

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík  
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is  
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F139/2023

Reykjavík, 30. maí 2023

Jón Gunnarsson  
dómsmálaráðherra  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

## I

Í frétttaflutningi af leiðtogafundi Evrópuráðsins, sem haldinn var í Reykjavík dagana 16. og 17. maí sl., vöktu athygli mína myndir af erlendum einkennisklæddum lögregluþjónum undir vopnum. Þá birtist á netmiðlinum Mbl.is viðtal við Víði Reynisson yfirlögregluþjón hjá ríkislögreglustjóra þar sem fram kom að vegna fundarins hefði verið leitað eftir aðstoð erlendis frá á grundvelli Norðurlandasamninga um gagnkvæma aðstoð í lögreglumálum. Varð og ráðið af viðtalinu að erlendir lögreglumenn hefðu þessa daga verið að störfum í miðbæ Reykjavíkur og í samskiptum við almenning.

Af þessu tilefni ákvað ég að afla frekari upplýsinga frá ríkislögreglustjóra um nánari störf og stöðu umræddra lögregluþjóna og þá sérstaklega hvort það væri réttur skilningur að þeir hefðu verið að störfum í miðbæ Reykjavíkur og í samskiptum við almenning. Ríkislögreglustjóri staðfesti að erlendir lögregluþjónar hefðu verið hluti af vopnuðum aðgerðahópum lögreglu fyrrnefnda daga og farið með lögregluvald. Samkvæmt skipulagi lögreglunnar hefði þeim fyrst og fremst verið ætlað að starfa á svæði við Hörpu sem lokað var almenningi, þó þannig að gerðist þess þörf yrði hægt að nota þá innan stærra svæðis innan miðborgarinnar sem lokað var fyrir almenningi umferð ökutækja. Til þess hafi þó ekki komið og samskipti hinna erlendu manna því verið takmörkuð við þá sem höfðu leyfi til að koma inn á hið lokaða svæðið. Loks kom fram að ríkislögreglustjóra væri ekki kunnugt um tilvik þar sem erlendir lögreglumenn hefðu haft afskipti af íslenskum ríkisborgurum og áréttað að þeir hefðu ávallt verið undir stjórn íslenskra yfirmanna.

Í ljósi þessara upplýsinga ríkislögreglustjóra taldi ég nægilega fram komið að hinir erlendu lögreglumenn hefðu sinnt nánar skilgreindum verkefnum á svæði við Hörpu sem lokað var almenningi.

Hefði því ekki verið um það að ræða að þeir sinntu almennri löggæslu á almannafæri eða samskiptum við almenning sem slíkum lögreglustörfum fylgja eðli málsins samkvæmt. Ég tel þó að málið gefi tilefni til spurninga um það hvort og þá hvernig ríkislögreglustjóri nýtir heimild sína samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 til þess að taka á móti erlendum lögreglumönnum og fela þeim lögregluvald hér á landi.

## II

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. a lögreglulaga nr. 90/1996, sem við þau var bætt með 6. gr. laga nr. 50/2021, er ríkislögreglustjóra, svo og öðrum lögreglustjórum og héraðssaksóknara með samþykki þess fyrstnefnda, heimilt við lögreglurannsóknir og framkvæmd annarra löggæsluverkefna að taka á móti erlendum lögreglumönnum. Segir þar enn fremur að á meðan dvöl þeirra standi starfi þeir undir stjórn og leiðsögn viðkomandi lögreglustjóra, eftir atvikum í samráði við hið erlenda lögreglufirvald. Ríkislögreglustjóri ákveði hvort erlendir lögreglumenn hér á landi skuli fara með lögregluvald. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar er ráðherra heimilt að setja nánari reglur um samstarf lögreglu við erlend lögreglufirvöld og alþjóðastofnanir, þar á meðal um vopnaburð erlendra lögreglumanna. Á þessum grundvelli hafa verið settar reglur nr. 690/2022, um framlag íslenskra stjórnvalda til stöðuliðs Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex), sem ekki verður séð að hafi þýðingu fyrir þau atvik sem hér um ræðir. Mér er ekki kunnugt um að aðrar reglur hafi verið settar um samstarf lögreglu við erlend lögreglufirvöld á þessum grundvelli.

Í athugasemdum í greinargerð er fylgdi frumvarpi, sem færði aðurnefnda 11. gr. a í lögreglulög nr. 90/1996, kemur í stórum dráttum fram að tilefni lagasetningarinnar sé þróun löggæslu samfara tilkomu netglæpa, aukinni áherslu á að uppræta skipulagða brotastarfsemi og baráttu gegn hryðjuverkum. Mál af slíkum toga teygi sig iðulega yfir landamæri og útheimti þar af leiðandi alþjóðlega samvinnu lögreglufirvalda. Segir í athugasemdunum að rétt þyki að kveða skýrt á um grundvöllinn fyrir slíku samstarfi og lögfesta sérstakt ákvæði um að lögregla skuli hafa samstarf við erlend lögreglufirvöld sem og viðeigandi alþjóðastofnanir. Þá er í athugasemdunum vísað til tiltekinna milliríkjasamninga um lögreglusamstarf yfir landamæri, einkum svonefnds Prüm-samkomulags sem íslensk stjórnvöld hafi undirritað árið 2009. Segir að heimildir til að taka á móti erlendu lögregluliði og fela því lögregluvald hér á landi séu meðal forsendna þess að unnt sé að fullgilda samkomulagið og innleiða efni þess (þskj. 457 á 151. löggjafarþ. 2020-2021).

## III

Samkvæmt 2. málslíð 2. gr. stjórnarskrárinnar fara forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt henni og öðrum landslögum með framkvæmdarvaldið. Ekki fer á milli mála að meðferð lögregluvalds á íslensku

yfirráðasvæði, ekki síst heimild lögreglu til að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna, fellur þar undir. Í samræmi við þetta er í lögreglulögum, svo og fleiri lögum, að finna reglur um nánari meðferð lögregluvalds svo og kröfur sem gerðar eru til þeirra sem almennt með það fara. Til að mynda er mælt fyrir um það í lögreglulögum að allir lögreglumenn, sem skipaðir eru eða ráðnir, skuli vinna heit að því rækja starf sitt með kostgæfni og samviskusemi í hvívetna og vinna að því eftir fremsta megni að halda uppi stjórnarskrá lýðveldisins og öðrum lögum þess.

Almennt er viðurkennt að með „öðrum stjórnarvöldum“ í skilningi fyrrnefnds ákvæðis stjórnarskrárinnar sé vísað til þeirra stofnana eða annarra aðila sem teljast til stjórnkerfisins og lúta þar með íslenskri lögsögu, þ. á m. lagasetningarvaldi og almennu eftirliti Alþingis svo og úrskurðarvaldi dómstóla samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur og verið litið svo á að ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar setji því skorður að hvaða marki löggjafinn getur kveðið á um framsal stjórnarskrárbundinna valdheimilda til erlendra aðila þótt í framkvæmd hafi verið litið svo á að slík ráðstöfun sé ekki útilokuð að ákveðnum skilyrðum fullnægðum, m.a. því að um sé að ræða valdheimildir á afmörkuðu sviði sem helgist af þátttöku ríkisins í alþjóðlegri samvinnu.

Svo sem áður greinir hefur Alþingi með 11. gr. a lögreglulaga veitt ríkislögreglustjóra heimild til að taka á móti erlendum lögreglumönnum við lögreglurannsóknir og framkvæmd annarra löggæsluverkefna og fela þeim lögregluvald í þessu skyni. Af áðurröktum löggæsluverkefnum að baki greininni verður ráðið að ákvæðum hennar hafi verið ætlað að verða lagalegur grundvöllur alþjóðlegs samstarfs lögregluyfirvalda við erlenda og alþjóðlega aðila í samræmi við þá milliríkjasamninga sem ríkið hefur gert eða kann að gera, einkum í því skyni að sporna við brotastarfsemi sem teygir anga sína út yfir landamæri og útheimtir þar af leiðandi alþjóðlega samvinnu.

Þá tel ég að við nánari skýringu greinarinnar verði einnig að horfa til þeirra reglna stjórnarskrárinnar sem setja almennar skorður við framsali framkvæmdarvalds til erlendra aðila og þeirra nánari sjónarmiða sem gengið hefur verið út frá í framkvæmd Alþingis að þessu leyti. Þótt greinin vísi þannig, auk rannsóknar mála, til „framkvæmdar annarra löggæsluverkefna“ er því ekki hægt að leggja til grundvallar að um sé að ræða ótakmarkaða heimild ríkislögreglustjóra til þess að fela erlendum mönnum slík verkefni hér á landi.

Svo sem áður er vikið að hefur dómsmálaráðherra heimild samkvæmt 3. mgr. 11. gr. a lögreglulaga til að setja nánari reglur um beitingu umræddrar heimildar ríkislögreglustjóra. Er og ljóst af löggæsluverkefnum að baki greinininni að gert var ráð fyrir því að heimild ríkislögreglustjóra að þessu leyti kynni að verða nánar afmörkuð eftir því sem tilefni væri til (sjá m.a. andsvar þáverandi

dómsmálaráðherra við fyrstu umræðu um það frumvarp sem varð að breytingarlögum nr. 20/2021 á 151. löggjafarþ., 47. fundi 24. janúar 2021).

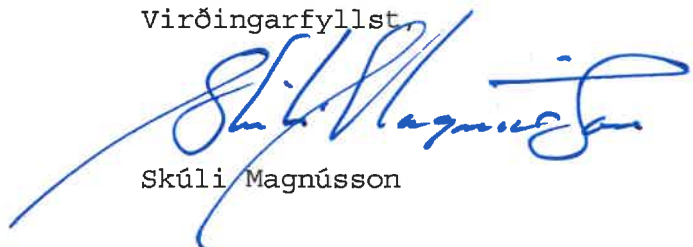
#### IV

Með hliðsjón af framangreindu er þess hér með óskað með vísan til 5. og 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að veittar verði upplýsingar og skýringar á eftirfarandi atriðum:

1. Þess er óskað að dómsmálaráðherra upplýsi hvort hann hafi haft til skoðunar að nýta heimild sína samkvæmt 3. mgr. 11. gr. a lögregluglaga til að setja reglur um það hvenær og í hvaða nánari tilgangi ríkislögreglustjóra er heimilt að fela erlendum lögreglumönnum lögregluvald hér á landi. Hér er m.a. haft í huga hvort ráðuneytið telji það samrýmast áðurlýstum markmiðum greinarinnar að erlendum lögreglumönnum sé falið lögregluvald hér á landi við verkefni á almannafæri sem krefjast samskipta við almenning, svo sem ekki virðist útilokað samkvæmt orðalagi hennar.
2. Með hliðsjón af stjórnskipulegri heimild ráðherra til að leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga er óskað eftir afstöðu hans til þess hvort orðalag 11. gr. a lögregluglaga kunni að vera of víðtækt m.t.t. heimildar ríkislögreglustjóra til að fela erlendum lögreglumönnum lögregluvald vegna „annarra löggæsluverkefna“. Eru þá höfð í huga fyrrgreind sjónarmið um nánari skýringu greinarinnar.
3. Óskað er eftir að ráðuneytið upplýsi, eftir atvikum með atbeina ríkislögreglustjóra, hvort litið hafi verið svo á að þeir erlendu lögreglumenn, sem hér var um ræða, hafi borið sömu skyldur og íslenskir lögreglumenn, sbr. einkum nánari ákvæði lögregluglaga og XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, svo og hvort gengið hafi verið út frá því að við störf þeirra féllu þeir undir starfssvið nefndar um eftirlit með lögreglu, sbr. VII. kafla fyrrgreindu laganna.

Þess er óskað að umbeðnar skýringar verði studdar gögnum eftir því sem tilefni er til og berist umboðsmanni eigi síðar en 23. júní nk. Ríkislögreglustjóra er sent afrit bréfsins til upplýsingar.

Virðingarfyllst



Skúli Magnússon