýslueftirlit. Þá er fyrst og fremst átt við það eftirlit sem ráðherra og ráðuneyti hans fer með að eigin frumkvæði og þá eftir atvikum í framhaldi af ábendingum og stjórnarsýslukærum sem berast. Almennt er það á valdi ráðherra að ákveða í hvaða mæli hann beitir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum. Við vissar aðstæður kann ráðherra aftur á móti að vera skylt að eigin frumkvæði að aðhafast, eins vikið verður nánar að hér síðar. Sé á annað borð fyrir hendi kæruheimild vegna ákvörðunar lægra setts stjórnvalds hvílir sú skylda á æðra stjórnvaldi að úrskurða í málinu. Í því sambandi minni ég á að við setningu stjórnarsýslulaga, lög nr. 37/1993, var lögfest almenn kæruheimild vegna stjórnvaldsákvæðana en áður hafði verið byggt á því að slík heimild væri til staðar bæði á óskráðum grundvelli, sjá dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. september 1992 í máli nr. 224/1990, og einnig lögfest í ákveðnum tilvikum. Ákvæði um kæruheimildina er nú í 26. gr. stjórnarsýslulaga og þar segir að aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum og venju. Ég tek það fram að þrátt fyrir ákvæði 26. gr. stjórnarsýslulaga er ekki útilokað að borgarinn eigi rétt á að bera fram stjórnarsýslukæru til ráðuneytis vegna athafna og/eða ákvarðana lægra setts stjórnvalds þótt ekki liggi fyrir ákvörðun sem uppfyllir skilyrði stjórnarsýslulaga um að teljast stjórnvaldsákvörðun. Þar koma m.a. til yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðuneytisins og þar með heimild þess til þess að taka almennt til sín og fjalla um mál sem eru á verkefnasviði lægra stjórnvalds nema slíkt hafi verið takmarkað með lögum.

Ég tel rétt að víkja hér sérstaklega að þremur álitum umboðsmanns Alþingis þar sem fjallað hefur verið um hinar almennu eftirlitsheimildir ráðherra.

Í álitinu mínu frá 8. febrúar 2012 í máli nr. 6259/2011, sem einnig er reifað í skýrslu minni fyrir árið 2012 á bls. 79, fjallaði ég m.a. um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir fyrirrennara innanríkisráðuneytisins með lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Í því álitinu rakti ég að ráðuneyti geti haft afskipti af máli á grundvelli almennra eftirlitsheimilda þess með þeim stjórnvöldum sem undir það heyra og brugðist þannig við að eigin frumkvæði hvað sem líður þeim kröfum sem koma fram í fyrirbyggjandi stjórnarsýslukæru til þess og ráðuneytið þarf sjálfstætt að leysa úr. Taldi ég að ráðuneytið hefði sjálfstætt í samræmi við yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir sínar átt að fylgjast með því að bætt yrðu úr þeim annmarka, sem reyndi á í málinu. Það hefði jafnframt verið í betra samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í álitinu benti ég einnig á álit setts umboðsmanns Alþingis frá 17. nóvember 2010 í máli nr. 5347/2008 þar sem m.a. var fjallað um

skyldu ráðherra til frumkvæðis í þessu sambandi og bent á að ráðherra hafi heimild og skyldu til að hafa áhrif á hvernig undirstofnanir rækja verkefni sín og beita þeim opinberu valdheimildum sem þær fara með. Í áliti setts umboðsmanns segir m.a.: „Ef út af er brugðið í starfsemi þeirra, t.d. að þau fari ekki að lögum, og réttarbrotið varðar verulega hagsmuni borgara og/eða lögaðila, ber ráðherra almennt að bregðast við með því að nota einhver af þeim úrræðum sem felast í stjórnunarheimildum hans gagnvart undirstofnun“.

Í áliti mínu frá 18. nóvember 2011 í máli nr. 5986/2010, sem einnig er vísað til í áliti mínu frá 8. febrúar 2012, tók ég fram að á ráðherra getur hvílt bein jákvæð skylda til að grípa til virkra úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þegar fyrir liggur að mati ráðuneytisins að þess hafi ekki gætt um nokkurn tíma í starfsemi undirstofnunar að haga innra skipulagi hennar og málsmeðferð, hvort sem er inn á við gagnvart starfsmönnum stofnunar, eða út á við gagnvart borgurunum, með þeim hætti sem áskilið er í lögum. Sjá einnig Hafstein Dan Kristjánsson: Ekki batnar allt, þó bíði. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, einkum athafnaskylda hans. Rannsóknir í félagsvísindum XI, 2010, bls. 76-80.

Þótt innanríkisráðherra geti við eftirlit með starfsemi lögreglu á framangreindum grundvelli m.a. fjallað um kvartanir frá borgurunum er ekki kveðið sérstaklega á um slíkt úrræði í lögum þegar hinu almenna ákvæði stjórnsýslulaga um stjórnsýslukæru sleppir en hafa verður í huga að sú heimild er takmörkuð við að tekin hafi verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga í máli þess sem kærir. Að því er varðar þau málefni lögreglunnar sem hér er fjallað um og afskipti hennar og einstakra lögreglumanna af borgurunum er þó ekki nema að hluta til um að ræða að teknar hafi verið kærarlegar stjórnvaldsákvörðanir og í öðrum tilvikum kann leið borgarans í tilefni af slíkum aðgerðum og inngripi lögreglu að vera mörkuð þannig í lögum að hann geti borið þær undir dómstóla. Ég nefni þessi síðastnefndu atriði til að undirstrika að það er á ýmsan hátt óljóst og óskýrt hvaða leið borgurunum kann að vera fær vilji þeir bera upp athugasemdir eða kærur vegna athafna og starfshátta lögreglu sem þeir telja að hafi ekki verið í samræmi við lög og þær reglur, skráðar og óskráðar, sem lögreglunni ber að fylgja í störfum sínum, þótt þeir telji að ekki hafi verið um að ræða ætlaða refsiverða háttsemi. Á sama hátt kann m.a. að leika vafi á því í einstökum tilvikum hvaða stöðu borgarinn nýtur við slíka málsmeðferð, svo sem um rétt hans til að kynna sér gögn máls og koma að sjónarmiðum sínum sínum eða rétt borgarans til að fá rökstuðning fyrir niðurstöðu máls.

Ég nefni hér einnig að mér er kunnugt af athugunum mínum á þeim málum sem mér hafa borist þar sem reynt hefur á afgreiðslu ríkissaksóknara á kærum samkvæmt 35. gr. lögreglulaga að þótt ríkissaksóknari hafi fellt mál niður þar sem hann hefur ekki talið skilyrði til þess að halda máli áfram á þeim grundvelli að líkur væru á ætluðu refsi-

verðu broti tiltekins lögreglumanns hefur hann engu að síður talið rétt að koma á framfæri við viðkomandi lögregluembætti tilteknum sjónarmiðum um bætta starfshætti. Mér er hins vegar ekki kunnugt um hvernig brugðist hefur verið við slíkum ábendingum af hálfu viðkomandi lögregluembætta og þá eftir atvikum gagnvart þeim einstaklingum sem átt hafa í hlut, þ.e. bæði þeim borgara sem taldi lögregluna hafa brotið á sér og hlutaðeigandi starfsmanni/-mönnum embættisins. Við umfjöllun um þessi mál kann einnig að vera þörf á að líta til þess hvernig sambandi þess stjórnsýslueftirlits sem hér er fjallað um er háttað í tengslum við handhöfn á valdi til skipunar lögreglumanna í embætti og breytinga þar á í tilefni af málum sem upp koma þar sem um meint brot eða frávik frá starfsreglum er að ræða af hálfu lögreglumanns. Ég tek það fram að á þetta atriði hefur m.a. reynt í kvörtunum sem mér hafa borist þar sem borgararnir hafa gert athugasemdir um að ekki hafi verið gripið til eðlilegra ráðstafana að þessu leyti.

Við athugun þessara mála af minni hálfu hefur í vissum tilvikum komið í ljós að uppi hefur verið ágreiningur innan stjórnkerfisins um aðgang og afhendingu gagna og þar með um hvort það embætti sem fór með þær valdheimildir sem á gat reynt hafði nægjanlegar upplýsingar og þar með grundvöll til að taka ákvörðun í málinu. Rétt er í þessu sambandi að minna á að samkvæmt 28. gr. lögreglulaga skipar ráðherra í embætti ríkislögreglustjóra, aðstoðarríkislögreglustjóra, lögreglustjóra og aðstoðarlögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum. Þá skipar ráðherra yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna en ríkislögreglustjóri skipar aðra lögreglumenn í embætti. Um réttindi og skyldur lögreglumanna, þ. á m. lausn frá embætti um stundarsakir eða að fullu vegna framgöngu þeirra í starfi, fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Kemur það í hlut ríkislögreglustjóra, eftir atvikum ráðherra, að taka afstöðu til þess hverju sinni hvort tilefni sé til að beita viðurlögum á grundvelli laga nr. 70/1996 þegar grunur vaknar að lögreglumaður hafi brotið af sér í starfi. Ég tek þó fram í þessu sambandi að almennt er ekki gert ráð fyrir því að borgararnir eigi beina aðild að slíkum málum þar sem til greina kemur að æðra stjórnvald beiti opinberan starfsmann stjórnsýsluviðurlögum vegna framgöngu hans í starfi. Hér er því ekki um úrræði borgarans að ræða heldur stjórnþæki sem lýtur einkum að innri málefnum stjórnsýslunnar.

3.

Þegar fjallað er um þær athafnir og starfshætti lögreglunnar sem borgararnir telja að gefi tilefni til athugasemda á þeim grundvelli að þar hafi verið um að ræða frávik frá réttum reglum er ástæða til þess að vekja athygli á því að þau beinu úrræði sem koma fram í lögum, annars vegar í 35. gr. lögreglulaga, og þá eftirfarandi meðferð refsímáls, og hins vegar starfsmannaviðurlög samkvæmt lögum um

réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fela í sér að sjónarhorninu er beint að tilteknum lögreglumanni eða -mönnum. Aðstaðan kann hins vegar að vera sú, og er það líklega í meiri hluta tilvika, að um er að ræða athugasemdir borgaranna við athafnir og starfshætti lögreglunnar og einstakra lögreglumanna sem þeir framkvæma sem lið í þeim verkefnum sem lögreglunni er með lögum falið að sinna. Frávik sem orðið hafa í því að réttum reglum hafi verið fylgt í einstökum tilvikum gagnvart borgurunum lúta því fremur að almennum starfsháttum lögreglunnar og þá viðkomandi lögregluembættis, og þeirri ábyrgð sem það og stjórnendur þess bera á því að viðkomandi reglum hafi verið fylgt. Stjórnsýslueftirliti með lögreglunni í þágu borgaranna þarf því að mínu áliti að finna farveg sem tekur mið af þessu. Hér þarf auk þess að hafa í huga það almenna forvarnargildi sem stjórnsýslueftirliti æðra stjórnvalds er ætlað að hafa um að bæta starfshætti stjórnvalda til framtíðar og stemma stigu við að frávik frá réttum reglum endurtaki sig. Ef á skortir að skipulegur farvegur til að leysa úr slíkum ábendingum og kærur borgaranna sé fyrir hendi eru líkur á því að þessi þáttur stjórnsýslueftirlitsins skili sér í takmörkuðum mæli.

Samkvæmt framangreindu er ekki sérstaklega gert ráð fyrir því í lögum nr. 90/1996, eða öðrum lögum sem gilda um starfsemi lögreglunnar, að unnt sé að bera fram kvörtun í þeim tilvikum þar sem borgarinn telur hallað á rétt sinn í samskiptum hans við lögreglu að öðru leyti en að kæra meinta refsiverða háttsemi starfsmanna lögreglunnar til ríkissaksóknara eða bera fram stjórnsýslukæru til ráðherra á grundvelli stjórnsýslulaga ef stjórnvaldsákvörðun liggur fyrir í viðkomandi máli. Fer því um slíka möguleika eftir þeim almennu reglum sem gilda um eftirlit æðri stjórnvalda með lægra settum stjórnvöldum sem undir þau heyra, sbr. áðurnefnd lög nr. 115/2011 og óskráðar reglur um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir. Eins og ég hef rakið hér að framan er staða hins almenna borgara að mörgu leyti óljós þegar kemur að hugsanlegum úrræðum hans til að bera fram athugasemdir og kærur á vettvangi stjórnsýslunnar að því er varðar starfshætti lögreglunnar. Ég tel jafnframt að betur þurfi að huga að þessum málum með tilliti til stöðu og hagsmuna þeirra sem sinna löggæslustörfum.

III.

Við athuganir umboðsmanns Alþingis á kvörtunum þar borgararnir gera athugasemdir við starfshætti og framgöngu lögreglu reynir í fyrstu á hvort skilyrði laga til þess að kvörtun verði tekin til meðferðar eru uppfyllt, sbr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þar er m.a. kveðið á um að ef skjóta megir máli til æðra stjórnvalds sé ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Í athugasemdum við þetta ákvæði í því frumvarpi sem varð að fyrstu lögum um umboðsmanns

Alþingis, lög nr. 13/1987, var tekið fram að þetta ákvæði væri byggt á því að stjórnvöld skyldu sjálf fá fyrst tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, sem hugsanlega eru rangar, áður en farið er með þær til aðila utan stjórnkerfisins. Af athugasemdunum má ráða að annað væri óviðeigandi þar sem æðra stjórnvald gæti séð ástæðu til að leiðrétta málið ef það fengi tækifæri til þess. Síðar í athugasemdunum var tekið fram að af þessari reglu leiddi, væri kvartað til umboðsmanns undan öðru atferli en því sem sætir málskoti t.d. málsmeðferðinni eða framkomu opinbers starfsmanns, að einstaklingur þyrfti ekki að kæra til æðra stjórnvalds og biðja eftir úrskurði þess, áður en hann ber fram kvörtun við umboðsmann. (Alpt. 1986-1987, A-deild, bls. 2561.)

Frá því að lög nr. 13/1987 voru sett hefur þess gætt í vaxandi mæli bæði í löggjöf og uppbyggingu stjórnarsýslukerfisins að lögð hefur verið áhersla á þær yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir sem æðra stjórnvald á hverju málefnasviði fer með, einkum ráðuneytin, auk þess sem komið hefur verið á fót ýmsum sjálfstæðum eftirlitsstofnunum sem fara með ákveðna málaflokka, svo sem á sviði samkeppnismála, fjar-skipta, neytendamála og fjármálamarkaðarins. Að því er varðar þessar heimildir ráðherra og ráðuneyta var eins og áður sagði sérstaklega hnykkt á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum þeirra við endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands með lögum nr. 115/2011.

Þessi réttarþróun hefur leitt til þess að ég hef talið rétt að gæta þess sérstaklega í starfi umboðsmanns Alþingis að jafnvel þótt ekki liggi fyrir skýr kæruheimild til æðra stjórnvalds vegna þess málefnis sem kvartað er yfir til umboðsmanns sé mikilvægt að í hverju máli liggi fyrir afstaða æðsta stjórnarsýsluhafa sem komið getur að viðkomandi máli áður en umboðsmaður tekur kvörtun til meðferðar. Ég hef þá haft í huga að viðkomandi stjórnvald, sem fer t.d. með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart því lægra stjórnvaldi sem í hlut á, hafi fengið tækifæri til þess að leiðrétta þá ákvörðun sem kvartað er yfir, ef það telur tilefni til slíks, eða bregðast með öðrum hætti við málinu og bæta úr því sem það telur þörf á. Hér hef ég jafnframt haft í huga að frávík frá því að stjórnvald hafi gætt að réttum reglum við meðferð og afgreiðslu máls kann að leiða til fjár-útláta af hálfu þess, t.d. í formi skaðabóta, og það sé því eðlilegt að æðra stjórnvald fái sem fyrst tækifæri til þess að grípa inn í og forða frekar útgjöldum hins opinbera, ef það telur tilefni til slíks. Í vissum tilvikum hef ég einnig talið mikilvægt að fyrir liggi áður en umboðsmaður tekur mál til meðferðar hvernig viðkomandi ráðuneyti sem fer með reglugerðarvald á málefnasviðinu telur að slíkar reglur eða skortur á þeim samrýmist gildandi lögum.

Með tilliti til þess sem rakið hefur verið hér að framan hef ég í þeim tilvikum þar sem ég hef fengið kvartanir vegna meintra frávika í starfsháttum lögreglunnar, eða því hefur verið haldið fram að brotið hafi verið gegn þeim reglum sem lögreglan hefur átt að fylgja án þess að séð verði að um meinta refsiverða háttsemi lögreglumanns

hafi verið að ræða, talið rétt að viðkomandi bæri þau atriði sem hann kvartar yfir undir það ráðuneyti sem fer með málefni lögreglunnar, nú innanríkisráðuneytið, áður en kvörtunin kemur til umfjöllunar hjá umboðsmanni. Ég hef þá einnig haft í huga að ég hef ráðið það af þeim málum sem berast til mín að ráðuneytið hefur almennt tekið slík mál til athugunar. Þrátt fyrir þetta tel ég, eins og áður er rakið, að það sé að ýmsu leyti óljóst hver er staða hins almenna borgara þegar þessi mál koma upp, bæði um það hvaða leiðir honum standa til boða og hver er réttarstaða hans við meðferð stjórnvalda á þeim.

Að því er varðar athafnir lögreglunnar þarf umboðsmaður einnig að gæta sérstaklega að því hvort þar hefur t.d. verið að að ræða ákvarðanir eða athafnir sem eru liður í rannsókn eða úrræðum sem falla undir lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og verða á grundvelli þeirra laga bornar undir dómara.

Þegar kvartanir yfir samskiptum borgaranna við lögreglu berast embætti mínu beinast þar í mörgum tilvikum að ákvörðun ríkissaksóknara um að ljúka meðferð sakamáls án þess að til ákæru og málsmeðferðar fyrir dómi komi, sbr. 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Vegna þess sjálfstæðis sem handhöfum ákæruvalds er búið að lögum og þess svigrúms sem slíkum stjórnvöldum er falið lögum samkvæmt til að meta hverju sinni hvort tilefni sé til að aðhafast frekar vegna gruns um refsivert brot er almennt ekki um það að ræða að athugun umboðsmanns Alþingis í slíkum tilvikum feli í sér sjálfstætt endurmat á því mati sem löggjafinn hefur lagt í hendur framangreindra stjórnvalda með þessum hætti. Kemur þar einnig til að grundvallarréttindi þeirra, sem bornir hafa verið sökum um refsiverða háttsemi, takmarka verulega það svigrúm sem stjórnvöld hafa til að taka meðferð sakamáls, sem lokið hefur verið með endanlegri ákvörðun, til meðferðar á ný. Þessar aðstæður leiða til þess sjaldnast eru skilyrði til þess að ég geti beint tilmælum þar að lútandi til stjórnvalda í kjölfar athugunar minnar á kvörtun einstaklings.

Af þeim kvörtunum sem ég hef haft til athugunar hjá embætti mínu er mér ljóst að í mörgum tilvikum þar sem mál kemur til kasta ríkissaksóknara á grundvelli kæru, sem beinist að meintri refsiverðri háttsemi lögreglu við framkvæmd skyldustarfa, kann að vera ágreiningur um hvort brotið hafi verið gegn réttindum viðkomandi borgara án þess að slík brot verði talin refsiverð eða skilyrði fyrir hendi til að fella sök á tiltekinn starfsmann lögreglu. M.ö.o. kann sú staða að vera uppi að borgarinn telji sig beittan rangsleitni af hálfu stjórnvalda án þess að unnt sé að sýna fram á að tiltekinn starfsmaður lögreglu beri refsíabýrgð vegna þess. Í slíkum tilvikum lýkur máli hjá ríkissaksóknara að jafnaði án þess að viðkomandi borgari fái nokkra leiðréttingu sinna mála þótt rannsókn málsins kunni að hafa leitt í ljós annmarka á stjórnsýslu lögreglu í viðkomandi máli, enda miðar rannsókn ríkissaksóknara í slíkum tilvikum fyrst og fremst að því að leggja grundvöll að ákvörðun um saksókn,

sbr. 53. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Ég tel sérstaka ástæðu til að nefna í þessu sambandi að í þessum málum kann að reyna t.d. á hvort gætt hafi verið meðalhöfs við framkvæmd handtöku og meðferð þeirra einstaklinga sem eru frelsissviptir og vistaðir í fangaklefa. Einnig kann að reyna að þagnarskyldureglur. Þá hef ég orðið þess var að í ákvörðunum ríkissaksóknara er stundum komist að þeirri niðurstöðu að framkvæmd lögreglu hafi ekki verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti þótt athafnir einstakra lögreglumanna teljist ekki refsiverðar. Er þá stundum, eins og ég nefndi áður, beint ábendingu til lögreglu um að gæta betur að einstökum atriðum framvegis eða jafnvel huga að því að fara yfir verklag í málum. Ég bendi einnig á að lögregluumdæmi hér á landi eru nokkur og því kann að reyna á að mótuð séu samræmd viðmið um góða og gegna starfshætti lögreglu og fangavarða í þessum málum.

Ég legg einnig áherslu á að vegna eðlis lögreglustarfa er þörfin fyrir virku eftirliti með starfsemi lögreglunnar enn ríkari en ella. Verður að mínu áliti að hafa hugfast að þær sérstöku valdheimildir sem lögregla fer með lögum samkvæmt fela oft og tíðum í sér verulegt inn grip í stjórnarskrármælt réttindi borgaranna. Jafnframt tel ég ljóst að virkt eftirlit með störfum lögreglunnar er nauðsynlegt til að standa vörð um það traust sem lögreglan þarf að njóta meðal borgaranna til að geta rækt réttarvörsluhlutverk sitt á viðhlítandi hátt. Hefur þetta sjónarmið verið lagt til grundvallar af hálfu löggjafans og verið orðað þannig, í athugasemdum við 35. gr. frumvarps þess er varð að lögreglulögum nr. 90/1996, að „[mikilvægt sé] að gagnkvæmt traust og trúnaður ríki milli almennings og lögreglunnar í landinu þannig að borgararnir beri nauðsynlega virðingu fyrir lögreglunni og störfum hennar [...]“. (Alþt. 120. löggj.þ., þskj. 783.) Ég hef orðið þess áskynja í störfum mínum að framanreifaðar takmarkanir á möguleikum borgaranna til að bera fram kvartanir vegna framgöngu lögreglu í þeirra garð eru til þess fallnar að rýra þetta traust.

IV.

Á undanförnum misserum hefur átt sér stað þó nokkur umræða í nágrannalöndum okkar um þörfina fyrir virkara eftirliti með starfsemi lögreglu. Hefur sú umræða m.a. leitt til þess í Danmörku að gerðar hafa verið breytingar á lögum þar í landi hvað varðar úrræði borgaranna til að kvarta yfir samskiptum sínum við lögreglu (sjá nánar betänkning nr. 1507/2009, om behandling af klager over politiet). Í Svíþjóð hefur nefnd um skipulag og starfsemi lögreglu nýlega skilað tillögum sem einnig miða að því að efla eftirlit með starfsemi lögreglu þar í landi (sjá „Tillsyn över polisen“ – Betänkande av Polisorganisationskommittén (SOU 2013:42)). Sambærileg umræða hefur einnig átt sér stað í Noregi (sjá „Et ansvarlig politi“ (NOU 2009:12)).

Framangreind endurskoðun í nágrannalöndum okkar varðandi eftirlit með starfsemi lögreglu á ekki síst rætur að rekja til þeirrar réttarþróunar sem orðið hefur á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu síðastliðin ár hvað varðar mannréttindavernd borgaranna í samskiptum þeirra við lögregluyfirvöld. Hefur þar einkum haft þýðingu túlkun dómstólsins á ákvæðum 2. og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur verið lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994. Í dómaframkvæmd sinni hefur dómstóllinn mótað tiltekin viðmið um eftirlit með starfsemi lögregluyfirvalda og þau úrræði sem aðildarríkjunum ber að tryggja borgurunum m.a. til að bera fram kvartanir vegna samskipta þeirra við lögreglu. Með hliðsjón af henni hefur mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins birt sérstök tilmæli um eftirlit með starfsháttum lögreglu (sjá Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police 2009(4)).

Nýverið tók til starfa í Danmörku sérstök stofnun (politikklagemyndigheden) sem hefur það hlutverk að fjalla um kvartanir vegna starfa lögreglunnar. Í reglum um stofnunina er hvort tveggja gert ráð fyrir að hún geti fjallað um kvartanir þar sem grunur leikur á að lögreglumaður hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi en einnig um kvartanir af öðru tilefni þar sem slíkur grunur er ekki fyrir hendi. Í síðarnefndu tilvikunum getur verið um að ræða tilvik þar sem borgarinn telur að framganga lögreglu hafi ekki verið í samræmi við lög og reglur án þess að um refsiverða háttsemi af hálfu hlutaðeigandi lögreglumanna sé að ræða. Í reglum um stofnunina er m.a. kveðið ítarlega á um málsmeðferð í tilefni af kvörtunum sem borgararnir bera fram, þ. á m. um aðkomu borgarans að málsmeðferðinni svo sem rétt hans til að tjá sig áður en ákvörðun er tekin í máli. Sambærilegt verkefni var áður í höndum ákæranda auk sérstakra nefnda (politiklagenævn) en með þeim breytingum sem gerðar voru á löggjöfinni þegar hinni nýju stofnun var komið á fót var ekki síst stefnt að því að efla traust borgaranna á lögreglunni með því að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart lögreglu og ákærvaldi.

Tekið skal fram að sú leið sem nú hefur verið farin í Danmörku að fela sérstökum og óháðum eftirlitsaðila að fjalla um kvartanir sem beinast að lögreglu er ekki ný af nálinni. Sem dæmi um ríki þar sem slíkt fyrirkomulag hefur verið við lýði um nokkurt skeið má m.a. nefna Bretland en þar í landi er starfrækt sérstök stofnun (Independent Police Complaints Commission) sem hefur m.a. það hlutverk að tryggja möguleika borgaranna til bera fram kvartanir vegna starfsemi lögreglu auk þess að fjalla um tiltekna kvartanir á kærustigi.

V.

Eins og rakið hefur verið hér að framan er ekki að finna í núgildandi lögum sérstök ákvæði um kvartanir vegna framgöngu lögreglu-

manna í starfi ef frá eru talin ákvæði 35. gr. lögreglulaga sem varða kærur vegna meintrar refsiverðrar háttsemi og um þær stjórnsýslukærur sem geta fyrst og fremst fallið undir 26. gr. stjórnsýslulaga. Að framan var jafnframt gerð grein fyrir því að þróunin í nágrannalöndum okkar hefur verið í þá átt að tryggja betur möguleika borgaranna til að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu, og þá einnig í tilvikum þar sem ekki leikur grunur á að framganga lögreglu hafi verið með refsiverðum hætti, og fá leyst úr þeim.

Með 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er umboðsmanni fengin heimild til að tilkynna m.a. til hlutaðeigandi ráðherra ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum. Með hliðsjón af því sem ég hef rakið hér að framan um það hvernig lögum er nú háttað hér á landi um eftirlit með störfum lögreglunnar og úrræði borgaranna ef þeir telja að lögregla hafi brotið á þeim eða ekki fylgt vönduðum starfsháttum, sem og framangreindri þróun í nágrannalöndum okkar, 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 lögreglunnar 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 haft 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. Að lokum bendi ég til hliðsjónar á þær kröfur sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur gert til rannsóknar á mannláti á grundvelli 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. t.d. Kaya gegn Tyrklandi frá 19. febrúar 1998 í máli nr. 22729/93, Gül gegn Tyrklandi frá 14. desember 2000 í máli nr. 22676/93 og Eriksson og Jordan gegn Bretlandi frá 4. maí 2001 í máli nr. 24746/94.

Um leið tel ég rétt að vekja athygli ráðherra á að svipuð sjónarmið kunna jafnframt að eiga við um úrræði þeirra, sem sviptir hafa verið frelsi sínu, til að bera fram kvörtun vegna samskipta sinna við starfsmenn fangelsa og sambærilegra stofnana. Samkvæmt a-lið 11. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 heyra fangelsismál jafnframt undir ráðuneyti yðar. Ég vek í því sambandi athygli á að samkvæmt 3. mgr. 70. gr. evrópsku fangelsisreglnanna skal fangi m.a.

eiga rétt á úrlausn óháðs aðila um kvörtun sem hann hefur borið undir yfirstjórn fangelsis.

Ég óska þess að ráðuneyti yðar upplýsi mig fyrir 1. mars nk. hvort ábending mín hefur orðið tilefni til einhverra viðbragða af hálfu ráðuneytisins þannig að ég geti m.a. gert Alþingi grein fyrir mögulegum viðbrögðum ráðuneytisins í skýrslu minni til þess fyrir árið 2013. Að fengnum svörum ráðuneytisins mun ég jafnframt taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til að ég taki framkvæmd eftirlits með starfsemi lögreglunnar til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Gunnarsson.