

NEFND UM EFTIRLIT MEÐ LÖGREGLU

Skuggasundi 3, 101 Reykjavík
Sími: 545 8800. Bréfasími: 545 8051

Netfang nel@nel.is
Heimasíða www.nel.is

Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2017

Reykjavík, nóvember 2018

Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Skipun nefndar um eftirlit með lögreglu	2
3. Meðferð mála	3
3.1. Nefndin hefur eftirlit og getur látið í ljós álit	3
3.2. Gangur máls.....	4
4. Verkefni lögreglu og stjórnsýslueftirlit vegna þeirra	5
4.1. Inngangur	5
4.2. Eftirlit með almennri löggæslu og stjórnsýslu lögreglunnar	5
4.3. Eftirlit með rannsókn sakamála	5
4.4. Eftirlit með aðfinnsluverðri háttsemi lögreglumanna.....	6
4.5. Eftirlit með ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanna	7
4.6. Eftirlit sem fram fer þegar það verður tjón á munum eða líkama	7
4.7. Nánar um aðfinnslur vegna almenns verklags eða skipulags lögreglunnar.....	7
4.8. Verkefni sem falla undir nefnd um eftirlit með lögreglu.....	8
5. Áherslur nefndar um eftirlit með lögreglu	8
5.1. Erindi borgaranna varðandi störf lögreglumanna ber ávallt að taka til formlegrar meðferðar og afgreiðslu.....	8
5.2. Tryggja ber að borgurunum sé leiðbeint um rétt þeirra til að setja fram athugasemdir og kærur við störf lögreglumanna.....	9
5.3. Tryggja þarf skilvirkni og málshraða við afgreiðslu mála sem lúta að störfum lögreglumanna – oft er nóg að láta nefndina vita af því að mál sé í réttum farvegi	9
5.4. Almennt um verkefni, aðstæður og skipulag lögreglu og ályktanir nefndarinnar í því sambandi	9
6. Tölfræði	11
6.1. Fjöldi mála	11
6.2. Embætti sem mál varðar	11
6.3. Málsmeðferðartími	12
6.4. Staða mála 31. desember 2017	13
6.5. Efni máls.....	14
7. Yfirlit um starfsemi ársins 2017	15
7.1. Skipulag og starfsaðstaða	15
7.2. Yfirlit yfir fundi nefndarinnar.....	16
7.3. Yfirlit yfir fundi nefndarinnar með öðrum	16
7.4. Fjármál nefndarinnar	16

1. Inngangur

Nefnd um eftirlit með lögreglu tók til starfa 1. janúar 2017, þegar gildi tóku lög nr. 62/2016, um breytingu á lögreglulögum. Fyrstu verkefni nefndarinnar fólust í að ráða starfsmann, afla húsnæðis og koma grunnskipulagi á meðferð mála. Í framhaldinu hefur starfsemi nefndarinnar falist í afgreiðslu mála, almennri greiningu og upplýsingaöflun og nánari mótun á verklagi og málsmeðferð.

Þegar nefndin var sett á fót höfðu hvorki stjórnvöld né löggjafinn forsendur til að vita hver verkefni hennar yrðu að umfangi. Í lögum eru verkefni nefndarinnar því útfærð á mjög almennan hátt en nefndinni sjálfri ætlað að greina mikilvægustu viðfangsefni og umfang þeirra og móta eftirlitið, innan fjárheimilda. Vegna óvissu um umfang verkefna var starfsmannahaldi og fjárveitingum til nefndarinnar jafnframt stillt í hóf. Í upphafi var starfsmaður nefndarinnar aðeins í 50% starfi. Fljótt kom í ljós að starfshlutfallið þurfti að auka og hefur starfsmaður verið í 100% starfi frá 1. janúar 2018. Nefndin áætlað sjálf að hún þurfi að minnsta kosti eitt og hálf til tvö stöðugildi á næstu misserum miðað við óbreytt verkefni og er þá tekið mið af meðferð og afgreiðslu innkominna kvartana og kæra. Það er síðan háð pólitískri stefnumótun og fjárveitingum hvort rétt er talið að auka slagkraft nefndarinnar umfram það, m.a. til þess að geta tekið mál til umfjöllunar að eigin frumkvæði í fleiri tilvikum.

Sú skýrsla sem hér birtist er fyrsta ársskýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu. Efni hennar er að mestu bundið við lýsingu á verkefnum ársins 2017.

2. Skipun nefndar um eftirlit með lögreglu

Með lögum nr. 62/2016, um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 var stofnuð nefnd um eftirlit með lögreglu. Lögin tóku gildi 1. janúar 2017 og tók nefndin þá þegar til starfa.

Samkvæmt 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sbr. 1. gr. laga nr. 62/2016 skal setja á fót sérstaka eftirlitsnefnd með störfum lögreglu. Í ákvæðinu segir svo:

„1. Ráðherra skipar nefnd sem hefur eftirlit með störfum lögreglu. Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd og er ekki unnt að skjóta ákvörðunum hennar til æðra stjórnvalds.

2. Nefndin skal skipuð þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Nefndarmenn skulu hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Mannréttindaskrifstofa Íslands tilnefnir einn nefndarmann, Lögmannafélag Íslands annan en ráðherra skipar þann þriðja án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt. Nefndarmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn. Formaður ræður starfsmenn eftirlitsnefndar. Ráðherra ákveður laun og önnur starfskjör nefndarmanna.“

Aðalmenn í nefndinni árið 2017 voru eftirtaldir: (1) Trausti Fannar Valsson dósent við lagadeild Háskóla Íslands, tilnefndur af ráðherra og formaður nefndarinnar, (2) Þorbjörg Inga Jónsdóttir lögmaður, tilnefnd af Mannréttindaskrifstofu Íslands, og (3) Kristín Edwald lögmaður, tilnefnd af Lögmannafélagi Íslands. Varamenn eru eftirtaldir: (1) Anna Tryggvadóttir lögfræðingur, tilnefnd af ráðherra og er varaformaður nefndarinnar, (2) Flosi Hrafn Sigurðsson lögmaður, tilnefndur af Mannréttindaskrifstofu Íslands, og (3) Grímur Sigurðarson lögmaður, tilnefndur af Lögmannafélagi Íslands. Skipun nefndarinnar er óbreytt það sem af er árinu 2018.

Starfsmaður nefndarinnar árið 2017 var Drífa Kristín Sigurðardóttir lögfræðingur.

Nánari upplýsingar um nefndina og starfsemi hennar má finna á heimasíðu nefndarinnar; www.nel.is. Upplýsingar um helstu verkefni ársins 2017 og um rekstur nefndarinnar má jafnframt finna í yfirliti í kafla 7.

3. Meðferð mála

3.1. Nefndin hefur eftirlit og getur látið í ljós álit

Hlutverk nefndar um eftirlit með lögreglu felst í *eftirliti*. Nefndin fylgist með (enska: monitoring) því að mál sem falla undir starfssvið hennar fái úrvinnslu og afgreiðslu hjá öðrum stjórnvöldum (fyrst og fremst hjá handhöfum ákærvalds og/eða innan viðeigandi lögregluembættis). Nefndin sjálf hefur ekki valdheimildir um meðferð eða niðurstöður mála í hverju tilviki og hún sér ekki um að rannsaka málin sjálfstætt.

Málum sem falla undir nefndina má skipta í fjóra flokka: (1) Mál sem varða mögulega eða ætlaða refsiverða háttsemi lögreglumanna, (2) mál þar sem lögreglumenn hafa mögulega sýnt af sér ámælisverða háttsemi án þess að hún sé refsiverð, (3) mál þar sem einstaklingur lætur lífið eða verður fyrir líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu, óháð því hvort mögulega sé um að ræða refsiverða eða ámælisverða háttsemi af hálfu lögreglunnar og svo (4) mál sem varða verklag, starfshætti eða aðbúnað lögreglu í víðara samhengi.

Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. a í lögreglulögum nr. 90/1996, sbr. 1. gr. laga nr. 62/2016 er hlutverk eftirlitsnefndarinnar að:

„a. taka við kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans; berist héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara slíkar kærur eða rannsókn er hafin á slíku broti án kæru skal eftirlitsnefnd tilkynnt um það,

b. taka við kvörtunum vegna starfsaðferða lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu sem fer með lögregluvald; berist slíkar kvartanir til annarra embættis eða stofnana skulu þær framsendar nefndinni án tafar,

c. taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot,

d. taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar nefndin telur tilefni til.“

Í grófum dráttum má lýsa því svo að þegar nefndin fær í hendur erindi sem annaðhvort felur í sér kvörtun á hendur starfsmanni lögreglu (b-liður hér að ofan) eða kæru á hendur starfsmanni lögreglu vegna ætlaðs refsiverðs brots (a-liður að ofan) þá skal hún greina efni erindisins og framsenda það svo á réttan stað til meðferðar og afgreiðslu. Á meðan mál er til meðferðar viðeigandi embættis fylgist hún með gangi þess, þar á meðal málshraða. Eftir að niðurstaða máls liggur fyrir getur hún síðan látið í ljós óbindandi ábendingar.

Ef andlát eða stórfellt líkamstjón verður í tengslum við störf lögreglu hefur nefndin sama hlutverk og lýst er hér að ofan. Slík mál eru rannsökuð af héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara en nefndin skal fylgjast með meðferð málsins. Eftir að niðurstaða liggur fyrir getur hún, ef tilefni er til, látið í ljós óbindandi ábendingar.

Þegar nefndin tekur mál til skoðunar að eigin frumkvæði (d-liður) má gera ráð fyrir að gangur máls sé almennt sá sami og lýst er hér að ofan. Eftir atvikum getur þó verið að nefndin láti í slíkum tilvikum við það sitja að gefa út óbindandi ábendingar en beini ekki máli fyrst til

meðferðar og afgreiðslu hjá viðeigandi embætti. Líkt og í hinum flokkunum (a-, b- og c-liðir) eru óbindandi ábendingar eina valdheimildin sem nefndin hefur.

3.2. Gangur máls

Upphaf mála hjá nefnd um eftirlit með lögreglu getur verið með þrennum hætti. Í fyrsta lagi geta einstaklingar leitað til nefndarinnar og lagt fram kvartanir eða kærur. Skiptir þá ekki máli hvort þeir eru sjálfir aðilar máls. Í öðru lagi ber opinberum stofnunum, þar með talið lögreglustjórum, héraðssaksóknara og ríkissaksóknara, ávallt að tilkynna nefndinni um mál sem falla undir starfssvið hennar. Og í þriðja lagi getur nefndin ákveðið að taka mál upp að eigin frumkvæði, t.d. á grundvelli fréttu eða með hliðsjón af vísbendingum um ágalla í almennu verklagi eða skipulagi lögreglu sem fram koma í öðrum málum.

Samkvæmt lögreglulögum hefur nefndin það hlutverk að fylgjast með meðferð mála sem varða starfsmenn lögreglunnar og verklag. Lögreglu og saksóknurum er skylt að verða við óskum nefndarinnar um upplýsingar en að öðru leyti hefur nefndin ekki beinar valdheimildir, hvorki gagnvart lögreglustjórum, saksóknurum né einstökum lögreglumönnum.

Þegar mál berst til nefndar um eftirlit með lögreglu, annaðhvort með kæru eða kvörtun einstaklings eða tilkynningu frá öðrum stjórnvöldum, skal nefndin taka málið til umfjöllunar, greina um hvað það snýst og framsenda það svo á réttan stað í löggæslu- og refsivörslukerfinu til rannsóknar og afgreiðslu, sé slík meðferð máls ekki þegar komin í gang. Verkefni nefndarinnar að þessu leyti er lýst í 2. og 3. mgr. 35. gr. a í lögreglulögum.

Í 2. og 3. mgr. 35. gr. a. í lögreglulögum segir svo:

„2. Nefndin skal yfirfara tilkynningar skv. a- og b-lið 1. mgr. og greina hvort um sé að ræða kæru um ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanna lögreglu eða kvörtun vegna ætlaðra ámælisverðra starfsaðferða eða framkomu starfsmanna lögreglu í samskiptum við borgarana.

3. Nefndin skal senda viðeigandi embætti kæru eða kvörtun til meðferðar. Ef athugun eða skoðun nefndarinnar á grundvelli c- og d-liðar 1. mgr. gefur tilefni til skal nefndin senda viðkomandi embætti erindi til meðferðar, eftir atvikum í formi kæru.“

Þegar viðkomandi stjórnvald, þ.e. lögreglustjóri eða saksóknari, hefur lokið meðferð viðkomandi máls, kemur það á ný til umfjöllunar nefndarinnar og getur hún þá gert athugasemdir við það hvernig málið var leitt til lykta, telji hún tilefni til. Mælt er fyrir um þetta verkefni nefndarinnar í 4. mgr. 35. gr. a í lögreglulögum.

Í 4. mgr. 35. gr. a. í lögreglulögum segir svo:

„4. Nefndin skal fylgjast með meðferð viðkomandi embættis á erindum sem stafa frá henni og embætti sem fá til meðferðar kærur og kvartanir sem heyra undir nefndina skulu tilkynna henni um niðurstöður þeirra. Nefndin skal einnig senda viðeigandi embætti eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum athugasemdir sínar við afgreiðslu einstakra mála eða tilmæli um aðrar aðgerðir ef henni þykir tilefni til þess.“

Ferill frumkvæðismála getur verið með öðrum hætti en það veltur á eðli máls hverju sinni.

Af framangreindu leiðir að sá tími sem nefndin fylgist með hverju máli fyrir sig getur verið umtalsvert langur og fer þá fyrst og fremst eftir því hversu langan tíma það tekur viðkomandi embætti (saksóknara eða lögreglustjóra) að afgreiða það. Þetta er einnig ástæðan fyrir því að það hefur tekið nefndina langan tíma að fá yfirsýn yfir umfang þeirra málefna sem henni er ætlað að hafa eftirlit með og vart við því að búast að slík yfirsýn liggja fyrir fyrir en í fyrsta lagi um mitt ár 2019.

4. Verkefni lögreglu og stjórnsýslueftirlit vegna þeirra

4.1. Inngangur

Viðfangsefni lögreglunnar eru fjölbreytt og valdheimildir ríkar, þar á meðal til líkamlegrar valdbeitingar. Það kemur því ekki á óvart að þeir sem ákvarðanir og aðgerðir lögreglunnar beinast að telji iðulega mikilvægt að geta leitað til utanaðkomandi aðila með kvartanir sínar eða athugasemdir í þeim tilgangi að fá þær endurskoðaðar. Ríkið hefur brugðist við þessari þörf að hluta til með því að setja á fót nefnd um eftirlit með lögreglu. Margt af því sem lögreglan fæst við og mögulegar kvartanir eða kærur vegna þeirra athafna fellur hins vegar utan við hlutverk nefndarinnar.

Þær aðfinnslur (hvort sem þær nefnast kvartanir, kærur o.s.frv.) sem borgararnir hafa við framgöngu og störf lögreglu og lögreglumanna má flokka á margvíslegan hátt. Hér verður leitast við að lýsa einni mögulegri flokkun í þeim tilgangi að skýra nánar hvað fellur undir nefnd um eftirlit með lögreglu og hvað ekki. Til áréttingar skal strax tekið fram að málefnið sem lýst er í kafla 4.2 og 4.3. falla almennt ekki undir eftirlit nefndarinnar.

4.2. Eftirlit með almennri löggæslu og stjórnsýslu lögreglunnar

Í fyrsta lagi má segja að athugasemdir einstaklinga og lögaðila vegna starfa lögreglunnar lúti iðulega að almennu löggæsluhlutverki hennar, þ.e. þeim verkefnum sem varða það lögbundna hlutverk lögreglunnar að halda uppi lögum og reglu en eru ekki liður í meðferð og rannsókn afmarkaðra sakamála. Undir þetta falla almennar aðgerðir lögreglunnar á grundvelli valdheimilda í lögreglulögum, s.s. ákvarðanir um að hafa afskipti af borgurunum til að stilla til friðar, sbr. 1. tölul. 15. gr. lögreglulaga og umferðarstjórnun eða sambærilegar aðgerðir um stjórn á vettvangi, sbr. 2. tölul. sömu lagagreinar. Hér undir geta einnig fallið athafnir lögreglu sem felast í aðstoð við önnur stjórnvöld um framkvæmd á ákvörðunum þeirra, s.s. á grundvelli laga um aðför nr. 90/1989 eða á grundvelli annarra laga, sbr. einnig 6. mgr. 15. gr. lögreglulaga.

Aðgerðir lögreglu sem falla hér undir eru mjög fjölbreyttar og geta sumar hverjar falið í sér mikil inngríp í líf og réttindi einstaklinga eða atvinnufyrirtækja.

Athugasemdir borgaranna sem falla í þennan flokk (hvort sem það eru stjórnsýslukærur, almennar aðfinnslur eða af öðrum toga) heyra að öllu jöfnu ekki undir verksvið nefndar um eftirlit með lögreglu. Almenn starfsemi og stjórnsýsla lögreglunnar lýtur eftirliti og yfirstjórn ráðherra lögreglumála, sbr. 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Almennum yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra gagnvart undirstofnunum sínum er lýst í IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, sbr. jafnframt 14. gr. stjórnarskrárinnar. Eftirlit með því hvort tiltekin lögregluembætti hafi beitt lagaheimildum sínum með réttum hætti við framkvæmd almennra löggæsluverkefna heyrir samkvæmt þessu að öllu jöfnu undir dómsmálaráðuneytið. Ákvarðanir lögreglu sem hér falla undir kunna jafnvel í vissum og afmörkuðum tilvikum að vera kærarlegar til dómsmálaráðherra, enda sé kæruskilyrðum fullnægt. Vísast hér m.a. til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6259/2010.

4.3. Eftirlit með rannsókn sakamála

Í öðru lagi kunna athugasemdir borgaranna að lúta að ákvörðunum og athöfnum lögreglu í tengslum við rannsókn hennar á sakamálu, þ.e. málum þar sem grunur er fyrir hendi eða til

greina kemur að framið hafi verið refsivert brot. Undir þetta falla t.d. athugasemdir sem varða ákvarðanir lögreglunnar um að hefja rannsókn máls, hefja ekki rannsókn og ákvarðanir um að fella rannsókn niður að einhverjum tíma liðnum. Þá falla hér undir athugasemdir við aðgerðir sem ráðist er í vegna rannsókna mála, s.s. þegar einstaklingar eru handteknir, sviptir frelsi vegna rannsókna á afbrotum, húsleitir, haldlagning muna, skýrslutökur og aðrar rannsóknaraðgerðir.

Aðgerðir lögreglu sem falla undir þennan flokk mála lúta almennt ákvæðum laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Í mörgum tilvikum þarfnast slíkar aðgerðir atbeina dómara eða verða bornar undir dómstóla á grundvelli þeirra laga. Í öðrum tilvikum eru aðgerðirnar á ábyrgð viðkomandi lögreglustjóra eða viðkomandi saksóknara sem kann að hafa tiltekna stjórn máls með höndum samkvæmt ákvæðum laga nr. 88/2008. Þau lög gera ráð fyrir að meðferð ákærvalds og þar með þeir þættir við skipulag á rannsókn máls sem eru á hendi ákæranda lúti eftirliti innan ákærvaldsins, sbr. m.a. 23., 24., 40., 52. og 57. gr. laganna. Ráðherra hefur ennfremur almennt eftirlit með framkvæmd ákærvalds, sbr. 19. gr. laganna. Vegna eðlis þeirra mála sem um ræðir og sjálfstæðis ákærvaldsins verður almennt að líta svo á að ráðherra megi almennt ekki skipta sér af meðferð eða úrlausn einstakra sakamála og að eftirlit ráðherra hvað sakamálin varðar taki fyrst og fremst aðeins til þess hvort kerfislægir ágallar séu á starfsháttum ákærvalds en ekki að úrlausn eða meðferð einstakra mála, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8122/2014.

Hvað varðar nefnd um eftirlit með lögreglu skiptir mestu að ákvarðanir lögreglu um rannsókn sakamála, þ.e. þær ákvarðanir sem lýst er hér að ofan, falla ekki undir eftirlit nefndarinnar.

4.4. Eftirlit með aðfinnsluverðri háttsemi lögreglumanna

Þriðji flokkurinn eru margvíslegar athugasemdir borgaranna sem varða ekki það hvort lögreglan hafi sinnt verkefnum á sviði almennrar löggæslu eða við rannsókn sakamála heldur hitt að *einstakir lögreglumenn* hafi með háttsemi sinni í starfi farið út fyrir rétta starfshætti, án þess þó að um refsiverð brot þeirra sé að ræða. Hér undir falla t.d. kvartanir um áreitni af hálfu lögreglumanna, fordóma, ókurteisi, ónærgætni (m.a. við valdbeitingu), skort á eðlilegri aðstoð, umhyggju og eftirliti gagnvart einstaklingum í haldi lögreglunnar og óhæfilega eða óþarfa miðlun upplýsinga um tiltekin verkefni lögreglunnar eða þá einstaklinga sem lögreglan hefur afskipti af. Háttsemi af þessum toga kann mögulega að vera refsiverð og fellur hún þá undir næsta flokk hér á eftir (kafla 4.5).

Ef á það reynir að lögreglumaður hafi með háttsemi sinni í starfi brotið af sér með framangreindum hætti fellur það í hlut næsta yfirmanns hans, sem að öllu jöfnu er lögreglustjóri, að rannsaka hið mögulega brot og ákveða hvort rétt sé að bregðast við. Þar getur meðal annars komið til greina að veita lögreglumanni leiðbeiningar um framkvæmd starfa sinni, áminna hann, veita honum lausn um stundarsakir eða víkja honum úr embætti.

Með lögreglulögum hefur nefnd um eftirlit með lögreglu verið falið sérstakt eftirlit með því að mál af þessu tagi fái meðferð og séu leidd til lykta. Nefndin hefur ekki boðvald gagnvart lögreglustjórum en getur látið í ljós álit sitt á því hvort hún telji mál hafa verið leidd til lykta með fullnægjandi hætti.

4.5. Eftirlit með ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanna

Í fjórða lagi er um að ræða þau tilvik þegar borgari telur að starfsmaður lögreglu hafi í starfi gerst sekur um refsiverða háttsemi. Með refsiverðri háttsemi er iðulega um að ræða sambærilega háttsemi og fellur undir aðfinnsluverða háttsemi lögreglumanna (sbr. kafla 4.4) en þó þannig að ætla verður að hún kunni að vera það alvarleg að hún falli undir refsíákvæði laga og kunni að vera refsínæm.

Mál af þessum toga skulu rannsökuð af héraðssaksóknara, hafi meint refsivert brot orðið hjá lögregluembætti, en af ríkissaksóknara hafi meint refsivert brot orðið í störfum hjá héraðssaksóknara. Ákvörðun um útgáfu ákæru eða um rannsókn máls að öðru leyti lýtur að öllu leyti hefðbundnum réttarreglum og verður endurskoðuð með sama hætti og á við um önnur sakamál.

Nefnd um eftirlit með löreglu er ætlað að hafa eftirlit með því að mál af þessum tagi séu sett í réttan farveg og leidd til lykta með fullnægjandi hætti. Hún hefur ekki boðvald gagnvart lögreglunni eða saksóknurum en getur látið í ljós álit sitt á úrlausn mála.

4.6. Eftirlit sem fram fer þegar það verður tjón á munum eða líkama

Til viðbótar við ofangreinda fjóra flokka mála koma eftir atvikum upp önnur tilvik þar sem getur þurft að huga sérstaklega að störfum lögreglunnar, yfirstjórn, ábyrgð og eftirliti. Hér má meðal annars nefna að í störfum lögreglu, þar sem m.a. reynir á valdbeitingu, getur komið til þess að tjón verði á munum eða líkama eða að einstaklingur láti lífið.

Í lögreglulögum er mælt fyrir um það að ef einstaklingur lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu, óháð því hvort fyrir hendi er grunur um refsivert brot eða vísbendingar um ætlaða aðfinnsluverða háttsemi, þá beri að taka slík mál til sérstakrar rannsóknar. Ef tjónið hefur orðið í störfum hjá lögregluembætti skal það rannsakað af héraðssaksóknara. Hafi tjónið orðið í störfum hjá embætti héraðssaksóknara skal það rannsakað af ríkissaksóknara. Í þessum tilvikum hefur nefnd um eftirlit með lögreglu hlutverki að gegna en hún hefur eftirlit með því að mál af þessu tagi, þ.e. þar sem einstaklingur lætur lífið eða þar sem stórfellt líkamstjón verður, séu rannsökuð og leidd til lykta. Hún hefur ekki boðvald gagnvart lögreglunni eða saksóknurum en getur látið í ljós álit sitt á úrlausn mála.

Í störfum lögreglu getur jafnframt orðið tjón á munum. Ekki er mælt fyrir um sérstök úrræði borgaranna eða eftirlit vegna slíkra tilvika. Fer þá um meðferð slíkra mála eftir einhverjum af þeim fjórum ferlum sem lýst er hér að framan (sbr. kafla 4.2 til 4.5). Borgararnir geta þá enn fremur átt þann möguleika að leita skaðabóta eftir almennum reglum.

4.7. Nánar um aðfinnslur vegna almenns verklags eða skipulags lögreglunnar

Í störfum lögreglunnar, eða við meðferð mála sem lúta að eftirliti með lögreglu, koma iðulega fram upplýsingar sem varpa ljósi á almenna vankanta í verklagi eða skipulagi lögreglunnar. Það er misjafnt hvort valdheimildir til að grípa til úrræða um breytt skipulag eða breytt verklag séu hjá viðeigandi lögreglustjóra, ríkislögreglustjóra eða ráðherra, sbr. lýsingu að framan í kafla 4.2. Kemur hér til skoðunar ábyrgð ráðherra á almennum skipulagi málaflokksins.2, en einnig almennt hlutverk og miðlæg ábyrgð ríkislögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og svo yfirstjórn og ábyrgð hvers lögreglustjóra á sínu embætti, sbr. nánari ákvæði lögreglulaga, almenn ákvæði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Eins og lýst var í kafla 4.2 hefur nefnd um eftirlit með lögreglu að jafnaði ekki hlutverki að gegna á þessu sviði. Nefndin hefur ekki almennt eftirlit með því hvernig skipulag og verkferlar eru innan lögreglunnar. Í vissum tilvikum hafa þó álitamál um skipulag og verkferla innan lögreglunnar sterk tengsl og skörun við meginverkefni nefndarinnar. Í þeim tilvikum hefur nefndin þann möguleika að koma á framfæri ábendingum við ofangreind stjórnvöld um að þau hugi að úrbótum á skipulagi og verklagi í lögreglunni. Slíkar ábendingar myndi nefndin almennt láta í ljós á grundvelli heimildar til að skoða mál að eigin frumkvæði, sbr. d-lið 1. mgr. 35. gr. a í lögreglulögum.

4.8. Verkefni sem falla undir nefnd um eftirlit með lögreglu

Eins og sést umfjölluninni hér að framan hefur nefnd um eftirlit með lögreglu fyrst og fremst aðkomu að þeim málaflökkum sem tilgreindir eru í köflum 4.4 og 4.5. Nefndinni er þannig ekki ætlað að fylgjast með því hvernig lögreglan almennt innir verkefni sín af hendi heldur reynir á hana þegar upp kemur álitamál um það hvort einstakir lögreglumenn hafi brotið af sér í starfi. Þá er nefndinni enn fremur ætlað visst hlutverk vegna málaflökkanna sem lýst er í köflum 4.6 og 4.7. Með ákvæðum lögreglulaga er þannig lögð sú lína að áherslan í störfum nefndarinnar skuli vera á *háttsemi einstakra* lögreglumanna en ekki á því hvernig löggæslu sé almennt hagað, hvaða mál fái rannsókn sem sakamál, hvernig standa beri að rannsókn mála o.s.frv.

5. Áherslur nefndar um eftirlit með lögreglu

5.1. Erindi borgaranna varðandi störf lögreglumanna ber ávallt að taka til formlegrar meðferðar og afgreiðslu

Aðdragandi þess að nefnd um eftirlit með lögreglu var sett á fót voru ábendingar og umræða um að einstaklingar sem teldu lögregluna ekki hafa farið rétt að í störfum sínum skorti vettvang til að leggja fram og fá úrlausnir á kvörtunum, kærnum eða ábendingum. Tilmæli um að úr þessu yrði bætt höfðu komið frá umboðsmanni Alþingis á árinu 2013 og ríkissaksóknara á árinu 2014. Ráðherra skipaði í kjölfarið nefnd sem í október 2015 skilaði skýrslu og tillögum að lagafrumvarpi. Megintillaga hinnar ráðherraskipuðu nefndar, sem síðan varð að lögum, var að sett skyldi á fót nefnd um eftirlit með lögreglu sem hefði það hlutverk að koma málum í farveg, hvort heldur sem væri hjá saksóknara (ef um ætlaða refsiverða háttsemi lögreglumanna væri að ræða) eða hjá viðkomandi lögreglustjóra (sem gæti þá brugðist við í öðrum málum). Með því yrði tryggt að erindi borgaranna yrðu tekin til skoðunar og meðferðar. Á hinn bóginn var það jafnframt skýrt að nefndinni var hvorki ætlað að yfirtaka hlutverk og valdheimildir saksóknara né lögreglustjóra.

Í ljósi framangreinds hefur nefnd um eftirlit með lögreglu lagt áherslu á það að ef fram koma ábendingar og aðfinnslur við störf lögreglumanna að þeim sé í reynd vísað á viðeigandi stað til formlegrar meðferðar og afgreiðslu. Mikilvægt sé að slík erindi dagi ekki uppi eða séu einvörðungu afgreidd munnlega. Það er svo annað mál hvort slík málsmeðferð leiðir til þeirrar niðurstöðu að lögreglumaður hafi brotið af sér með einhverjum hætti. Ákvörðun um slíkt á áfram undir starfssvið annarra stjórnvalda. Það á hvort sem er við þegar aðfinnslur borgaranna lúta að háttsemi sem verður talin refsiverð eða ekki.

Tölur um þau mál sem nefndin hefur fengið til umfjöllunar benda til þess að lögreglan og handhafar ákærvalds standi sig heilt yfir ágætlega að þessu leyti þegar fram koma aðfinnslur

við störf lögreglumanna sem mögulega verða talin refsiverð. Þar er um að ræða viðfangsefni sem lögreglan hefur þjálfun til að greina og sinna, þ.e. að greina og rannsaka möguleg afbrot. Tilvist nefndarinnar virðist heldur ekki hafa breytt verulega fjölda þeirra mála sem upp hafa verið tekin og varða mögulega refsiverða háttsemi lögreglumanna. Á móti gefa tölur þær vísbendingar að lögreglan og lögreglustjórar sem yfirmenn lögreglumanna á hverju embætti fyrir sig séu ekki meðvitaðir um mikilvægi þess að leggja aðfinnslur við aðra háttsemi lögreglumanna í formlegan feril, leysa úr þeim eftir viðeigandi lagareglum og upplýsa viðkomandi borgara um þá meðferð máls. Tölur sem gefa vísbendingu um þetta koma fram í kafla 6.2.

5.2. Tryggja ber að borgurunum sé leiðbeint um rétt þeirra til að setja fram athugasemdir og kærur við störf lögreglumanna

Af sömu ástæðu og rakin er í kafla 5.1 hefur nefndin lagt áherslu á það að lögreglan upplýsi borgarana um tilvist nefndarinnar og möguleika þeirra á að beina kærum og kvörtunum til hennar. Nefndin hefur látið útbúa eyðublað sem lögreglumönnum og almenningi er aðgengilegt.

5.3. Tryggja þarf skilvirkni og málshraða við afgreiðslu mála sem lúta að störfum lögreglumanna – oft er nóg að láta nefndina vita af því að mál sé í réttum farvegi

Þau erindi sem nefnd um eftirlit berast eru í mörgum tilvikum einföld að því leyti að þau atvik sem kvörtunin beinist að eru vel afmörkuð. Slík erindi þarf engu að síður að afgreiða með formlegum hætti, sbr. umfjöllun í kafla 5.1. Iðulega er gangur mála þannig að fyrst berast nefndinni þessar aðfinnslur borgaranna og hún þarf síðan á fullskipuðum fundi að taka ákvörðun um það hvert á að vísa þeim til afgreiðslu. Stundum hafa þessi mál í upphafi borist viðkomandi lögreglustjóra eða saksóknara, hann hefur framsent þau til nefndarinnar sem síðan sendir þau til baka á sama stað til meðferðar og ákvörðunar. Nefndin telur að þessi síðarnefndi ferill sé í vissum tilvikum of þungur í vöfum og hefur því leitast við að koma þeim upplýsingum á framfæri við lögreglustjóra og saksóknara að vegna þess að hlutverk nefndarinnar sé aðeins að *fylgjast með meðferð mála* þá standi lög því ekki í vegi, þar sem skilyrði eru ljóslega fyrir hendi, að viðkomandi lögreglustjóri eða saksóknari taki strax ákvörðun um að hefja meðferð máls en tilkynni þá nefndinni jafnframt samhliða að mál sé komið í þann farveg. Slíkt verklag stýttir málsmeðferðartímann.

Nefndin leggur áherslu á að tilkynning viðkomandi embættis um að það hafi tekið mál til meðferðar sé beint til nefndar um eftirlit með lögreglu án tafar svo hún geti strax frá upphafi haft eftirlit með meðferð þess og afgreiðslu.

5.4. Almenn um verkefni, aðstæður og skipulag lögreglu og ályktanir nefndarinnar í því sambandi

Nefndin tók fljótlega á árinu 2017 ákvörðun um það að meðfram öðrum verkefnum myndi nefndin kynna sér aðstæður, skipulag og verkefni einstakra lögregluembættis, með það í huga að hún gæti betur sett sig inn í þau atvik sem einstakar kvartanir og kærur lúta að. Hefur nefndin í því sambandi m.a. heimsótt lögregluembætti. Þær heimsóknir hafa verið mikilvægar fyrir mótun á störfum nefndarinnar og aukið við þekkingu hennar á aðstæðum lögreglunnar. Nefndin hefur ekki lokið við að heimsækja öll lögregluembættin og áætlað að það verði ekki fyrr en árið 2019. Nefndin hefur einnig, í sama tilgangi, leitast við að kynna sér þær verklagsreglur sem lögregluembættin styðjast við í störfum sínum, ekki síst þær samræmdu verklagsreglur sem

gilda fyrir öll lögregluembættin. Eftir atvikum hefur nefndin í því sambandi kallað eftir afritum tiltekinnar verklagsreglna, oftast við meðferð einstakra mála af hennar hálfu.

Tilgangur þess að afla ofangreindra upplýsinga er, eins og fyrr segir, að gera nefndina betur í stakk búna til að greina einstök mál sem varða háttsemi lögreglumanna. Nefndin hefur ekki eftirlit með almennum rekstri lögregluembættanna eða innra skipulagi þeirra. Upplýsinga er því ekki aflað af hálfu nefndarinnar í þeim tilgangi að geta sett fram ályktanir eða ábendingar um slíka þætti. Vegna opins orðalags d-liðar 1. mgr. 35. gr. a í lögreglulögum getur það þó, eftir atvikum, verið hlutverk nefndarinnar að taka afstöðu til verklags lögreglu, í einstökum málum eða í víðara samhengi, enda tengist slíkt meginverkefnum nefndarinnar. Sem dæmi um þætti í skipulagi og verklagi lögreglunnar sem vakið hafa athygli nefndarinnar í þessu sambandi eða hafa orðið henni tilefni til nánari athugunar má í dæmaskyni nefna eftirtalin atriði.

Í *fyrsta lagi* þá vekur það athygli að framgangur þeirra mála sem falla undir verkefni nefndarinnar er allnokkuð hægari hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu heldur en hjá öðrum lögregluembættum landsins. Á það bæði við um afhendingu á gögnum og upplýsingum til nefndarinnar og um afgreiðslu máls eftir að það hefur verið framsent til embættisins. Nefndin hefur ekki skýringar á þessu en tekur fram að þær geta verið af ýmsum toga.

Í *öðru lagi* vekja athygli þær upplýsingar sem nefndin hefur fengið um fámenni lögreglunnar í dreifðustu byggðum landsins. Á vissum svæðum landsins er mjög takmörkuð löggæsla og sú staða hefur í för með sér margháttaðar áskoranir fyrir þá fáu lögreglumenn sem um ræðir, ekki síst í samskiptum þeirra við borgarana.

Í *þriðja lagi* hafa vakið athygli nefndarinnar nokkur mál þar sem reynir á þann lagagrundvöll sem lögreglan byggir á við ákvarðanir um frelsissviptingu borgara um skemmri tíma. Þessi tilvik vekja athygli vegna þess að í þeim hefur ekki verið glöggt á grundvelli hvaða heimildar frelsissvipting hefur átt sér stað eða henni viðhaldið. Að þessu er nánar vikið í niðurlagi 7. kafla í skýrslunni.

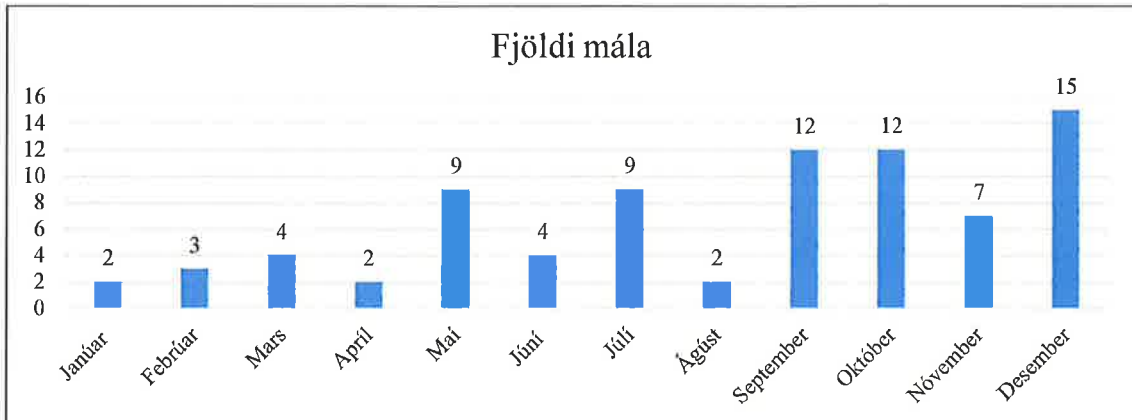
Í *fjórða lagi* hefur það vakið athygli nefndarinnar hvernig staðið er að útgáfu samræmdra verklagsreglna og leiðbeininga innan lögreglunnar. Í þessu sambandi má annars vegar nefna að ekki er alltaf ljóst af efni eða formi þessara skjala hvort tilefni þeirra er að setja fram verklag um samskipti lögreglu og borgaranna, og lýtur þannig mögulega að *réttindum þeirra*, eða hvort tilgangurinn er frekar sá að skilgreina innri verkferla, skjalaskráningu eða sambærilegt. Virðist æskilegt, bæði fyrir borgarana og fyrir einstaka lögreglumenn, að betur væri greint á milli í þessu efni. Hins vegar má nefna að í ýmsu tilliti virðist einfaldlega skorta á að verklag hafi verið greint og skráð með formlegum hætti. Lög gera ráð fyrir því að verklag lögreglunnar sé samræmt að einhverju leyti með leiðbeiningum og almennum fyrirmælum, sbr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Slíkt er jafnframt að mati nefndarinnar mikilvægur þáttur í því að auka skilvirkni lögreglunnar, auðvelda þjálfun og fræðslu, og slíkt er til þess fallið að auka réttaröryggi borgaranna. Þrátt fyrir að ýmislegt virðist vel útfært í þessu sambandi telur nefndin jafnframt ljóst að hér séu umtalsverð tækifæri til að bæta stjórnsýslu, skilvirkni og verklag lögreglunnar.

6. Tölfræði

Mál sem nefnd um eftirlit með lögreglu hefur fjallað um eru af ýmsum toga. Vegna eðlis málanna og trúnaðar sem nefndin er bundin um atvik þeirra er ekki fært að lýsa þeim nákvæmlega í ársskýrslu.

6.1. Fjöldi mála

Árið 2017 komu samtals 81 mál til meðferðar nefndar um eftirlit með lögreglu. Fjöldi innkominna mála skiptist með eftirfarandi hætti á milli mánaða:



Af því 81 máli sem nefndin stofnaði í málaskrá árið 2017 eru 16 mál sem lögreglufyrirvöld eða saksóknarar höfðu þegar hafið meðferð á áður en nefndin varð til. Með því er átt við að málin voru þegar komin til meðferðar hjá lögreglustjóra eða saksóknara, áður en nefndin varð til 1. janúar 2017. Þessi mál taldi nefndin engu að síður rétt að setja formlega inn í málaskrá sína svo hún gæti fylgst með afgreiðslu þeirra. Nefndin kallaði sérstaklega eftir upplýsingum um þessi mál (eldri málin) með bréfum til lögreglustjóra landsins, héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Aukinn málafjöldi í maí og júlí 2017 má að hlutarekja til þessara mála.

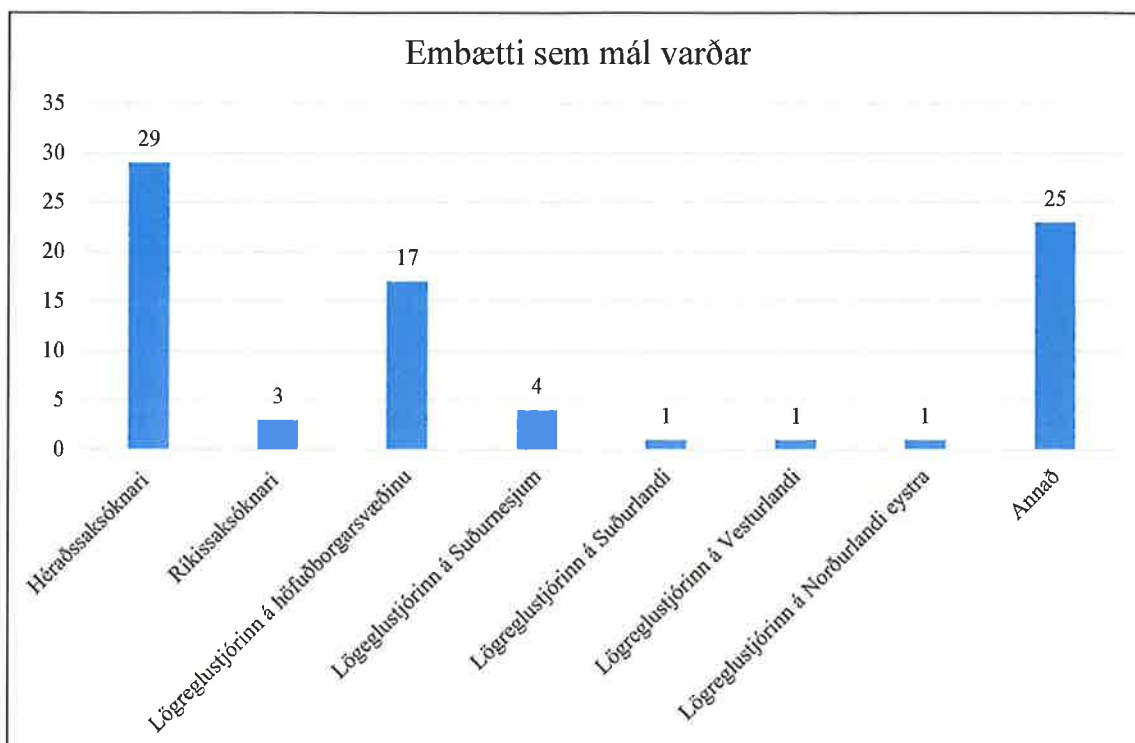
Af nefndu 81 máli voru 65 mál sem fóru í gang á árinu 2017 (þ.e. 81 mál að frádregnum hinum 16 eldri málum).

Af þessum 65 málum voru 39 sem bárust nefndinni beint frá einstaklingum, fjögur mál sem nefndin tók upp að eigin frumkvæði og 22 sem nefndin fékk tilkynningu um frá lögreglu eða ákærvaldi.

6.2. Embætti sem mál varðar

Hér að neðan má sjá yfirlit yfir þau embætti sem innkomin mál féllu undir. Tölur sem varða hvert embætti lýsa því hvar málin voru tekin til meðferðar, eftir atvikum eftir að nefndin hafði framsent þau þangað. Til skýringar skal nefnt að ef mál varðar lögreglumann hjá tilteknu lögreglustjóraembætti og mögulega er um refsivert athæfi að ræða af hans hálfu þá er það mál sent héraðssaksóknara til meðferðar. Ef málið er ekki refsímál, heldur agamál, er það sent þeim lögreglustjóra sem er hans yfirmaður.

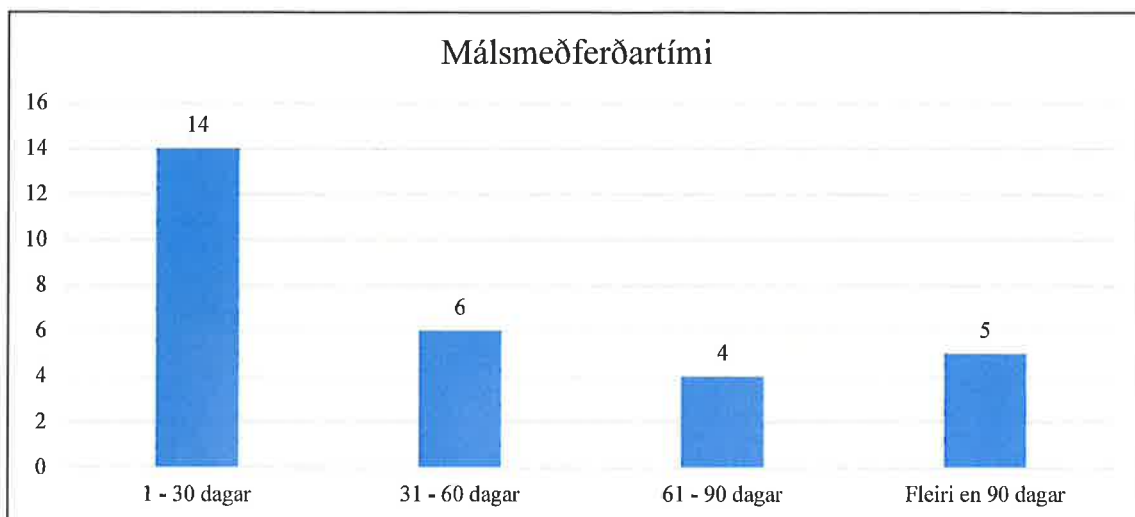
Þau mál sem falla undir „Annað“ í töflunni eru meðal annars mál þar sem greiningu nefndarinnar var ekki lokið fyrir áramót, m.a. vegna þess að frekari upplýsingar vantaði, og mál sem var vísað frá nefndinni vegna þess að þau heyrðu ekki undir starfssvið hennar.



Ef litið er sérstaklega til þeirra mála sem *ekki* falla undir „Annað“ í töflunni sést að rúmur helmingur þessara mála fór til meðferðar og afgreiðslu hjá héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara. Þar er um að ræða mál þar sem til skoðunar kom hvort háttsemi lögreglumanns varðaði mögulega refsingu. Í tæplega helmingi mála var hins vegar um að ræða aðfinnslur við störf starfsmanna lögreglu sem ekki voru talin refsiverð og fóru því til meðferðar og nánari afgreiðslu hjá viðkomandi lögreglustjóra. Af þessu verður, að mati nefndarinnar, dregin sú ályktun að nokkuð kunnir að skorta á að mál þar sem kvartað er yfir lögreglumönnum séu skráð og afgreidd með þeim hætti sem lögreglulög gera ráð fyrir.

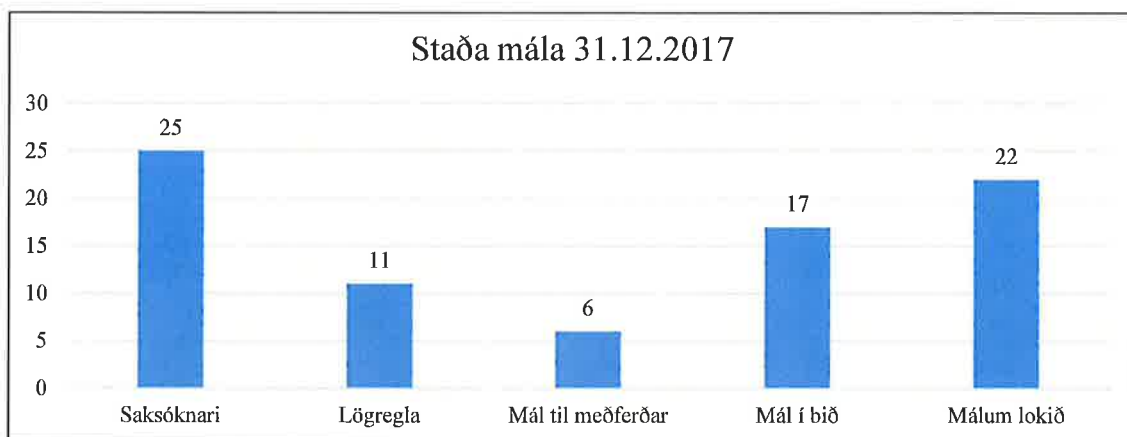
6.3. Málsmeðferðartími

Samkvæmt 5. gr. reglna nr. 222/2017 um nefnd um eftirlit með lögreglu skal nefndin hraða meðferð máls eins og kostur er og að jafnaði ljúka meðferð þess innan mánaðar frá móttöku erindis. Er hér vísað til þeirra erinda sem berast nefndinni í formi kvartana eða kærumála og skal beint til meðferðar hjá lögreglu eða handhöfum ákærvalds. Á árinu 2017 tók nefndin 29 ákvarðanir um að beina máli til meðferðar lögreglustjóra eða saksóknara og var ákvörðun tekin í 14 tilvikum innan framangreinds frests. Í 15 tilvikum tók meðferð málsins lengri tíma en mánuð, en þá var í flestum tilvikum um það að ræða að nefndin hafði óskað eftir frekari upplýsingum um málið frá lögreglu eða þeim sem hafði sent inn erindið en þær upplýsingar ekki borist nægjanlega tímanlega.



6.4. Staða mála 31. desember 2017

Staða mála sem heyra undir nefnd um eftirlit með lögreglu var með eftirfarandi hætti við áramótin 2017/2018:

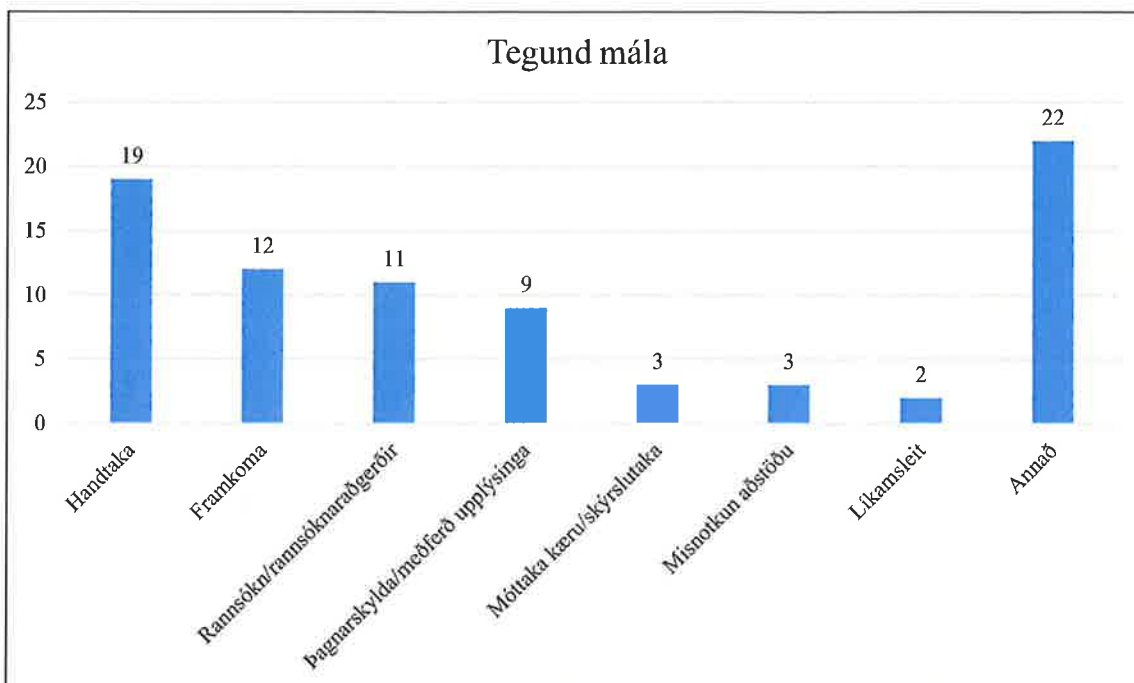


Taflan hér að framan lýsir afdrifum og stöðu þess 81 máls sem nefndin skráði í málaskrár sínar á árinu 2017. Við lok ársins voru 25 mál til meðferðar hjá héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara og 11 hjá lögreglu. Samtals biðu sex mál greiningar hjá nefndinni og 17 mál voru í bið hjá nefndinni vegna þess að frekari upplýsingar vantaði frá lögreglu, ákærvaldi eða tilkynnanda sjálfum. Í flestum tilvikum (þ.e. af nefndum 17 málum) vantaði svör eða gögn frá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Nefndin lauk að fullu meðferð 22 mála á árinu. Í sjö tilvikum taldi nefndin ekki tilefni til þess að senda mál til frekari meðferðar eða skoðunar, þremur málum var vísað frá nefndinni vegna þess að það heyrði ekki undir valdsvið hennar og kvartandi féll frá kvörtun í einu tilviki. Ellefu af nefndum 22 málum lauk því með slíkum hætti. Jafnframt fjallaði nefndin um 11 mál sem hún fékk til skoðunar eftir að meðferð þeirra lauk hjá lögreglu eða ákærvaldi. Í þeim málum taldi nefndin ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við afgreiðslu málanna af hálfu lögreglu eða ákærvalds og lauk þar með einnig meðferð þeirra að fullu af sinni hálfu. Tekið skal fram að í vissum tilvikum kunna mál af þessum toga þó að geyma upplýsingar sem nefndin hefur til hliðsjónar við afmörkun annarra mála og við síðari ákvarðanir um að hefja skoðun máls að eigin frumkvæði.

6.5. Efni máls

Eftirfarandi tafla sýnir flokkun mála nefndar um eftirlit með lögreglu eftir efnisorðum:



Af þeim málum sem nefndin fékk til meðferðar árið 2017 lutu 19 að handtöku og var það stærsti flokkur mála hjá nefndinni. Upplýsingar um tíu af þessum 19 málum bárust nefndinni með tilkynningu héraðssaksóknara um að þau væru til rannsóknar þar. Hluti þeirra hafði þegar verið kominn til rannsóknar hjá því embætti árið 2016, þ.e. áður en nefndin var sett á fót. Níu af umræddum 19 málum bárust nefndinni hins vegar með kvörtun eða kærni frá einstaklingum. Af þessum níu málum var sex vísað til saksóknara til að hann gæti tekið afstöðu til þess hvort rétt væri að hefja rannsókn máls. Þrjú málin lutu að tilefni handtöku og var þeim þáttum málanna vísað frá, en umfjöllun um slíkt á ekki undir nefndina.

Næst stærsti flokkur mála eru mál sem varða aðfinnsluverða framkomu starfsmanna lögreglu, almennt gagnvart tilteknum einstaklingum. Undir þann lið geta fallið margvíslegar tegundir athugasemda.

Þriðji flokkurinn eru mál sem stofnuð eru vegna kvartana sem nefndinni berast og lúta sérstaklega að ákvörðunum og athafnum lögreglu í tengslum við rannsókn hennar á sakamálum, en í þeim tilvikum er valdsvið nefndarinnar takmarkað, eins og fram kemur í kafla 4.3 að framan.

Mál sem vörðuðu ætluð brot gegn þagnarskyldu og meðferð upplýsinga voru samtals níu. Á árinu 2017 vísaði nefndin til saksóknara tveimur málum sem féllu í þennan flokk. Nefndin taldi jafnframt, vegna þess hversu mörg þessi mál eru hlutfallslega og vegna þeirra atvika sem um var að ræða tilefni til að hefja skoðun á því, að eigin frumkvæði, hvernig hagað væri almennu eftirliti innan lögreglunnar með aðgangi að upplýsingakerfum lögreglunnar. Þeirri skoðun er ekki lokið en í því sambandi hefur nefndin m.a. talið ástæðu til að kanna afstöðu lögregluyfivalda til þess hvort ástæða geti verið til að taka upp breytingar í verklagi við eftirlit með uppfléttingum.

Árið 2017 fékk nefndin nokkrar kvartanir á sitt borð þar sem gerðar voru athugasemdir við að lögregla hafi neitað að taka við kæru um ætlað refsivert brot. Þrjú mál eru skráð í þennan flokk en athugasemdir sem slíkt varða hafa komið fram í fleiri málum hjá nefndinni. Þessi mál hafa vakið athygli nefndarinnar af þeirri ástæðu að í sumum tilvikum virðist meðferð lögreglu á viðkomandi málum ekki hafa verið í fullu samræmi við 52. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Nefndin hefur beint ábendingum um þessar kvartanir til viðkomandi lögregluembætta þannig að hægt sé að bæta úr því verklagi sem um ræðir. Nefndin hefur þá jafnframt bent viðkomandi aðilum á að freista þess að leggja fram nýja kæru. Nefndin hefur, af þessu tilefni, haft þessar ábendingar til hliðsjónar m.a. með það í huga hvort þörf er á frekari skoðun á verklagi lögreglunnar að þessu leyti.

Eitt þeirra mála sem nefndin fjallaði um á árinu 2017 varðar meðferð lögreglunnar á munum sem haldlagðir voru við rannsókn sakamáls og hvarf þeirra úr geymslum lögreglunnar. Meðferð á því máli hafði hafist innan lögreglukerfisins áður en nefndin tók til starfa. Í ársbyrjun 2018 felldi saksóknari niður rannsókn á kæru vegna hvarfs munanna og byggði á því að það væri óupplýst. Nefndin hefur í framhaldinu leitað upplýsinga og afstöðu lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu um málið, gildandi verklag á þessu sviði og þær breytingar sem gerðar hafi verið á verklagi vegna umrædds máls. Nefndin hefur ekki formlega lokið þeirri skoðun.

Að síðustu skal nefnt að nefnd um eftirlit með lögreglu hefur í störfum sínum fengið ábendingar og upplýsingar um handtökur og frelsissviptingar einstaklinga sem kunna að eiga rót í veikindum hins handtekna, mögulega þar sem önnur úrræði virðist ekki fyrir hendi. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að ekki er útilokað að lögreglulög nr. 90/1996 geymi viðhlítandi heimild fyrir handtöku ef um er að ræða óspektir, röskun á almannafriði eða til að gætt sé öryggis þeirra einstaklinga sem um ræðir eða almennings. Á þeim grundvelli má hins vegar ekki halda manni lengur en nauðsyn ber til, sbr. 2. mgr. 16. gr. lögreglulaga. Strangar kröfur gilda ennfremur um frelsissviptingu manna samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar. Hljóta í þessu sambandi ennfremur að koma til sérstakrar skoðunar möguleg veikindi sem um ræðir og réttur til heilbrigðisþjónustu. Nefndin hefur í þessum tilvikum talið tilefni til þess að óska upplýsinga um ástæður og lagagrundvöll frelsissviptinga.

Ofangreind flokkun eftir efnisorðum mun óhjákvæmilega breytast og þróast, en gefur þó ákveðna vísbendingu um helstu efnisatriði sem á reyndi á fyrsta starfsári nefndar um eftirlit með lögreglu.

7. Yfirlit um starfsemi ársins 2017

7.1. Skipulag og starfsaðstaða

Nefnd um eftirlit með lögreglu réði til starfa Drífu Kristínu Sigurðardóttur lögfræðing, sem hóf störf í lok janúar 2017. Skrifstofa og fundaraðstaða nefndarinnar er í Skuggasundi 3. Drífa var í 50% starfi hjá nefndinni til 1. júní 2017. Þá hækkaði starfshlutfall hennar í 75% út árið 2018, sem var svo að lokum hækkaði 100% frá og með 1. janúar 2018.

Heimasíða nefndarinnar er á slóðinni www.nel.is. Á heimasíðunni er að finna eyðublað fyrir tilkynningar til nefndarinnar ásamt nánari upplýsingum um málsmeðferð, hlutverk og skipan nefndarinnar.

Hægt er að hafa samband við nefndina með því að senda tölvupóst á nel@nel.is eða bréfpóst á heimilisfangið: Nefnd um eftirlit með lögreglu, Skuggasund 3, 101 Reykjavík. Þá var hægt að hafa samband símleiðis við lögfræðing nefndarinnar á símatíma sem var milli kl. 10 og 11 alla virka daga árið 2017.

7.2. Yfirlit yfir fundi nefndarinnar

Fundir nefndarinnar á árinu 2017 voru samtals 19. Nefndin tók 29 ákvarðanir á starfsárinu um erindi sem bárust nefndinni í formi kvartana eða kærumála og kom þeim til meðferðar innan lögreglu eða ákærvalds eftir því sem við átti. Þá fjallaði nefndin um 11 mál sem hún fékk til skoðunar eftir að meðferð þeirra lauk hjá lögreglu eða ákærvaldi.

Á fundi nefndarinnar þann 3. apríl 2017 voru samþykktar starfsreglur fyrir nefndina.

7.3. Yfirlit yfir fundi nefndarinnar með öðrum

Nefndin hélt kynningarfund fyrir fulltrúa frá embætti héraðssaksóknara og ríkissaksóknara þann 3. mars 2017 og fyrir fulltrúa frá embætti ríkislögreglustjóra þann 20. mars 2017. Þá var lögreglustjórum boðið til fundar við nefndina þann 26. apríl 2017, þar sem nefndin kynnti hlutverk sitt og starfsemi. Þann 15. mars 2017 fundaði nefndin með fulltrúum Landssambands lögreglumanna.

Þá fór nefndin í kynningarheimsókn til Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þann 21. júní 2017, til embættis ríkislögreglustjóra þann 26. október 2017 og til Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra þann 9. nóvember 2017.

Formaður og lögfræðingur nefndarinnar hittu fulltrúa GRECO, samtaka ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu, á fundi þann 5. október 2017.

7.4. Fjármál nefndarinnar

Ráðherra ákveður þóknun nefndarmanna. Allir aðalmenn í nefndinni vinna að verkefnum hennar í hlutastarfi á grundvelli fastrar þóknunar. Föst þóknun formanns á mánuði eru tæpar 185.000 kr. Þar er um heildarlaun að ræða. Aðrir aðalmenn í nefndinni fá helming þeirrar þóknunar. Formaður hefur samkvæmt lögum það hlutverk að ráða starfsmenn nefndarinnar. Starfsmannamál hennar og daglegur rekstur eru því í meira mæli á hans herðum en annarra nefndarmanna. Þar sem starfsmaður er aðeins einn þá hefur það jafnframt verið hluti af verkefnum formanns að hafa innsýn í skipulag og gang verkefna hjá starfsmanni hennar og taka beinan þátt í skrifum bréfa og ákvarðana.

Varamenn fá greidda þóknun fyrir þá fundi sem þeir þurfa að sækja.

Þegar nefndin tók til starfa í upphafi árs 2017 var gert ráð fyrir því að kostnaður ríkisins vegna starfa nefndarinnar yrði kr. 19.500.000,- á fyrsta starfsári nefndarinnar og kr. 18.800.000,- árlega eftir það. Heildarkostnaður vegna reksturs nefndarinnar á árinu 2017 nam kr. 12.852.038,-. Stærstur hluti kostnaðarins voru laun og launatengd gjöld, en samtals nam sá kostnaðarliður á árinu um tólf milljónum króna. Var þar um að ræða laun og launatengd gjöld starfsmanns nefndarinnar ásamt launum nefndarmanna.

Annar kostnaður nefndarinnar á árinu 2017 var samtals tæplega ein milljón krónur. Þar var um að ræða kostnað vegna leigu á skrifstofu, afnotagjöld vegna hýsingar á vefsíðu nefndarinnar,

kostnað vegna ferðalaga nefndarmanna og starfsmanns innanlands, kostnað vegna námskeiða og kostnað vegna skrifstofubúnaðar.

Fyrir liggur að kostnaður vegna reksturs nefndarinnar á árinu 2018 verði umtalsvert hærri en árið 2017. Í fjárhagsáætlun nefndarinnar vegna ársins 2018 er gert ráð fyrir að kostnaður vegna launa og launatengdra gjalda starfsmanns í fullu starfi, nefndarmanna og sumarstarfsmanns muni nema á bilinu 19 til 20 milljónum króna og annar kostnaður vegna reksturs nefndarinnar á árinu 2018 muni vera um það bil ein og hálf milljón. Helsta ástæða aukins rekstrarkostnaðar er sú að vegna mála fjöldi hefur lögfræðingur nefndarinnar verið í fullu starfi allt árið 2018, en á árinu 2017 var lögfræðingur í 50% - 75% starfshlutfalli hjá nefndinni. Þá hefur á árinu 2018 þurft að ráða í afleysingar vegna sumarorlofs og fæðingarorlofs lögfræðings nefndarinnar.

Reykjavík,
21. nóvember 2018



Trausti Fannar Valsson
formaður



Kristín Edwald



Þorbjörg I. Jónsdóttir