

Frumvarp til laga

um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996 (afbrotavarnir, vopnaburður og eftirlit með lögreglu).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- B-liður 2. mgr. orðast svo: að starfrækja lögreglurannsóknar- og greiningardeild sem hefur það hlutverk að koma í veg fyrir og rannsaka landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æstu stjórnvöldum, leggja mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi og sinna upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns.
- Við 2. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: að starfrækja innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu. Hlutverk þess er að stuðla að bættri löggæslu og hafa eftirlit með að lögregla starfi í samræmi við lög og verklagsreglur. Héraðssaksóknara og lögreglustjórum, þ.m.t. ríkislögreglustjóra, er skylt að afhenda innra gæðaeftirliti þær upplýsingar sem það þarf til að sinna starfsskyldum sínum. Gæðastjóri lögreglu, sbr. 1. mgr. 28. gr., fer með forstöðu eftirlitsins og skal vera sjálfstæður í störfum sínum.

2. gr.

Við 8. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Starfræktur skal stýrihópur sem hefur það hlutverk að tryggja samræmingu lögreglu á landsvísu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og efla samvinnu og upplýsingaskipti á milli lögregluembættanna. Stýrihópurinn skal skipaður fulltrúum frá embætti héraðssaksóknara, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, lögreglustjóranum á Suðurlandi og lögreglustjóranum á Norðurlandi eystra, tengsla-fulltrúa Íslands hjá Europol og Eurojust, ef við á, sem og fulltrúum frá öðrum embættum eða stofnunum sem ríkissaksóknari kann að mæla fyrir um í verklagsreglum skv. 10. mgr.

Ríkissaksóknari setur verklagsreglur um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal um starfsemi og skipan stýrihóps skv. 9. mgr.

3. gr.

Við 1. mgr. 10. gr. laganna bætist: að því undanskildu að þeir skulu vera 20 ára eða eldri.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 11. gr. a laganna:

- Í stað orðanna „er heimilt að“ kemur: skal.

- b. Á eftir orðunum „þar á meðal um“ kemur: löggæsluverkefni sem erlendum lögreglumönnum er heimilt að sinna hér á landi, m.a. öryggisgæslu vegna alþjóðlegra viðburða.
- c. Í stað orðanna „erlendra lögreglumanna“ kemur: þeirra.

5. gr.

Við 14. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ríkislögreglustjóri og aðrir lögreglustjórar geta gefið fyrirmæli um að lögreglumenn skuli vopnast í samræmi við reglur sem settar eru skv. 3. mgr.

Ráðherra setur nánari reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun vald-beitingartækja og vopna hjá lögreglu.

Ríkislögreglustjóri setur verklagsreglur og leiðbeiningar um nauðsynlegar áætlanir lögregluliða varðandi viðbúnað með vopnum.

6. gr.

Á eftir 15. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, 15. gr. a, 15. gr. b, 15. gr. c og 15. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (15. gr. a.)

Aðgerðir í þágu afbrotavarna.

Lögreglu er heimilt, í því skyni að stemma stigu við afbrotum, að nýta, svo sem til greiningar, allar þær upplýsingar sem hún býr yfir eða aflar við framkvæmd almennra löggæslustarfa og frumkvæðisverkefna, þar á meðal samskipti við uppljóstrara, eftirlit á almannafæri og vöktun vefsíðna sem opnar eru almenningi.

Ráðherra skal, að höfðu samráði við lögregluráð, setja nánari reglur um aðgerðir í þágu afbrotavarna, þar á meðal um tilhögun þeirra og framkvæmd.

b. (15. gr. b.)

Aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Hafi lögregla áreiðanlegar upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur taki virkan þátt í skipulögðum brotasamtökum eða hafi annars konar bein tengsl við slík samtök er henni heimilt að afla upplýsinga um viðkomandi skv. 15. gr. a auk þess að fylgjast með ferðum hans á almannafæri eða öðrum stöðum sem almenningur hefur aðgang að.

Ákvörðun um að hafa eftirlit með einstaklingi verður aðeins tekin af lögreglustjóra og skal bera hana undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til staðfestingar svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að ákvörðun er tekin. Ákvörðun skal skráð í kerfi lögreglu og um leið tilkynnt gæðastjóra lögreglu.

Eftirlit skal ekki viðhaft lengur en nauðsynlegt er og að fjórum vikum liðnum skal lögreglustjóri taka ákvörðun um framlengingu eftirlits. Sé einstaklingur undir eftirliti lengur en 12 vikur skal ákvörðun borin að nýju undir stýrihópinn til staðfestingar. Leiði eftirlit til gruns um afbrot skal rannsókn fara fram samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

c. (15. gr. c.)

Afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins.

Lögreglu er heimilt í samræmi við 15. gr. b að taka ákvörðun, eftir því sem við á, um eftirlit með einstaklingi sem lögregla hefur áreiðanlegar upplýsingar um að kunni að stafa sérgreind hætta af fyrir öryggi ríkisins eða almennings.

Lögreglu er heimilt að afla upplýsinga, þar á meðal persónuupplýsinga, hjá öðrum stjórnvöldum og stofnunum ef það er nauðsynlegt og til þess fallið að hafa verulega þýðingu fyrir störf hennar í tengslum við rannsókn alvarlegra brota gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eða til að afstýra slíkum brotum. Viðkomandi stjórnvaldi eða stofnun er skylt að verða við beiðni samkvæmt ákvæði þessu.

Lögreglu er heimilt að leggja hald á muni í eigu eða vörslum annars aðila en sætir eftirliti eða beina því til eiganda eða vörsluhafa að veita aðgang að munum eða láta í té upplýsingar sem hann hefur að geyma, svo sem með því að afhenda afrit af skjali eða annars konar upplýsingum. Skilyrði fyrir haldlagningu eru að hún sé nauðsynleg og líkleg til að veita lögreglu upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir aðgerðir til að koma í veg fyrir brot gegn X. eða XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og að ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir krefjist þess. Haldlagning skal ákveðin með úrskurði dómara og fer um málsmeðferð samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Leiði haldlagning til gruns um afbrot skal rannsókn fara fram samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Að öðrum kosti skal aflétta haldi þegar þess er ekki lengur þörf og hlutast til um að skila munum til þess sem rétt á til þeirra.

d. (15. gr. d.)

Eftirlit með aðgerðum í þágu afbrotavarna.

Þegar eftirliti skv. 15. gr. b eða 1. mgr. 15. gr. c er hætt skal lögregla tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er. Með sama hætti skal lögregla tilkynna nefndinni um beiðni skv. 2. mgr. 15. gr. c og framlagða beiðni um haldlagningu skv. 3. mgr. sömu greinar. Tilkynningu skulu fylgja upplýsingar og rökstuðningur fyrir aðgerðinni.

Telji nefndin tilefni til skal hún taka aðgerð til skoðunar á grundvelli c-liðar 1. mgr. 35. gr. a. Fer þá um meðferð málsins samkvæmt ákvæðum VII. kafla eftir því sem við á. Sé afstaða nefndarinnar að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laga þessara skal nefndin beina því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi að hann hafi sætt eftirliti. Er lögreglustjóra skylt að verða við slíkum tilmælum nema ríkir hagsmunir standi því í vegi er varða afbrotavarnir, rannsókn sakamála, öryggi ríkisins eða samskipti við erlend ríki. Vakni grunur um refsiverða háttsemi af hálfu starfsmanns lögreglu skal nefndin án tafar senda héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara málið til meðferðar.

Ráðherra skal setja nánari reglur um eftirlit með aðgerðum og skráningu þeirra.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra skipar gæðastjóra lögreglu til fimm ára í senn.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Gæðastjóri lögreglu skal fullnægja skilyrðum b–e-liðar 2. mgr. og 3. mgr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:
Nefndin skal skipuð fimm mönnum og jafnmörgum til vara. Nefndarmenn skulu hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Mannréttindaskrifstofa Íslands, dómstólasýslan, lagadeildir við íslenska háskóla og Lögmannafélag Íslands tilnefna einn hver en ráðherra skipar þann fimmta og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar, sbr. 3. mgr. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt. Nefndarmenn skulu skipaðir

til fimm ára í senn. Formaður ræður starfsmenn eftirlitsnefndar. Ráðherra ákveður laun og önnur starfskjör nefndarmanna, annarra en formanns. Við skipun í nefndina skal ráðherra horfa til þess að a.m.k. einn nefndarmanna hafi sérstaka þekkingu eða reynslu af löggæslustörfum.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skipar formann nefndarinnar til fimm ára í senn að undangenginni auglýsingu samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og skal hann uppfylla almenn hæfisskilyrði héraðsdómara, sbr. 2. mgr. 29. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016. Um laun og önnur starfskjör fer skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

9. gr.

Á eftir 6. mgr. 35. gr. a laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Nefndin skal skila Alþingi skýrslu ár hvert um störf sín þar sem upplýst er um viðeigandi tölfræði varðandi eftirlit nefndarinnar, almennar ábendingar og athugasemdir varðandi verklag og starfshætti lögreglu, aðgerðir lögreglu í þágu afbrotavarna og tillögur að úrbótum á lögum, ef við á.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 38. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „20 ára eða eldri“ í a-lið kemur: 19 ára á inntökuári eða eldri.
- b. B-liður orðast svo: hafa hvorki hlotið fangelsisdóm fyrir refsiverðan verknað sem framinn var eftir að viðkomandi varð fullra 18 ára né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta.

11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi að undanskildum 7. og 8. gr. sem öðlast gildi 1. mars 2024. Við gildistöku 8. gr. falla úr gildi skipanir þeirra er þá eiga sæti í nefnd um eftirlit með lögreglu og skipa þarf í nefndina að nýju.

12. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996: Á eftir orðinu „aðstoðarlögreglustjórar“ í 7. tölul. 1. mgr. 22. gr. laganna kemur: gæðastjóri lögreglu, formaður nefndar um eftirlit með lögreglu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og var fyrst lagt fram á 153. löggjafarþingi og er nú lagt fram að nýju með þeim breytingum sem greinir í kafla 5.1. Tildrög þess má rekja til frumkvæðis þáverandi dómsmálaráðherra og áherslu núverandi ráðherra um að ráðast í endurskoðun á 15. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, að því er varðar aðgerðir til að afstýra brotum eða stöðva þau. Endurskoðun þessi byggist á vinnu ráðuneytisins sem staðið hefur yfir undanfarin ár og lýtur að greiningu heimilda lögreglu til aðgerða í þágu afbrotavarna og mögulegum úrbótum. Markmið hennar er að skýra heimildir lögreglu til að grípa til aðgerða á þessu sviði, einkum hvað varðar afbrot eða athafnir sem raskað geta öryggi borgaranna og ríkisins, afbrot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og afbrot sem framin eru á netinu.

Löggæsla nú á tíðum snýr ekki síður að frumkvæðisvinnu í formi upplýsingaöflunar og greiningar upplýsinga. Breytt afbrotamynstur, aukin hætta á hryðjuverkum og útbreiðsla

alþjóðlegrar skipulagðrar brotastarfsemi krefst þess að löggæsluyfirvöld geti brugðist við og gripið til aðgerða áður en einstök brot eru framin. Með frumvarpi þessu er því lögð aukin áhersla á mikilvægi þess að lögregla geti gripið fyrir inn í atburðarás og þannig fyrirbyggt að framin séu alvarleg afbrot. Í því skyni mælir frumvarpið fyrir um heimild lögreglu til að nýta upplýsingar sem hún býr yfir og aflar til greiningar auk þess sem ráðherra er veitt heimild til að kveða nánar á um þær aðgerðir sem heimilt er að beita í þágu afbrotavarna. Þá er lögreglu veitt sérstök heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum sem hafa tengsl við skipulögð brotsamtök eða sem sérgreind hætta stafar af fyrir öryggi ríkisins eða almennings. Einnig er kveðið á heimild til haldlagningar að undangengnum dómsúrskurði til að koma í veg fyrir alvarleg brot gegn öryggi ríkisins.

Frumvarpinu er einnig ætlað að efla eftirlit með lögreglu. Annars vegar er mælt fyrir um að embætti ríkislögreglustjóra skuli starfrækja innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu og að ráðherra skuli skipa gæðastjóra lögreglu til fimm ára í senn. Hins vegar er nefnd um eftirlit með lögreglu eflað til muna með því að fjölga nefndarmönnum og kveða á um að formaður nefndarinnar skuli vera embættismaður í fullu starfi, auk þess sem nefndinni er falið að hafa sérstakt eftirlit með aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna.

Þá er í frumvarpinu lagt til að starfsemi stýrihóps um skipulagða brotastarfsemi verði lögfest, nauðsynlegar breytingar verði gerðar á 11. gr. a laganna um móttöku erlends lögreglu-liðs sem og að kveðið verði á um meðferð vopna hjá lögreglu, en ákvæði þess efnis hafa fram til þessa aðeins verið að finna í reglugerð á grundvelli vopnalaga.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn tilfni um afbrotavarnir.

Í lögreglulögum er ekki að finna mörg ákvæði sem kveða beinlínis á um heimildir lögreglu til aðgerða eða upplýsingaöflunar í þágu afbrotavarna. Þó er talið að leiða megi af einstökum ákvæðum laganna tilteknar heimildir sem nauðsynlegar eru til að lögregla geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á þessu sviði. Verður því að meta hverju sinni hversu langt slíkar heimildir ná og vegast þar á sjónarmið um nauðsyn þess að lögregla geti rækt hlutverk sitt og starf með fullnægjandi hætti og sjónarmið um persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Heimildir lögreglu á þessu sviði byggjast öðru fremur á 1. gr. laganna um hlutverk lögreglu og 15. gr. um aðgerðir í þágu almannafríðar, allsherjarreglu o.fl. en í 1. mgr. hennar er mælt sérstaklega fyrir um að lögreglu sé heimilt að hafa afskipti af borgurinum, m.a. til að afstýra afbrotum eða stöðva þau.

Samkvæmt a-lið 2. mgr. 1. gr. laganna er það hlutverk lögreglu að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögreglulögum er efni ákvæðisins skýrt nánar með þeim hætti að í þessari almennu skyldu lögreglu felist einnig gæsla öryggis einstakra borgara, ef því er að skipta (451. mál á 120. löggjafarþingi). Í b-lið sömu málsgreinar er kveðið á um það hlutverk lögreglu að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins. Í athugasemdum við ákvæðið í fyrrgreindu frumvarpi kemur fram að átt sé fyrst og fremst við skyldu lögreglu til afskipta þar sem brot kunna að vera yfirvofandi. Opið orðalag þess gefur því talsvert rými til túlkunar.

Ákvæði a- og b-liðar 2. mgr. 1. gr. laganna fela í sér öryggis- og afbrotavarnahlutverk lögreglu. Heimildir lögreglu til aðgerða í þágu þess grundvallast á ákvæðum lögreglulaga frekar en sakamálalaga, þ.e. í þeim tilvikum þegar ekki er fyrir hendi grunur um afbrot eða tilraun til afbrots. Þessar heimildir eru nánar útfærðar í 15. gr. laganna um aðgerðir í þágu

almannafriðar, allsherjarreglu o.fl. þar sem hið svonefnda allsherjarumboð lögreglu er lögfest. Með því er átt við það sem áður var talin óskráð regla um að lögregla hafi almenna venju-myndaða heimild innan vissra marka til að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að halda uppi lögum og reglu í landinu. Í 1. mgr. 15. gr. segir að lögreglu sé heimilt að hafa afskipti af borgurunum til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau. Hvað átt er við með því að „hafa afskipti af“ er að vissu leyti nánar skilgreint í 2. mgr. sömu greinar. Þar eru taldar upp ýmsar aðgerðir sem lögreglu er heimilt að grípa til í þessu skyni og fela í sér bein afskipti af borgurunum. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu sem varð að lögunum er sérstaklega tiltekið að upptalningin sé ekki tæmandi heldur sé miðað fyrst og fremst að því að tiltaka þær aðstæður og aðgerðir sem eru langalgengastar. Ætlunin var því hvorki að þrengja né rýmka umrætt allsherjarumboð lögreglu heldur aðeins að taka af allan vafa um lögmæti tiltekinna afskipta lögreglu.

Ákvæði 15. gr. tiltaka hins vegar ekki þau óbeinu afskipti af borgurunum sem einnig hafa verið talin rúmast innan allsherjarumboðsins og lúta að afbrotavörnum, þar á meðal má nefna eftirlit lögreglu á opinberum stöðum, t.d. þar sem aukin hættu er á afbrotum. Slíkt eftirlit getur falið í sér öflun upplýsinga um mannaferðir og aðrar sambærilegar aðgerðir sem kunna að rjúfa friðhelgi einkalífs þeirra sem þær beinast að. Í ljósi þess að heimildir af þessu tagi byggjast á hinu venjubundna allsherjarumboði og almennum ákvæðum laganna um hlutverk lögreglu ríkir nokkur vafi um innihald þeirra og hve víðtækt eftirlit á grundvelli þeirra geti verið, einkum gagnvart tilteknum einstaklingi eða hópi einstaklinga.

Mikilvægt er að lögregla geti framkvæmt framangreindar aðgerðir á grundvelli skýrra laga-heimilda. Þá verður einnig að gera skýran greinarmun á þeim aðgerðum sem lögreglu er heimilt að grípa til á grundvelli lögreglulaga og þeirra rannsóknaraðgerða sem heimilaðar eru á grundvelli sakamálalaga. Um getur verið að ræða afar sambærilegar aðgerðir, en skilyrði fyrir beitingu þeirra geta hins vegar verið misjöfn eftir því hvorum lögunum þær byggjast á. Eðlilegt er að sá greinarmunur komi skýrt fram í viðkomandi lögum, enda um íþyngjandi aðgerðir gagnvart borgurunum að ræða.

2.2. Greiningardeild ríkislögreglustjóra.

Samkvæmt b-lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, er ríkislögreglustjóra falið að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess, auk þess að leggja mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi. Hlutverk deildarinnar er þannig tvíþætt, þ.e. annars vegar að rannsaka brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, á grundvelli sakamálalaga og hins vegar að framkvæma áhættumat vegna hryðjuverkaógnar, skipulagðrar brotastarfsemi eða annars sem getur ógnað öryggi ríkisins. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 46/2006, um breytingu á lögreglulögum, nr. 90 13. júní 1996, og lögum um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, nr. 92. 1. júní 1989, segir að mikilvægt sé að lögreglan, sem gegnir því hlutverki að gæta öryggis ríkisins og borgara þess, afli og vinni úr upplýsingum og greini hættu sem tengist fíkniefnabrotum, skipulagðri brotastarfsemi og hryðjuverkum eða öðru varðandi öryggi ríkisins (520. mál á 132. löggjafarþingi). Þá segir að um rannsóknaraðferðir og starfsheimildir greiningardeildar fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Eðli máls samkvæmt taka ákvæði þeirra laga aðeins til þess hlutverks deildarinnar er lýtur að rannsókn brota gegn framangreindum köflum hegningarlaga. Þar sem lögin mæla ekki nánar fyrir um hlutverk deildarinnar á sviði áhættugreiningar eða afbrotavarna eða hverjar heimildir hennar til aðgerða og upplýsingasöfnunar í því skyni eru verður að telja að þær leiði

af ákvæði b-liðar 2. mgr. 5. gr. auk hinna almennu ákvæða a- og b-liðar 2. mgr. 1. gr. laganna um hlutverk lögreglu, einkum því að koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.

Á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laganna var árið 2007 sett reglugerð nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislögreglustjóra þar sem skipulag, hlutverk og verkefni hennar eru skilgreind og nánar útfærð. Í umræddu ákvæði laganna er hins vegar ekki að finna sérstaka umfjöllun um starfsemi deildarinnar og afmarkar ákvæðið þar af leiðandi ekki efnislegt gildissvið reglugerðarinnar umfram það sem fram kemur í b-lið 2. mgr. 5. gr. laganna. Að því er varðar heimildir deildarinnar til upplýsingaöflunar eiga ákvæði 4. gr. reglugerðarinnar við, en í a-lið 2. mgr. þeirrar greinar er mælt fyrir um söfnun upplýsinga, úrvinnslu, greiningu og skipti á upplýsingum í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr líkum á afbrotum. Þá er í d-lið kveðið á um að deildin annist áhættugreiningu vegna einstaklinga og afli upplýsinga vegna verndar og öryggisgæslu fyrir ædstu stjórn ríkisins. Ákvæðin sækja efnislega lagastof sína fyrst og fremst til a- og b-liðar 2. mgr. 1. gr. laganna auk b-liðar 2. mgr. og 3. mgr. 5. gr. að því er snertir starfsemi deildarinnar almennt. Ákvæði 4. gr. reglugerðarinnar eru því einu lögfestu reglurnar um nánara umfang slíkrar upplýsingaöflunar, en til viðbótar skal þess getið að öll vinnsla persónuupplýsinga á þessum grundvelli verður að samræmast ákvæðum laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019.

Af þessu má ráða að heimildir lögreglu til aðgerða í þágu afbrotavarna í því skyni að gæta öryggis ríkisins eru að öllu leyti almennar og ekki er til að dreifa sérstökum heimildum sem veita skýra lagastof fyrir tilteknum aðgerðum eða upplýsingaöflun. Það leiðir til þess að túlka verður hverju sinni hvort tiltekin aðgerð rúmist innan hinnar almennu heimildar laganna. Þrátt fyrir að framkvæmd geti skapað venju og þar með afmarkað heimildir verður að telja að slíkt fyrirkomulag sé almennt til þess fallið að draga úr fyrirsjáanleika og gagnsæi, auk þess sem almennt orðaðar heimildir geta skapað óvissu hjá þeim sem falið er að beita þeim.

2.3. *Norrænn samanburður.*

Frumvarpi þessu er ætlað að skýra og styrkja heimildir lögreglu til aðgerða í þágu afbrotavarna. Með aðgerðum er einna helst átt við heimild lögreglu til að safna og vinna upplýsingar í afbrotavarnaskyni og viðhafa tiltekið eftirlit með fólki og stöðum til að koma í veg fyrir afbrot. Frumvarpinu er einnig ætlað að efla getu lögreglu, að nánari skilyrðum uppfylltum, til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og koma í veg fyrir brot sem ógna öryggi ríkisins. Með því er átt við alvarleg brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, þar á meðal landráð og hryðjuverk. Til að fá skýrari mynd af tilefni og nauðsyn þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpi þessu er rétt að bera saman heimildir á sviði afbrotavarna hér á landi við aðrar Norðurlandþjóðir. Verður því hér gerð nánari grein fyrir laga- og stofnanaumhverfi í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi á sviði afbrotavarna, með áherslu á aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og koma í veg fyrir brot sem ógna öryggi ríkisins og almennings.

Afbrotavarnir annars staðar á Norðurlöndum byggjast, með sama hætti og hér á landi, að miklu leyti á almennum ákvæðum í lögreglulögum um það hlutverk lögreglu að stemma stigu við afbrotum. Því til viðbótar má þó finna sértæk ákvæði sem heimila tiltekna upplýsingaöflun og beitingu þvingunarúrreða. Afar mikilvægt er að hafa í huga að heimildir lögreglu annars staðar á Norðurlöndum til upplýsingaöflunar og aðgerða í þágu afbrotavarna á grundvelli almennra lagaákvæða kunna að vera nánar útfærðar í verklagsreglum sem ekki eru birtar opinberlega eða byggjast á framkvæmd til lengri tíma sem setur þeim skýran ramma. Því getur reynst erfitt að gera tæmandi grein fyrir heimildum lögreglu með því einu að greina laga- og

reglugerðarákvæði í lögum þessara ríkja. Öflugar greiningardeildir eru einnig starfræktar hjá lögreglu og öryggisþjónustum þessara ríkja, sem gegna mikilvægu hlutverki í því að draga úr skipulagðri brotastarfsemi og koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins með víðtækri upplýsingaöflun og greiningu sem m.a. er notuð til kortlagningar á starfsemi brotasamtaka.

Af eftirfarandi umfjöllun má glögggt ráða að þær heimildir sem lagðar eru til í frumvarpi þessu eru í efnislegu samræmi við þær heimildir sem lögregla annars staðar á Norðurlöndum hefur yfir að ráða og sæta aðgerðir sem á þeim byggjast sams konar skilyrðum um beitingu þeirra.

2.3.1. Aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Á síðustu árum hafa komið fram skýrar vísbendingar um að umfang og eðli skipulagðrar brotastarfsemi hafi tekið verulegum breytingum hér á landi til hins verra. Hópar innlendra jafnt sem erlendra aðila hafa það að atvinnu að fremja fjölda afbrota með skipulegum hætti, þar á meðal þjófnað, fjársvik, fíkniefnabrot og peningabætti. Um þetta hefur m.a. verið fjallað í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra sem hefur það hlutverk að leggja mat á hættu af skipulagðri brotastarfsemi.

Í skýrslu deildarinnar frá árinu 2021 er m.a. lögð áhersla á þá þróun að skipulögð brotastarfsemi hefur að undanförnu færst í auknum mæli á veraldarvefinn í formi ýmissa netbrota. Niðurstaða skýrslunnar er að áhætta vegna skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi teljist mjög mikil. Aukið aðgengi brotahópa að erlendum mörkuðum með fíkniefni, notkun þeirra á stafrænni tækni og fjölbreytt brotamynstur, m.a. í tengslum við mansal og smygl á fólki, eru á meðal þeirra meginþátta sem leiða til niðurstöðu skýrslunnar. Skipulögð brotastarfsemi er því ekki aðeins talin fela í sér ógn við öryggi einstaklinga heldur samfélagsins í heild. Skýrsla deildarinnar frá árinu 2019 dregur upp sambærilega mynd en þar var augum m.a. beint að uppgangi erlendra brotahópa hér á landi. Niðurstaða skýrslunnar var að gífurleg áhætta væri af skipulagðri brotastarfsemi hér á landi og ljóst að hún hefði mikil áhrif á líf og heilsu fólks, skaðvænleg áhrif á samfélagið allt og nauðsynlega innviði þess.

Til að bregðast við þessari þróun hafa stjórnvöld gripið til ýmissa aðgerða. Auknum fjármunum hefur verið úthlutað til baráttunnar gegn skipulagðri brotastarfsemi í því skyni að efla rannsóknir og tækjabúnað lögreglu. Þá hefur stýrihópur um skipulagða brotastarfsemi verið settur á fót líkt og nánar greinir í frumvarpi þessu. Að undanskildu ákvæði 175. gr. a almennra hegningarlaga er hins vegar hvorki í lögreglulögum né öðrum lögum hér á landi að finna ákvæði er veita lögreglu sérstakar heimildir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi umfram það sem gildir almennt um störf lögreglu á sviði rannsókna og afbrotavarna. Frumvarpi þessu er ætlað að bregðast við þessari stöðu og er því lagt til að lögreglu verði veitt heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum sem tengjast skipulögðum brotasamtökum. Er þetta einkum gert í því skyni að gera lögreglu kleift að kortleggja starfsemi brotasamtaka og undirbyggja sakamálarannsóknir með skilvirkari hætti en gildandi lög leyfa.

Annars staðar á Norðurlöndum er að miklu leyti einnig byggt á almennum ákvæðum í lögreglulögum til að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi. Því til viðbótar hefur þó sérstök stofnunum innan lögreglu verið falið að rannsaka brot tengd skipulagðri brotastarfsemi auk þess sem finna má sértæk ákvæði sem heimila tiltekna upplýsingaöflun, eftirlit og beitingu þvingunarúrræða til að sporna gegn henni.

2.3.1.1. Danmörk.

Hinn 1. janúar 2022 var sett á stofn *National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK)* sem fer með rannsókn og saksókn alvarlegra brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Með

stofnun NSK voru ýmis embætti sameinuð í því skyni að koma á fót heildstæðri og öflugri einingu sem starfar á landsvísu, en stofnunin fer einnig með rannsókn og saksókn alvarlegra efnahags- og netbrota. Stofnunin starfrækir að auki greiningardeild sem m.a. hefur það hlutverk að fylgjast með skipulagðri brotastarfsemi og safna og greina upplýsingar sem henni tengjast.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. danskra lögreglulaga hefur lögreglan það hlutverk að koma í veg fyrir afbrot og afstýra annarri hættu fyrir öryggi almennings og ríkisins. Í 2. mgr. 2. gr. a laganna er svo að finna heimild til handa lögreglu til að afla upplýsinga úr almannrými um það sem nauðsynlegt er til að sinna lögbundnum hlutverkum sínum. Afbrotavarnahlutverk lögreglu er einnig að nokkru nánar útfært í ákvæðum 4., 5., 6. og 6. gr. a laganna þar sem lögreglu er m.a. veitt heimild til að hafa eftirlit á svæðum og loka þeim og hafa afskipti af einstaklingum í því skyni að draga úr hættu á afbrotum og annarri hættu til að gæta almannaöryggis. Auk þess getur lögregla beitt sértækum úrræðum eins og leit á einstaklingum og í bifreiðum á skilgreindum svæðum þar sem hnifaburður hefur verið sérstaklega bannaður. Jafnframt er lögreglu heimilt að skilgreina tiltekin bannsvæði þar sem refsing liggur við því að fara um þau án heimildar. Ákvörðun um beitingu slíkra úrræða verður aðeins tekin af lögreglustjóra eða öðrum yfirmanni.

Á grundvelli 2. gr. a danskra lögreglulaga og laga um vinnslu persónuupplýsinga í lög-gæslutilgangi hefur upplýsingamiðuð löggæsla verið innleidd og er sífellt aukin áhersla lögð á upplýsingaöflun og greiningarstarf. Sérstakt greiningartól (*POL-INTEL*) var tekið í notkun á árinu 2017 en það gerir lögreglu m.a. kleift að bera saman upplýsingar úr mörgum upplýsingakerfum, greina mynstur og skilgreina svæði þar sem aukin hætta er á afbrotum.

2.3.1.2. Noregur.

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (KRIPOS) fer með rannsókn og saksókn allra alvarlegra brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Stofnunin veitir einnig tækni- og sérfræðiaðstoð við rannsóknir hjá öðrum embættum auk þess að starfrækja greiningardeild á landsvísu.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. norsku lögreglulaganna er það hlutverk lögreglu að koma í veg fyrir afbrot og aðra röskun á almannaöryggi. Heimildir lögreglu til aðgerða á grundvelli ákvæðisins eru ekki nánar útfærðar í lögreglulögunum. Í lögum um vinnslu persónuupplýsinga hjá lögreglu er hins vegar að finna ákvæði er veitir lögreglu sérstaka heimild til vinnslu upplýsinga um einstaklinga í því skyni að stemma stigu við afbrotum. Nánar tiltekið er kveðið á um í a-lið 2. mgr. 5. gr. laganna að lögreglu sé heimil vinnsla persónuupplýsinga um einstaklinga sem ekki eru grunaðir um afbrot en hafa tengsl við skipulagða brotastarfsemi. Samkvæmt b-lið sömu málsgreinar er lögreglu heimil vinnsla persónuupplýsinga um einstaklinga sem hafa sérstök tengsl við einstaklinga sem nefndir eru í a-lið. Með vinnslu persónuupplýsinga er m.a. átt við að lögreglu sé heimilt að safna upplýsingum um viðkomandi, eftir atvikum með þeim aðferðum sem lögreglu er almennt heimilt að beita. Með þessum hætti getur lögreglu haft eftirlit með einstaklingum sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og kortlagt starfsemi brotasamtaka með kerfisbundinni söfnun og skráningu upplýsinga um einstaklingana. Upplýsingaöflun lögreglu samkvæmt ákvæði þessu sætir ekki sérstöku utanaðkomandi eftirliti en skilyrði er samkvæmt lögnum að lögregla gangi úr skugga um áreiðanleika upplýsinga sem leiða til þess að einstaklingur sæti eftirliti. Að öðru leyti sæta upplýsingar sem aflað er á grundvelli ákvæðisins sömu meðferð og önnur vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt lögnum, en í því felst að lögreglu er ekki skylt að upplýsa viðkomandi um vinnslu persónuupplýsinga ef það er nauðsynlegt í þágu afbrotavarna.

Norsk lög um meðferð sakamála heimila einnig að beitt sé þvingunarúrræðum til að koma í veg fyrir tiltekin alvarleg brot, þar á meðal brot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Ákvæði 222. gr. d laganna kveður á um að lögreglu sé heimilt að beita þvingunarúrræðum á borð við húsleit, leynilega rafræna vöktun, öflun fjarskiptagagna og hlerun samskipta í því skyni að koma í veg fyrir m.a. manndráp eða stórfelld fíkniefnabrot.

Enn fremur er kveðið á um í 17. gr. b norsku lögreglulaganna að dómsmálaráðuneytið geti falið *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* að fara með forræði mála sem varða skipulagða brotastarfsemi. Það er því aðeins við þessar aðstæður sem mögulegt er að aðgerðir lögreglu gegn skipulagðri brotastarfsemi sæti sérstöku utanaðkomandi eftirliti, en starfsemi PST sætir eftirliti af hálfu EOS-þingnefndarinnar, sbr. umfjöllun í kafla 2.3.2.

2.3.1.3. Svíþjóð.

Í Svíþjóð fer almenna lögreglan með rannsókn og saksókn brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Þrátt fyrir að ekki hafi verið sett á stofn sérstakt embætti á landsvísu til að rannsaka slík brot eru starfræktar ýmsar stoðeildir sem veita aðstoð þvert á embættin, þar á meðal greiningardeild. Þar að auki er afar virkt samstarf á milli lögreglu og annarra yfirvalda í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi, en árið 2009 var í því skyni stofnað til formlegs samstarfsvettvangs 12 einstakra stjórnvalda, þar á meðal skattyfirvalda, vinnumálayfirvalda, almannatrygginga o.fl. auk lögreglu. Í kjölfar þess voru sett sérstök lög um skyldu stjórnvalda til að miðla sín á milli, óháð þagnarskyldu, upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi.

Í 1. mgr. 2. gr. sænskra lögreglulaga er kveðið á um lögreglu hafi það hlutverk að koma í veg fyrir afbrot og röskun á almannaoöryggi. Hlutverk þetta er að nokkru nánar útfært í ákvæðum 23. gr., 23. gr. a og 23. gr. b laganna þar sem lögreglu eru veittar heimildir til að hafa afskipti af einstaklingum og til líkamsleitar í því skyni að koma í veg fyrir afbrot. Beiting úrræða af þessu tagi er almennt háð ákvörðun lögreglustjóra eða annars yfirmanns.

Samkvæmt þargildandi lögum um aðgerðir til að koma í veg fyrir alvarleg brot (*s. lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*) hefur ekki verið heimilt að beita þvingunarúrræðum í þágu afbrotavarna nema til að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins og hefur SÄPO farið með forræði allra slíkra aðgerða. Í ljósi þess hve umsvif skipulagðrar brotastarfsemi hafa aukist þar í landi á síðustu árum, einkum með fordæmalausri fjölgun skot- og sprengjuárása, hafa nú tekið gildi lög sem heimila einnig hinni almennu lögreglu að beita slíkum þvingunarúrræðum vegna alvarlegra brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Lagabreyting þessi gerir lögreglu m.a. kleift að fylgjast með einstaklingum, afla fjarskiptagagna, hlera samskipti og viðhafa leynilega rafræna vöktun í því skyni að koma í veg fyrir alvarleg brot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi sem og brot sem ógna öryggi ríkisins.

2.3.1.4. Finnland.

Centralkriminalpolisen (CKP) fer með rannsókn brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi á landsvísu auk þess sem stofnunin veitir almennu lögreglunni sérfræðiaðstoð. CKP sinnir einnig upplýsingaöflun og greiningarstarfi fyrir lögregluna í heild.

Almenn ákvæði er að finna í finnskum lögreglulögum um hlutverk lögreglu á sviði afbrotavarna og eru þau nánar útfærð með ákvæðum um heimildir til beinna afskipta af borgurum og lokun svæða til að koma í veg fyrir afbrot og aðra hættu gegn almannaoöryggi.

Í 4. kafla laganna er að finna heimild til handa lögreglu til að viðhafa rafræna vöktun á almannafæri, þar á meðal með mannaferðum og umferð bifreiða, í því skyni að koma í veg fyrir afbrot.

Þá er í ákvæði 13. gr. 5. kafla laganna um leynilega upplýsingaöflun heimild fyrir lögreglu til að hafa eftirlit með einstaklingum til lengri tíma, að hámarki sex mánuði, í því skyni að afla upplýsinga um viðkomandi. Skilyrði fyrir beitingu eftirlits er að réttmæt ástæða sé til að ætla að hætta sé á að viðkomandi kunni að fremja afbrot sem að lágmarki varði tveggja ára fangelsi. Ákvörðun um að beita eftirliti skal tekin af lögreglumanni og má að hámarki standa yfir í sex mánuði skv. 14. gr.

Til viðbótar er í 15. gr. sama kafla að finna heimild fyrir lögreglu til að beita flugumanni gagnvart einstaklingi sem hætta er á að kunni að fremja afbrot sem varðar að lágmarki fjögurra ára fangelsi eða auðgunarbrot í tengslum við skipulagða brotastarfsemi. Beiting flugumanns felst í að afla upplýsinga með samskiptum við viðkomandi án þess að honum sé ljóst að um lögreglumann sé að ræða. Ákvörðun um beitingu flugumanns verður aðeins tekin af hálfu lögreglustjóra, finnsku öryggisþjónustunni eða lögreglumanni sem hefur hlotið sérstaka þjálfun í beitingu úrræðisins.

Samkvæmt 58. gr. sama kafla er lögreglu aðeins skylt að tilkynna einstaklingi um að hann hafi sætt eftirliti eða haft samskipti við flugumann þegar aðgerð leiðir til sakamálarannsóknar, enda verða þá aðgerðirnar hluti af rannsóknargögnum.

Upplýsingaöflun með beitingu ofangreindra aðgerða sætir eftirliti af hálfu stjórnar finnsku lögreglunnar og viðkomandi lögreglustjóra. Þá ber innanríkisráðherra að skila árlegri skýrslu til umboðsmanns finnska þingsins um beitingu leynilegra aðgerða til upplýsingaöflunar.

2.3.2. Afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins.

Almennt er viðurkennt í hinum vestræna heimi að barátta ríkja gegn brotum sem varða öryggi almennings og ríkisins lúti öðrum lögmálum en eiga við um rannsóknir hefðbundinna sakamála og önnur löggæsluverkefni. Eðli og alvarleiki þessara brota er slíkur að talið hefur verið réttlætandi að veita yfirvöldum ríkar heimildir til aðgerða í því skyni að rannsaka og afstýra þeim. Heimildir þessar fela almennt í sér viðtækara eftirlit og meira inngríp í friðhelgi einstaklinga samanborið við önnur störf lögreglu, enda geta afleiðingar þessara brota haft mikil áhrif á almenning.

Löggæsluyfirvöld hér á landi hafa alla tíð starfað í öðru umhverfi á sviði afbrotavarna en yfirvöld í nágrannalöndum, einkum að því er varðar öryggi ríkisins. Alls staðar annars staðar á Norðurlöndum starfa sérstakar stofnanir innan lögreglu sem hafa það hlutverk að stemma stigu við afbrotum sem geta raskað öryggi ríkisins, þar á meðal landráðum, nýsnum og hryðjuverkum.

Í Danmörku er starfrækt sérstök öryggisstofnun dönsku lögreglunnar, *Politiets Efterretningstjeneste (PET)*, sem gegnir hlutverki öryggisþjónustu auk þess að vera skilgreint öryggisstjórnvald. Árið 2014 voru sett heildstæð lög um starfsemi PET, sem endurskoðuð voru árið 2017 (d. *lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 231/2017*). Samkvæmt þeim er hlutverk stofnunarinnar m.a. að koma í veg fyrir og rannsaka brot gegn öryggi ríkisins, auk þess sem stofnunin framkvæmir ýmis áhættumöt. Efni laganna lýtur öðru fremur að heimildum PET til upplýsingaöflunar, frumkvæðisathugana og rannsókna, þar á meðal beitingu þvingunarúrræða, vinnslu og miðlun þeirra upplýsinga sem er aflað, auk þess sem kveðið er á um eftirlit með starfsemi stofnunarinnar sem er í höndum sjálfstæðrar eftirlitsnefndar, *Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET)*.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er öryggisþjónusta á vegum norsku lögreglunnar og hefur það hlutverk að koma í veg fyrir og rannsaka brot gegn öryggi ríkisins. Um starfsemi PST fer eftir kafla III a í norsku lögreglulögunum (n. *lov om politiet, nr. 53/1995*), en ákvæði hans eru einnig nánar útfærð í hinni svonefndu PST-reglugerð frá árinu 2005 (n. *Instruks for Politiets*

sikkerhetstjeneste, nr. 920/2005). Mælt er fyrir um hlutverk PST í ákvæðum 17. gr. b og c lögreglulaga, en samkvæmt þeim er stofnuninni m.a. falið að koma í veg fyrir og rannsaka landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins, auk þess sem henni ber að vinna áhættumöt og eiga samstarf við lögregluyfirvöld erlendis.

Heimildir PST til aðgerða byggjast á almennum ákvæðum lögreglulaga og sérákvæðum þeirra um þvingunarúrræði sem stofnuninni er heimilt að beita í þágu afbrotavarna. Á þeim grundvelli er lögreglu heimilt að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru hverju sinni og er í því sambandi stuðst við ákveðnar ólögfestar aðferðir (n. *ulovfesta metodar*) til upplýsingaöflunar. Á meðal þeirra þvingunarúrræða sem stofnuninni er heimilt að beita má nefna húsleit, haldlagningu og rafrænt eftirlit, hvort sem er með myndavélabúnaði á heimili eða öðrum stöðum sem sæta friðhelgi, eftirfararbúnaði eða öflun gagna úr fjarskiptabúnaði auk heimildar til að hlusta á fjarskipti.

Á vegum norska þingsins starfar nefndin *Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS)* og hefur hún eftirlit með starfsemi PST.

Öryggislögregla Svíþjóðar, *Säkerhetspolisen (SÄPO)*, er sjálfstæð löggæslu- og öryggisstofnun sem starfar samhliða almennu lögreglunni (s. *polisen*) og veitir henni stuðning. SÄPO hefur einnig sérstök verkefni á höndum sem almenna lögreglan hefur ekki og varða þau einkum afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins. Verkefni SÄPO eru tilgreind í 3. gr. lögreglulaga (s. *polislag*) og einnig í reglugerð um sænsku lögregluna (s. *polisförordning*) og í reglugerð um öryggislögregluna (s. *förordning med instruktion för Säkerhetspolisen*). SÄPO hefur heimildir samkvæmt lögum til að beita þvingunarúrræðum í þágu afbrotavarna vegna brota sem varð öryggi ríkisins, líkt og nánar greinir í kafla 2.3.1.3 hér að framan.

Sérstök öryggis- og persónuverndarnefnd, *Säkerhets- och integritetsskyddsmynden*, hefur eftirlit með starfsemi SÄPO.

2.4. Nauðsyn þess að efla afbrotavarnir lögreglu.

Af framgreindri umfjöllun verður ráðið að íslensk laga- og stofnanaumgjörð á þessu sviði er ekki fyllilega sambærileg þeirri sem þekkist annars staðar á Norðurlöndum og lagaheimildir lögreglu eru mun takmarkaðri hér á landi samanborið við nágrannaríkin, einkum að því er varðar öryggi ríkisins. Lögregla hefur í störfum sínum á sviði afbrotavarna einkum stuðst við ákvæði 15. gr. lögreglulaga þegar hafa þarf tiltekin bein afskipti af borgurunum og 1. gr. varðandi hlutverk hennar almennt, auk ákvæða ýmissa sérlaga. Af þeim sökum er ekki fyllilega skýrt eða gagnsætt hversu langt heimildir hennar ná til að grípa til aðgerða sem miða að því að stemma stigu við afbrotum, þar á meðal hversu íþyngjandi inngríp í friðhelgi einstaklinga slíkar aðgerðir geta verið. Nauðsynlegt er því að útfæra nánar í lögum hverjar heimildir lögreglu eru til slíkra aðgerða, skýra þær og kveða jafnframt á um hver skilyrði fyrir beitingu þeirra eru hverju sinni. Með frumvarpi þessu er ætlunin að styrkja heimildir lögreglu til afbrotavarna og skipa þeim einn stað í lögum. Markmiðið er að löggæsluyfirvöld geti framvegis unnið markvisst starf í þágu afbrotavarna á grundvelli skýrt afmarkaðra lagaákvæða sem veita fullnægjandi stöð fyrir öflun og greiningu upplýsinga. Einkum er horft til þess að efla getu lögreglu til að koma í veg fyrir skipulagða brotastarfsemi og brot sem beinast gegn öryggi ríkisins, m.a. með því að gera lögreglu kleift að viðhafa eftirlit með einstaklingum þegar nauðsyn ber til. Skýr skil eru þó gerð á milli almennra heimilda lögreglu til að stemma stigu við afbrotum annars vegar og heimilda til aðgerða til að koma í veg fyrir skipulagðra brotastarfsemi og brot gegn öryggi ríkisins hins vegar. Það er í samræmi við það sem að framan greinir um eðli og alvarleika slíkra brota og sérstaka nauðsyn þess að koma í veg fyrir að þau séu skipulögð, undirbúin og framin.

Ef ákvæði frumvarps þessa um eftirlit með einstaklingum eru borin saman við þau sem gilda um sambærileg atriði í lögum hinna Norðurlandþjóðanna eru þau talin í góðu samræmi, sérstaklega við þau sem finna má í finnskum lögreglulögum og norskum lögum um vinnslu persónuupplýsinga hjá lögreglu. Samræmi er einnig á milli þeirra skilyrða sem sett eru fyrir beitingu aðgerða og skal áréttað að eftirlit af því tagi sem ákvæði frumvarpsins heimilar lögreglu að viðhafa sætir hvergi í ofangreindum ríkjum skilyrði um dómsúrskurð.

Í samræmi við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum er sérstaklega hugað að því að auknum heimildum á þessu sviði fylgir aukin ábyrgð og er því mælt fyrir um í frumvarpinu að nefnd um eftirlit með lögreglu hafi eftirlit með tilteknum aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna. Áréttað skal þó að heimildir sem frumvarpið veitir lögreglu til að sinna afbrotavörnum, einkum í þágu öryggis ríkisins, eru mun takmarkaðri en annars staðar á Norðurlöndum. Aðeins er kveðið á um þrönga heimild til að hafa eftirlit með tilteknum einstaklingum að uppfylltum nánari skilyrðum auk þvingunarúrræðis sem undantekningarlaust krefst undangengins dómsúrskurðar. Aðgerðirnar beinast þannig að mjög afmörkuðum hópi en ekki hinum almenna borgara að neinu leyti, líkt og aðgerðir öryggisstofnana annars staðar á Norðurlöndum og Vesturlöndum kunna að gera, t.d. varðandi aðgang að miklu magni lýsi- og fjarskiptagagna. Umfang hins óháða eftirlits sem nefnd um eftirlit með lögreglu verður falið er því í samræmi við eðli, umfang og inngríp aðgerðanna og hefur einkum að markmiði að tryggja nauðsynlegt aðhald með störfum lögreglu og að einstaklingar sem sæta aðgerðum að ósekju geti leitað réttar síns.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um breytingar á lögreglulögum sem taka til þriggja aðgreindra þátta. Lögfest er sérstakt ákvæði um meðferð og notkun vopna hjá lögreglu auk þess sem sett er lagastof fyrir nánari reglur þess efnis. Meginbreytingar frumvarpsins lúta að starfi lögreglu í þágu afbrotavarna og er ætlað að skýra og styrkja heimildir lögreglu til aðgerða á þessu sviði. Þá er eftirlit með störfum lögreglu eftl með því að setja á fót innra gæðaeftirlit hjá embætti ríkislögreglustjóra og fela nefnd um eftirlit með lögreglu að hafa eftirlit með tilteknum aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna.

3.1. Ákvæði um meðferð vopna hjá lögreglu.

Frumvarpinu er ætlað að lögfesta tiltekin grundvallarákvæði í gildandi reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá árinu 1999 sem birtar voru fyrst opinberlega með auglýsingu nr. 156/2015. Reglur þessar voru settar á grundvelli 1. mgr. 3. gr. vopnalaga, nr. 16/1998, er kveður á um að ráðherra setji sérstakar reglur um vopn í eigu lögreglu. Talið er eðlilegt og ákjósanlegt að kveðið sé á um meðferð og notkun vopna í lögreglulögum og reglum settum á grundvelli þeirra frekar en í vopnalögum. Ekki er því um efnislegar breytingar að ræða á reglum sem gilda um þau vopn sem lögreglu er heimilt að nota og hvernig meðferð þeirra er háttáð heldur er fyrst og fremst verið að flytja lagastof reglnanna yfir í lögreglulög.

3.2. Móttaka erlends lögregluliðs.

Með breytingalögum nr. 50/2021 tók gildi ný 11. gr. a lögreglulaga sem kveður á um skyldu lögreglu til að eiga samstarf við erlend lögregluþyrirvöld og alþjóðastofnanir á sviði löggæslu. Þar að auki veitir ákvæðið lögreglu heimild til að taka á móti erlendum lögreglumönnum í því skyni að aðstoða við lögreglurannsóknir eða önnur löggæsluverkefni. Í greinargerð með frumvarpi til laganna er nánar tiltekið hvert markmið ákvæðisins er og að það varði

einkum möguleika lögreglu á að fá aðstoð erlends lögregluliðs í aðgerðum er varða lögreglurannsóknir sem ná til fleiri ríkja, sem og viðburða sem krefjast mikils mannafla hjá lögreglu. Þá er í ákvæði 3. mgr. að finna heimild til handa ráðherra til að setja nánari reglur um alþjóðlegt samstarf lögreglu, þar á meðal um atriði sem varða réttarstöðu erlendra lögreglumanna hér á landi. Reglur þessa efnis hafa enn ekki verið settar af hálfu ráðherra.

Við undirbúning leiðtogafundar Evrópuráðsins sem haldinn var hér á landi dagana 16. og 17. maí á þessu ári ákváðu stjórnvöld að nýta heimild 11. gr. a og fengu til liðs við sig erlendra lögreglumenn sem voru við störf á lokuðu svæði við fundarstað og veittu lögreglu aðstoð við að tryggja öryggi fundargesta og almennings. Í kjölfar þess að fjallað var um veru erlendra lögreglumanna í fjölmiðlum ákvað umboðsmaður Alþingis að hefja athugun á störfum erlendra lögreglumanna hér á landi og hvort og hvernig þau samrýmdust íslensku laga- og regluverki. Niðurstaða umboðsmanns (mál nr. F139/2023) var að orðalag 11. gr. a um að lögreglustjórum væri heimilt að taka á móti erlendum lögreglumönnum við „framkvæmd annarra löggæsluverkefna“ væri of rúmt og til þess fallið að valda misskilningi um markmið þess. Vísaði hann því til stuðnings til gagna sem fyrir liggja um vilja löggjafans við setningu ákvæðisins, svo og almennra sjónarmiða um framsal valdheimilda.

Í frumvarpinu eru því lagðar til breytingar á 11. gr. a til að koma til móts við sjónarmið umboðsmanns og tryggja um leið að ákvæðinu verði ekki beitt með víðtækari hætti en tilgangur þess gefur til kynna.

3.3. Stýrihópur um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Árið 2020 fól dómismálaráðherra ríkislögreglustjóra að efla sérstaklega samstarf og samvinnu innan lögreglu með því að samnýta mannafla og búnað lögreglu og auka skilvirkni innan lögreglunnar í því skyni að vinna markvissar að aðgerðum gegn skipulagðri brotastarfsemi. Var lögð áhersla á að nýta það svigrúm fyrir lögreglu sem skapaðist vegna fækkunar ferðamanna sökum COVID-19-faraldursins til þess að setja aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi í forgang og efla samstarf á milli lögregluembætta með því að leggja til mannafla í sameiginlegan aðgerða- og rannsóknarhóp eða -hópa. Í kjölfarið setti embætti ríkislögreglustjóra verklagsreglur um samstarfið og stofnaður var stýrihópur með fulltrúum embætta ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og héraðssaksóknara sem hafði það hlutverk að tryggja samræmingu og samhæfingu lögreglu á landsvísi til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og efla upplýsingaskipti milli embætanna á þessu sviði. Stýrihópurinn hefur verið að störfum frá þeim tíma og veitir lögreglustjórum stuðning í málum er varða skipulagða brotastarfsemi. Hann vinnur jafnframt að því að efla samvinnu milli lögreglustjóra, samræma verklag, auka fræðslu fyrir lögreglustjóra og hafa yfirsýn í málaflokknum. Með stofnun stýrihópsins settu umrædd embætti málaflokkinn í ákveðinn forgang með því að verja mannafla, búnaði og öðrum aðföngum lögreglu til verkfnisins.

Fyrir á þessu ári var starfsemi stýrihópsins eflað með því að fulltrúum var fjölgað og eiga nú embætti lögreglustjórans á Suðurlandi sem og á Norðurlandi eystra einnig fulltrúa í hópnum, auk þess sem gert er ráð fyrir að tengslafulltrúar Íslands hjá Europol og Eurojust eigi sæti í hópnum, eftir því sem við á. Jafnframt var embætti ríkissaksóknara falið að setja verklagsreglur um samstarf lögreglu gegn skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal um starfsemi stýrihópsins. Samkvæmt núgildandi reglum fer fulltrúi embættis héraðssaksóknara með formennsku í hópnum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að kveðið verði á um stýrihópinn, starfsemi hans og hlutverk í lögreglulögum. Er það í samræmi við markmið frumvarpsins um að styrkja aðgerðagetu

lögreglu í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi og tryggja að lögregla hafi skýra og heildstæða stefnu í málaflokknum og forgangsraði hverju sinni verkefnum á landsvísu. Þá kveður frumvarpið á um aðkomu stýrihópsins að ákvarðanatöku um aðgerðir á sviði afbrotavarna sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Í því ljósi er einnig talið tilefni til að skýrt sé kveðið á um tilvist og starfsemi hans í lögum.

3.4. *Upplýsingamiðuð löggæsla.*

Í frumvarpinu er kveðið á um að lögreglu sé heimilt að nota þær upplýsingar sem hún býr yfir á hverjum tíma til greininga í þágu afbrotavarna. Með því er skýrri lagastoð skotið undir núverandi greiningarstarf lögreglu sem fram fer í afbrotavarnaskyni og grundvöllur lagður fyrir innleiðingu á svonefndri upplýsingamiðaðri löggæslu. Á síðustu tveimur áratugum hefur upplýsingamiðuð löggæsla orðið sífellt mikilvægari hluti af starfi löggæsluyfirvalda á Vesturlöndum. Upplýsingamiðuð löggæsla er stefna sem hefur það að markmiði að starf lögreglu skuli öðru fremur grundvallast á notkun áhættumats og áhættustjórnunar í stað þess að bregðast eingöngu við tilkynntum brotum. Í stefnunni er lögð áhersla á skipulega og virka upplýsingaöflun og greiningar sem grundvöll áætlana og ákvarðana lögreglu um forgangsatriði og frumkvæðisverkefni. Sterkur upplýsingagrunnur og góð greiningarvinna eru mikilvægar forsendur áhrifaríkra afbrotavarna. Upplýsingamiðuð löggæsla stuðlar einnig að formlegu samstarfi lykilstofnana, m.a. með því að helstu samstarfsstofnanir miðli upplýsingum um ætlaða brotastarfsemi til lögreglu svo að lögregla hafi skýra yfirsýn hverju sinni og geti gert faglegar áætlanir um aðgerðir eða rannsóknir. Slík samvinna er forsenda árangurs aðgerða gegn alvarlegum afbrotum og skipulagðri brotastarfsemi. Innleiðing upplýsingamiðaðrar löggæslu hefur í för með sér að unnt verður að nýta mannaúð lögreglu með mun skilvirkari hætti, einkum hvað varðar frumkvæðisvinnu sem grundvallast á greiningum og áhættumati. Er því mikilvægt að lögregla hér á landi geti stuðst við upplýsingamiðaða löggæslu þegar hún sinnir hlutverki sínu á sviði afbrotavarna.

Með lögum um breytingu á lögreglulögum, lögum um dómstóla og lögum um framkvæmdarvald og stjórnábyrgð ríkisins í héraði (eftirlit með lögreglu, lögregluráð o.fl.), nr. 50/2021, var kveðið á um auknar heimildir til upplýsingaskipta á milli lögreglu og annarra stjórnvalda sem og einkaaðila. Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um að lögreglu sé í þágu afbrotavarna heimilt að nýta, þ.m.t. til greiningar, allar þær upplýsingar sem hún býr yfir og aflar í löggæslutilgangi. Með þessum breytingum verður því skýr lagastoð fyrir innleiðingu upplýsingamiðaðrar löggæslu hér á landi en frumvarpið mælir einnig fyrir um að greiningardeild ríkislögreglustjóra skuli sinna upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns. Ætla má að skipulögð innleiðing upplýsingamiðaðrar löggæslu fari fram á næstu árum.

3.5. *Almennar afbrotavarnir – Öflun upplýsinga og eftirlit með fólki og stöðum.*

Frumvarpinu er m.a. ætlað að skerpa á heimildum lögreglu til að afla upplýsinga og viðhafa eftirlit í því skyni að draga úr brotastarfsemi. Líkt og að framan greinir byggjast þessar heimildir nú á almennum ákvæðum lögreglulaga auk ákvæða í sérlegum á borð við lög um útlendinga, vopnalög, lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald auk laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Er því nauðsynlegt að þær verði útfærðar eins skýrt og unnt er í lögum og reglugerðum, einkum með hliðsjón af því að þær kunna að takmarka stjórnarskrárvarinn rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs.

Annars vegar eru teknar saman heimildir lögreglu til að afla upplýsinga í þágu afbrotavarna við framkvæmd almennra löggæslustarfa og frumkvæðisverkefna, þar á meðal samskipti við

uppljóstrara, eftirlit á almannafæri og vöktun vefsíðna sem opnar eru almenningi. Er gert ráð fyrir að slíkt eftirlit verði nánar útfært í reglugerð. Í ljósi þeirrar öru þróunar sem hefur orðið á brotastarfsemi af ýmsu tagi á netinu veitir frumvarpið jafnframt skýra lagastoð fyrir frumkvæðisvinnu lögreglu í því skyni að stemma stigu við netglæpum af öllu tagi. Brotastarfsemi á veraldarvefnum hefur aukist til muna á síðustu árum og hafa einstakar brotategundir færst að mestu leyti yfir á netið, þar á meðal fjársvikabrot og ýmiss konar kynferðisofbeldi. Þá kunna stafræn brot að ógna mikilvægum innviðum samfélagsins líkt og tíðar netárásir á fyrirtæki og opinberar stofnanir sýna fram á.

3.6. Aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins.

Í frumvarpinu er lagt til að lögreglu verði veitt heimild til að viðhafa sérstakt eftirlit með einstaklingum sem hafa tengsl við skipulögð brotasamtök eða sem sérgreind hætta stafar af fyrir almannaöryggi auk þess að grípa til aðgerða til að afla upplýsinga í því skyni að koma í veg fyrir brot sem ógna öryggi ríkisins.

3.6.1. Efni og umfang aðgerða.

Í samræmi við það sem fyrr greinir um tilefni frumvarpsins er talið nauðsynlegt að lögregla geti viðhaft ákveðið eftirlit þegar áreiðanlegar upplýsingar liggja fyrir um að tiltekinn einstaklingur kunni að fremja alvarleg afbrot vegna tengsla hans við skipulögð brotasamtök. Í ljósi þess að frumvarpið veitir lögreglu heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum án þess að þeir séu grunaðir um að hafa framið afbrot er heimildin takmörkuð með þessum hætti og verður henni því ekki beitt gagnvart einstaklingum sem lögregla hefur upplýsingar um að tengist annars konar brotastarfsemi. Jafnframt er heimildin háð því skilyrði að lögreglustjóri taki sérstaka ákvörðun um að viðhafa eftirlit sem bera verður undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til staðfestingar. Auk þess er nefnd um eftirlit með lögreglu falið að hafa eftirlit með aðgerðum af þessu tagi.

Í frumvarpinu er jafnframt fjallað sérstaklega um heimildir til afbrotavarna í þágu öryggis ríkisins. Þær eru afmarkaðar í tilteknu lagaákvæði og veita lögreglu heimild til að viðhafa eftirlit með einstaklingi sem kann að stafa sérgreind hætta af fyrir öryggi ríkisins eða almenning sem og óska eftir upplýsingum frá öðrum stjórnvöldum þegar það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir hryðjuverk eða önnur alvarleg brot gegn öryggi ríkisins.

Einnig er skerpt á hlutverki greiningardeildar ríkislögreglustjóra með því að kveða sérstaklega á um að deildin skuli vinna að því að koma í veg fyrir brot sem ógnað geta öryggi ríkisins.

Lög um meðferð sakamála heimila beitingu ýmissa þvingunarúrræða í þágu sakamálarannsóknna. Engum þeirra er þó heimilt að beita í þágu afbrotavarna á grundvelli lögreglulaga. Með sama hætti og nauðsynlegt getur verið að rjúfa friðhelgi einstaklinga í þágu rannsóknar sakamáls má færa rök fyrir því að upp geti komið þær aðstæður sem réttlæti sambærilegt inngrip til að koma í veg fyrir fyrirhugað afbrot. Berist lögreglu t.d. upplýsingar frá erlendum yfirvöldum um einstakling hér á landi sem talið er að stafi hætta af fyrir almannaöryggi, svo sem vegna tengsla við alþjóðleg hryðjuverkasamtök, standa þjóðfélagslegir hagsmunir ekki síður til þess að lögregla geti viðhaft ákveðið eftirlit með viðkomandi án þess að grunur um tiltekið afbrot sé til staðar. Þá geta rök ekki síður staðið til þess að krefjast megi dómsúrskurðar til að afla tiltekinnna upplýsinga um viðkomandi í því skyni að afstýra afbroti. Rökin fyrir slíkri heimild byggjast á því hve alvarlegar afleiðingarnar geta verið af hugsanlegu broti, svo sem hryðjuverki, og þar af leiðandi getur verið réttlætanlegt að grípa inn í atburðarásina mun fyrr. Beiting þvingunarúrræða í þágu afbrotavarna er þó ávallt annars eðlis en þegar þeim er beitt í

þágu sakamálarannsóknna, enda beinast úrræðin að einstaklingum sem lögregla hefur ekki rökstuddan grun um að hafi framið afbrot. Með hliðsjón af þessu er í frumvarpinu kveðið á um afar takmarkaða heimild lögreglu til að beita þvingunarúrræðum í afbrotavarnaskyni. Nánar tiltekið verður lögreglu heimilt að krefjast dómsúrskurðar um haldlagningu og öflun gagna sem eru í vörslum þriðja aðila í því skyni að koma í veg fyrir brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Um er að ræða sams konar heimild og er að finna í 68. og 69. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, sem tekur þó aðeins til muna og upplýsinga í eigu eða vörslum þriðja aðila. Lögreglu verður t.d. heimilt að afla upplýsinga frá viðskiptabönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum. Heimildin er bundin ströngum skilyrðum að því leyti að henni verður aðeins beitt til að koma í veg fyrir brot sem varða almannaoýruggi og einungis í þeim tilvikum þegar upplýsingar sem krafist er hafa verulega þýðingu fyrir aðgerðir lögreglu og ríkir almanna- eða einkahagsmunir krefjast þess. Þá er nefnd um eftirlit með lögreglu einnig falið að hafa eftirlit með beitingu þessa úrræðis.

3.6.2. Þvingunarráðstafanir og aðrar rannsóknaraðgerðir.

Mikilvægt er að átta sig á því hvaða skilyrði eru sett fyrir beitingu þeirra aðgerða sem kveðið er á um í frumvarpinu og samræmi þeirra við sams konar aðgerðir samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Í lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, er m.a. kveðið á um þær rannsóknaraðgerðir sem lögreglu er heimilt beita við rannsókn sakamála, yfirleitt í því skyni að upplýsa um tiltekna refsiverða háttsemi, en einnig t.d. til að tryggja návist sakbornings, koma í veg fyrir fleiri afbrot eða verja aðra fyrir árásum. Til þvingunarráðstafana teljast þær rannsóknaraðgerðir sem fela í sér beina skerðingu á persónufrelsi, friðhelgi einkalífs eða eignarétti sakbornings eða þriðja aðila. Einkenni þeirra er að þær verða aðeins knúnar fram með valdi eða samþykki þolanda viðkomandi ráðstöfunar. Í X. og XI. kafla laganna er mælt fyrir um helstu þvingunarráðstafanir sem lögregla getur gripið til við rannsókn sakamála. Um er að ræða haldlagningu, leit, líkamsrannsókn, aðgang að fjarskiptaupplýsingum og hlustun á fjarskipti. Þá er í XIV. kafla mælt fyrir um heimild til að úrskurða sakborninga í gæsluvarðhald á meðan rannsókn stendur.

Skilyrði fyrir beitingu úrræðanna eru misjöfn eftir eðli þeirra og inngripi í líf þess sem þau beinast að. Kemur það helst fram í skilyrði um alvarleika undirliggjandi afbrots, en til að mynda þarf rannsókn almennt að beinast að broti sem varðað getur sex ára fangelsi til þess að lögreglu sé heimilt að hlusta á fjarskipti. Sameiginlegt með úrræðunum öllum er að þeim verður að jafnaði ekki beitt nema að undangengnum dómsúrskurði eða að fyrir liggji ótvírætt samþykki þolanda.

Verður nú gerð grein fyrir þeim þvingunarráðstöfunum sem sakamálalög heimila þar sem krafist er að aflað sé dómsúrskurðar eða samþykkis þolanda.

Í samræmi við ákvæði 68.–70. gr. laga um meðferð sakamála er lögreglu heimilt að leggja hald á muni sem hafa sönnunargildi fyrir rannsókn sakamáls. Almennt er lögreglu heimilt að haldleggja muni án dómsúrskurðar eða samþykki eiganda, en ef munur er í eigu þriðja aðila en ekki sakbornings er lögreglu aðeins heimilt að leggja hald á hann ef fyrir liggur ótvírætt samþykki eða dómsúrskurður. Þá má aðeins leggja hald á bréf eða aðrar sendingar að undangengnum dómsúrskurði.

Samkvæmt 74. og 75. gr. sömu laga er lögreglu heimilt að gera húsleit hjá sakborningi eða þriðja aðila að undangengnum dómsúrskurði eða samkvæmt ótvíræðu samþykki húseiganda. Leit er þó heimil án dómsúrskurðar ef brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Með sama hætti er líkamsrannsókn skv. 76.–78. gr. laganna aðeins heimil að undangengnum

dómsúrskurði eða samkvæmt ótvíræðu samþykki nema brýn hætta sé á að bið valdi sakar-spjöllum.

Í XI. kafla umræddra laga er lögreglu veitt heimild til að afla upplýsinga um fjarskipti sem og að hlusta á símtöl eða önnur rafræn samskipti. Heimild til hlustunar verður aðeins veitt að undangengnum dómsúrskurði en lögreglu er þó heimilt að afla fjarskiptaupplýsinga samkvæmt ótvíræðu samþykki eiganda viðkomandi símtækis eða tölvu.

Gæsluvarðhaldi í samræmi við ákvæði XIV. kafla laganna verður eðli máls samkvæmt aðeins beitt að undangengnum dómsúrskurði.

Í lögum um meðferð sakamála er einnig kveðið á um tiltekna rannsóknaraðgerðir til viðbótar við ofangreindar þvingunarráðstafanir sem lögreglu er heimilt að grípa til í því skyni að afla upplýsinga sem hafa sönnunargildi fyrir rannsókn sakamála. Aðgerðir þessar fela ekki í sér beina skerðingu á friðhelgi þeirra sem þær beinast að og er þar af leiðandi ekki gerð krafa um að lögregla afli dómsúrskurðar fyrir beitingu þeirra.

XII. kafla laganna hefur að geyma ákvæði um ýmsar rannsóknaraðgerðir sem lögregla getur beitt, þar á meðal um að afla sérfræðialits hjá lækni, óska eftir réttarlæknisfræðilegri líkskoðun og kyrrsetja eignir. Skv. 89. gr. laganna er ráðherra heimilt að tillögu ríkissaksóknara að setja reglur um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála sem ekki er kveðið á um í lögnum, svo sem um notkun tálbeita, uppljóstrara og flugumanna, afhendingu undir eftirliti og skyggingu. Þá segir að í reglunum skuli m.a. koma fram hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til þess að gripið verði til tiltekinnar aðferðar eða aðgerðar, hverjir séu bærir til að taka ákvörðun um hana og hvernig staðið skuli að framkvæmd hennar.

Á grundvelli þessa ákvæðis hefur verið sett reglugerð nr. 516/2011 um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Í 2. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að rannsóknarúrræðin miði að því að fyrirbyggja, rannsaka og afla allra tiltækra gagna um refsiverða háttsemi og leita þess sem grunaður er um brot, allt með þeim hætti að sá sem rannsókn beinist að verði þess ekki var. Samkvæmt reglugerðinni er notkun allra framangreindra rannsóknaraðgerða heimil auk þess sem notkun dulargervis og eftirlits með vefsíðum er heimil. Frumskilyrði fyrir beitingu úrræðanna er að þau tengist rannsókn sakamáls. Skv. 3. gr. reglugerðarinnar eru almenn skilyrði fyrir beitingu rannsóknarúrræðanna eftirtalin, nema annað sé tekið fram í reglunum:

1. Grunur sé um að verið sé að fremja alvarlegt brot, eða reynt verði að fremja alvarlegt brot, sem varðað getur að lágmarki átta ára fangelsi eða brot gegn nánar tilgreindum ákvæðum almennra hegningarlaga.
2. Ástæða sé til að ætla að upplýsingar, sem geti skipt miklu fyrir rannsókn málsins, fáist með þeim hætti.
3. Ætla verður að önnur rannsóknarúrræði dugi ekki til að fá slíkar upplýsingar.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar skal ákvörðun um beitingu úrræðanna tekin af lögreglustjóra eða yfirmanni samkvæmt ákvörðun lögreglustjóra. Loks eiga viðbótarskilyrði um samþykki ríkissaksóknara eða ríkislögreglustjóra við um notkun tiltekinna úrræða.

Þær rannsóknaraðgerðir sem mælt er fyrir um í reglugerðinni eiga það allar sameiginlegt að fela ekki í sér beina skerðingu á persónufrelsi eða friðhelgi þess sem þær beinast að. Sumar þeirra, eins og skygging, fela þó í sér óbeina skerðingu sem felst í því að lögregla hefur eftirlit með för einstaklinga og aflar upplýsinga um ferðir þeirra og félagsskap. Hvorki skygging né aðrar rannsóknaraðgerðir samkvæmt reglugerðinni eru hins vegar bundnar því skilyrði að lögregla verði að afla dómsúrskurðar áður en þeim verður beitt. Það skýrist fyrst og fremst af því að þær aðgerðir sem mælt er fyrir um bera ekki einkenni þvingunarráðstafana, þ.e. þær

fela ekki í sér beinar skerðingar á friðhelgi einkalífs og krefjast ekki valdbeitingar til að knýja þær fram.

Þær aðgerðir sem lagt er til að verði lögfestar með frumvarpi þessu eru um margt líkar þeim aðgerðum sem hér að framan greinir. Annars vegar er lagt til að lögreglu verði heimilt að hafa eftirlit með einstaklingum um tiltekinn tíma. Um er að ræða aðgerð sem beinist sannarlega að tilgreindum einstaklingi en felur hins vegar ekki í sér beint inngríp í friðhelgi viðkomandi eða beitingu valds af hálfu lögreglu. Ekki er því um þvingunarráðstöfun að ræða og er því ekki talið tilefni eða ástæða til að binda aðgerðina við úrskurð dómara. Aðgerðin felur einkum í sér eftirlit með einstaklingi á almannafæri og er því sambærileg og skygging samkvæmt reglum á grundvelli laga um meðferð sakamála, en ákvörðun um beitingu skyggingar er í höndum lögreglustjóra eða annars yfirmanns. Með sams konar hætti er lagt til í frumvarpi þessu að beiting eftirlits verði háð ákvörðun lögreglustjóra, og eftir atvikum, staðfestingu af hálfu stýrihóps um skipulagða brotastarfsemi. Hins vegar er lagt til að veita lögreglu heimild til haldlagningar muna og gagna hjá þriðja aðila í því skyni að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins. Heimild þessi er sama efnis og háð sömu skilyrðum og heimild 2. mgr. 69. gr. laga um meðferð sakamála að því undanskildu að henni verður aðeins beitt að undangengnum dómsúrskurði. Ekki er því fullnægjandi að umráðamaður munar samþykki haldlagningu líkt og ákvæði laga um meðferð sakamála heimilar.

Af þessu verður skýrt ráðið að þær aðgerðir sem mælt er fyrir um í frumvarpinu munu verða háðar sams konar skilyrðum og sömu aðgerðir samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Mikilvægt er að samræmi sé á milli skilyrða að þessu leyti enda er skýr lagahefð fyrir því hvaða lögregluaðgerðir krefjast undangengins dómsúrskurðar og fylgja ákvæði frumvarpsins henni í einu og öllu. Með vísan til þess sem greinir í kafla 2.3 sæta umræddar aðgerðir einnig sams konar skilyrðum samkvæmt lögreglu- og sakamála lögum annars staðar á Norðurlöndum.

3.7. Innra og ytra eftirlit með störfum lögreglu.

Í frumvarpinu er eftirlit með störfum lögreglu eftl markvisst, bæði hvað varðar ytra eftirlit af hálfu nefndar um eftirlit með lögreglu og innra eftirlit af hálfu embættis ríkislögreglustjóra. Innra eftirlit kemur til viðbótar við ytra eftirlit og hefur einkum að markmiði að styrkja umgjörð eftirlits með lögreglu, bæta gæði lögreglustarfa og verklag lögreglu almennt.

3.7.1. Nefnd um eftirlit með lögreglu.

Frumvarpi þessu er ekki aðeins ætlað að skýra og útfæra núverandi heimildir lögreglu til aðgerða í þágu afbrotavarna heldur einnig að efla þær í formi aðgerða sem beinast að einstaklingum sem ekki eru grunaðir um afbrot á þeim tíma sem þær eru framkvæmdar. Mikilvægt er að lögregla geti aðeins tekið ákvarðanir um svo íþyngjandi aðgerðir ef um leið er tryggt að virkt eftirlit sé með aðgerðunum af hálfu stjórnvalds sem ekki er háð eða með öðrum hætti tengt stjórnskipulagi lögreglunnar.

Í frumvarpinu er því kveðið á um að nefnd um eftirlit með lögreglu skuli hafa eftirlit með tilteknum aðgerðum lögreglu. Nefnd um eftirlit með lögreglu tók til starfa 1. janúar 2017 og starfar hún á grundvelli VII. kafla lögreglulaga auk þess sem reglur nr. 222/2017 gilda um starfsemi hennar. Nefndin er sjálfstæð stjórnslunefnd og er henni ætlað að taka til athugunar mál sem varða samskipti lögreglumanna og annarra starfsmanna lögreglu við almenna borgara. Staða nefndarinnar að lögum fellur því vel að því hlutverki að sinna eftirliti með þeim aðgerðum sem um ræðir í frumvarpi þessu.

Nánar tiltekið verður lögreglu undantekningarlaust skylt að tilkynna nefndinni um ákvarðanir um að viðhafa eftirlit með einstaklingum, upplýsingabeiðnir sem sendar eru til annarra

stjórnvalda og beiðnir um haldlagningu. Með hverri tilkynningu skal fylgja rökstuðningur um beitingu aðgerðar ásamt öðrum nauðsynlegum upplýsingum. Nefndinni er þannig falið það hlutverk að ganga úr skugga um að aðgerðir lögreglu uppfylli skilyrði laganna og þeim sé þar af leiðandi ekki beitt að ósekju. Telji nefndin tilefni til er henni heimilt að taka einstakar aðgerðir til sérstakrar skoðunar og getur jafnframt óskað eftir öllum þeim upplýsingum frá lögreglu sem hún telur þörf á. Sé afstaða nefndarinnar að skilyrði laga hafi ekki verið uppfyllt er henni heimilt að beina þeim tilmælum til lögreglu að einstaklingi sem sætt hefur eftirliti skuli vera tilkynnt um það. Viðkomandi getur þá eftir atvikum leitað réttar síns í kjölfarið. Vakni hins vegar grunur um refsiverða háttsemi ber nefndinni að tilkynna slíkt tafarlaust til embættis héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara.

Í ljósi þess að nefndinni eru með frumvarpi þessu falin ný verkefni sem krefjast tíma og mannafla verður samsetning hennar og starfsemi eflað til muna. Það er grundvallarforsenda þess að eftirlit það sem kveðið er á um í frumvarpinu geti verið virkt og náð því markmiði að veita aðgerðum lögreglu nauðsynlegt aðhald, samhliða því að nefndin geti sinnt öðrum lögbundnum verkefnum sínum með fullnægjandi hætti. Í því skyni er kveðið á um að nefndarmönnum verði fjölgað úr þremur í fimm og jafnframt að formaður nefndarinnar skuli vera embættismaður í fullu starfi og uppfylli almenn hæfisskilyrði héraðsdómara. Um leið er gert ráð fyrir að fjölgað verði um eitt stöðugildi hjá nefndinni þannig að hún hafi tvo starfsmenn í fullu starfi til viðbótar við formann nefndarinnar. Því næst er mælt fyrir um að nefndin skuli skila árlegri skýrslu til Alþingis, m.a. um viðeigandi tölfraði og aðgerðir í þágu afbrotavarna. Loks er lagt til að ráðherra skuli við skipun í nefndina horfa til þess að a.m.k. einn nefndarmanna hafi sérstaka þekkingu eða reynslu af störfum lögreglu. Með þessum breytingum verður starf nefndarinnar mun öflugra en áður hefur verið, einkum er lýtur að getu hennar til að sinna frumkvæðisverkefnum sem henni eru falin lögum samkvæmt.

3.7.2. Innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu.

Lagt er til með frumvarpinu að ríkislögreglustjóri skuli starfrækja innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu. Hlutverk þessa innra eftirlits verður að stuðla að bættri löggæslu og hafa eftirlit með að lögregla starfi í samræmi við lög og verklagsreglur. Gert er ráð fyrir að innra eftirlit lögreglu muni m.a. felast í úttektum á uppflettingum í gagnagrunnum lögreglu, vettvangseftirliti og athugunum á því hvort lögregla hafi starfað í samræmi við lög og verklagsreglur. Gert er ráð fyrir að innra gæðaeftirlit lögreglu geti m.a. sent viðkomandi embætti, eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum, athugasemdir og ábendingar eins og talið er tilefni til og komið með tillögur að breyttu verklagi.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur nú þegar, á grundvelli a-liðar 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, miðlægt gæðaeftirlit með störfum lögreglu, en það er þó takmarkað. Samkvæmt gildandi lögum er innra eftirlit lögreglu því fyrst og fremst á ábyrgð hvers og eins lögregluembættis fyrir sig. Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs í sínu umdæmi og hvert embætti lögreglustjóra er sjálfstætt. Ef brot gegn verklagsreglum eða agabrot eiga sér stað er það á ábyrgð viðkomandi lögreglustjóra að bregðast við. Frumvarpinu er ætlað að festa eftirlitshlutverk embættis ríkislögreglustjóra í sessi og koma á fót heildstæðu innra eftirliti með störfum lögreglu. Með miðlægu innra eftirliti er t.d. hægt að greina og fara yfir atvik sem eiga sér stað innan tiltekins lögregluembættis og nýta til þess að stuðla að umbótum á verklagi hjá öðrum lögregluembættum og innan lögreglunnar almennt. Með tilkomu gæðaeftirlitsins verða þó engar breytingar gerðar á stjórnskipun lögreglu að því leyti að lögreglustjórar munu áfram bera ábyrgð á einstökum málum sem upp koma og varða t.d. agabrot eða framkvæmd starfa að öðru leyti hjá lögreglumönnum eða öðrum starfsmönnum viðkomandi embættis. Í samræmi

við hlutverki sitt mun gæðastjóri geta vísað slíkum málum til viðeigandi lögreglustjóra sem og tekið til skoðunar þörf og nauðsyn þess að breyta almennt verklagi hjá lögreglu.

Með stofnun embættis gæðastjóra sem hefur á hendi miðlægt innra eftirlit uppfylla stjórnvöld einnig alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir með þátttöku í samtökum ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO). Fulltrúar samtakanna birtu skýrslu um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og löggæslu á Íslandi í apríl 2018. Þar komu m.a. fram tilmæli um að komið væri á fót miðlægri einingu innan stofnanauppbyggingar lögreglu sem yrði m.a. falið það hlutverk að annast innra eftirlit undir ábyrgð ríkislögreglustjóra. Tekið skal fram að íslensk stjórnvöld eru skuldbundin að þjóðarétti til að innleiða tilmæli GRECO í samræmi við úttektarskýrslu samtakanna.

Til samanburðar skal einnig geta þess að innan embættis ríkislögreglustjóra í Noregi er sérstök skrifstofa innri endurskoðunar sem hefur eftirlit með stjórnsýslu og rekstri embættisins. Innan embættis ríkislögreglustjóra Danmerkur starfar sjálfstæð deild innri endurskoðunar og eftirlits sem leitast við að tryggja að starfsemi lögreglu sé eftir settum reglum og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti. Sambærileg deild starfar einnig innan stjórnsýslustofnunar lögregluunnar í Svíþjóð, en sú deild fer með innra eftirlit og endurskoðun og henni er ætlað að gera úttektir á stjórnsýslu, rekstri og aðferðum lögreglu og gera tillögur að endurbótum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í ljósi þess að frumvarpið mælir fyrir um tilteknar almennar takmarkanir á rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs var sérstök áhersla lögð á að gæta þess að efni frumvarpsins færi ekki gegn ákvæðum 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um sama efni. Ákvæðin leggja þá skyldu á íslenska ríkið að takmarka ekki þennan rétt nema með sérstakri lagaheimild þegar brýna nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna, siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Þá mega takmarkanir af þessu tagi ekki ganga lengra en nauðsynlegt er í samræmi við hina stjórnskipulegu meðalhófsreglu, en kjarni hennar er að þegar löggjafinn beitir valdi sínu og takmarkar mannréttindi borgaranna má hann ekki ganga of langt miðað við það markmið sem stefnt er að og takmarkanirnar þurfa að vera nauðsynlegar til að ná markmiðinu.

Við undirbúning og gerð frumvarpsins var fullt tillit tekið til þessara ákvæða, efnisinnihalds þeirra og þeirra krafna sem þau gera til stjórnvalda. Í hvívetna var hugað sérstaklega að því að heimildir lögreglu til afskipta af borgurum yrðu að vera skýrt afmarkaðar og næðu ekki lengra en nauðsynlegt er hverju sinni. Við efnisafmörkun frumvarpsins fór fram ítarlegt mat, unnið í samráði við önnur stjórnvöld, sem fól í sér að vega og meta nauðsyn þess að vernda rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs gagnvart nauðsyn þess að tryggja öryggi ríkisins og þegna þess, en það að tryggja rétt einstaklinga til að lifa í öruggu þjóðfélagi er grundvallarforsenda þess að þeir geti notið réttar síns til friðhelgi.

Niðurstöðu þessa mats má glögggt greina í því að heimildir lögreglu til inngrips samkvæmt frumvarpinu eru takmarkaðar á ýmsa vegu. Þeim verður aðeins beitt vegna tiltekinna brotaflokka sem talið er að mest hætta stafi af fyrir samfélagið. Skipulögð brotastarfsemi hefur aukist svo um munar á síðustu árum eins og skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra sýna glögggt fram á. Áhætta vegna skipulagðrar brotastarfsemi telst vera mjög mikil samkvæmt nýjstu skýrslu deildarinnar frá árinu 2021, en þar greinir m.a. að skipulagður innflutningur á fíkniefnum hefur aukist verulega á síðustu árum. Skipulögð brotastarfsemi teygir sig einnig til allra anga þjóðfélagsins með tilheyrandi tjóni fyrir einstaklinga, fyrirtæki og hið opinbera. Rannsókn mála sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi er þung í vöfum og varðar oftar en

ekki afbrot sem eru undirbúin og framin í fleiri en einu landi. Mikilvægt er að lögregla hafi skilvirk og árangursrík úrræði, ekki aðeins til að rannsaka slík brot heldur einnig til að koma í veg fyrir þau. Er því sérstaklega skerpt á heimildum lögreglu til að berjast gegn útbreiðslu skipulagðrar brotastarfsemi í frumvarpinu. Hryðjuverk, landráð og önnur brot gegn öryggi ríkisins eru alvarlegustu brot sem um getur í almennum hegningarlögum enda ógna þau ekki aðeins sjálfstæði ríkisins og innviðum þess heldur öllum sviðum þjóðfélagsins. Líkt og að framan greinir er baráttan gegn brotum þessum annars eðlis en almenn löggæsla í ljósi mikilvægis og nauðsynjar þess að lögregla geti brugðist við áður en slík brot eru framin. Vegna þessa hafa yfirvöldum víðast hvar í hinum vestræna heimi verið falin sérstök úrræði til að afstýra hryðjuverkum og öðrum brotum gegn öryggi viðkomandi ríkja og sérstakar löggæslustofnanir jafnvel settar á stofn til að annast hryðjuverkavarnir. Þá er beiting aðgerða samkvæmt frumvarpinu háð skýrum og skilgreindum skilyrðum auk þess sem aðgerðir sæta sérstöku eftirliti af hálfu óháðs stjórnvalds. Loks er þvingunaraðgerð sú sem kveðið er á um í frumvarpinu bundin því skilyrði að óska verður úrskurðar dómstóla um beitingu hennar, án nokkurra undantekninga.

Þær afmörkuðu heimildir sem frumvarpið veitir löggæsluyfirvöldum hér á landi eru því taldar rúmast innan þess ramma sem 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eins og ákvæðið hefur verið skýrt af Mannréttindadómstóli Evrópu, setja ríkisvaldinu til að kveða á um lögbundnar takmarkanir á rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs.

5. Samráð.

Við undirbúning og gerð frumvarpsins var haft samráð við ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, lögregluembættin og héraðssaksóknara. Var þessum aðilum gefinn kostur á að skila inn skriflegum athugasemdum við drög að frumvarpinu. Athugasemdir bárust frá embætti ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara og félagi lögreglustjóra og var tekið tillit til þeirra við gerð frumvarpsins. Við undirbúning frumvarpsins átti ráðuneytið einnig samráðsfund með nefnd um eftirlit með lögreglu.

Drög að frumvarpi þessu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu frá 8. til 22. mars 2022 (mál nr. S-57/2022). Umsagnir bárust frá Landssambandi lögreglumanna, Íslandsdeild Amnesty International, Lögmannafélagi Íslands, Persónuvernd og einum einstaklingi. Landssamband lögreglumanna fagnar frumkvæði dómsmálaráðherra í málinu, styður frumvarpið og telur brýnt að þær réttarúrbætur sem það felur í sér nái fram að ganga. Í umsögn frá einstaklingi er lögð áhersla á hættuna á því að frumvarpið skapi freistnivanda fyrir lögreglu. Brugðist er við því sjónarmiði með því að mæla fyrir um sérstakt eftirlit með aðgerðum í þágu afbrotavarna af hálfu nefndar um eftirlit með lögreglu.

Að loknu samráði var frumvarpið lagt fram á 153. löggjafarþingi að mestu í óbreyttri mynd. Við þinglega meðferð þess óskaði allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis eftir umsögnum frá ýmsum aðilum, opinberum stofnunum jafnt sem hagsmunasamtökum. Eftirtaldir aðilar sendu inn umsögn til nefndarinnar: Íslandsdeild Amnesty International, Landssamband lögreglumanna, Lögmannafélag Íslands, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Norðurlandi Eystra, lögreglan á Norðurlandi vestra, lögreglan á Suðurnesjum, lögreglan á Vestfjörðum, Lögreglustjóraráðgjafi Íslands, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, nefnd um eftirlit með lögreglu, Persónuvernd, ríkislögreglustjóri og ríkissaksóknari.

Að beiðni nefndarinnar skilaði ráðherra í kjölfarið minnisblaði um umsagnirnar þar sem ráðuneytið tók afstöðu til allra þeirra atriða sem umsagnaraðilar vöktu athygli á og eftir atvikum gagnrýndu. Minnisblaðið var birt opinberlega og má finna á vefsvæði allsherjar- og menntamálanefndar á vef Alþingis. Við endurgerð frumvarpsins var tekið tillit til umsagnanna

og þá verður einnig sérstök hliðsjón höfð af þeim við vinnslu reglugerðar á grundvelli ákvæða frumvarpsins, verði það að lögum.

5.1. Breytingar frá fyrra frumvarpi.

Við þinglega meðferð frumvarpsins á 153. löggjafarþingi hafði allsherjar- og menntamála-nefnd ríkt samráð við ráðuneytið um efni þess og mögulegar úrbætur. Tekið var tilhlýðilegt tillit til þess og ofangreindra umsagna við gerð frumvarpsins nú, en helstu breytingar frá fyrra frumvarpi eru eftirfarandi.

5.1.1. Ákvæði 2. gr. um stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi.

Lagt er til að kveðið verði á um í lögum að lögregla skuli starfrækja stýrihóp sem hafi það hlutverk að tryggja samræmingu lögreglu á landsvísu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og efla samvinnu og upplýsingaskipti á milli lögregluembættanna. Stýrihópurinn skuli skipaður fulltrúum frá héraðssaksóknara, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, lögreglustjóranum á Suðurlandi og lögreglustjóranum á Norðurlandi eystra auk tengslafulltrúa Íslands hjá Europol og Eurojust, ef við á.

Líkt og nánar er lýst í greinargerð þessari hefur stýrihópurinn verið að störfum frá árinu 2020 og setur embætti ríkissaksóknara reglur um starfsemi hans og samstarf lögreglu að öðru leyti gegn skipulagðri brotastarfsemi.

5.1.2. Ákvæði 6. gr. um nýja 15. gr. b um aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Hert er á skilyrðum varðandi ákvörðun um eftirliti með einstaklingi í 15. gr. b þar sem krafist er að ákvörðun verði að vera borin undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til staðfestingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að ákvörðun er tekin. Þá er kveðið á um að aðeins lögreglustjóri geti tekið ákvörðun um eftirlit en ekki aðrir yfirmenn lögreglu. Loks eru gerðar breytingar á orðalagi þannig að skýrt er kveðið á um að upplýsingar sem lögregla hefur skuli vera áreiðanlegar auk þess sem skilgreint er hvað átt er við með tengslum einstaklings við skipulögð brotasamtök.

5.1.3. Ákvæði 6. gr. um nýja 15. gr. d um eftirlit með aðgerðum í þágu afbrotavarna.

Skerpt er á orðalagi greinarinnar um hlutverk nefndar um eftirlit með lögreglu að því er varðar aðgerðir lögreglu í þágu afbrotavarna. Kveðið er á um að nefndin skuli taka aðgerð til skoðunar telji hún tilefni til og þá er henni skylt, en ekki aðeins heimilt, að beina því til lögreglustjóra að tilkynna einstaklingi um eftirlit með honum hafi ákvörðun lögreglu ekki uppfyllt skilyrði laganna. Í þeim tilvikum er lögreglu jafnframt skylt að verða við beiðni nefndarinnar nema ríkir hagsmunir sem varðar afbrotavarnir, rannsókn sakamála, öryggi ríkisins eða samskipti við erlend ríki standi því í vegi.

5.1.4. Ákvæði 8. og 9. gr. um nefnd um eftirlit með lögreglu.

Sú breyting er gerð að kveðið er á um að við skipun í nefndina skuli ráðherra horfa til þess að a.m.k. einn nefndarmanna hafi sérstaka þekkingu eða reynslu af löggæslustörfum.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið varðar hagsmuni almennings og miðar að því að lögregla verði betur í stakk búin að sinna frumkvæðisvinnu til að stemma stigu við afbrotum. Er það til þess fallið að

draga úr hvers kyns brotastarfsemi en sérstaklega er frumvarpinu ætlað að vernda þá viðtæku samfélagslegu hagsmuni sem stendur ógn af skipulagðri brotastarfsemi og þá almannahagsmuni sem X. og XI. kafla almennra hegningarlaga er ætlað að vernda, þ.e. ákvæði laganna um hryðjuverk og önnur alvarleg brot gegn öryggi ríkisins.

Verði frumvarpið að lögum hefur það áhrif á heimildir lögreglu til að viðhafa aðgerðir í þágu afbrotavarna. Starf lögreglu á þessu sviði mun grundvallast á ítarlegri lagaákvæðum en nú gilda og setja lögreglu þannig skýrari mörk um lögmæti athafna hennar hverju sinni. Ætluð áhrif þessa eru aukin geta lögreglu til að stemma stigu við afbrotum, einkum að draga úr umfangi skipulagðrar brotastarfsemi og hvers kyns afbrotum sem framin eru á netinu. Þá er frumvarpið til þess fallið að efla öryggishlutverk lögreglu og getu hennar til að koma í veg fyrir alvarleg brot sem beinast gegn öryggi ríkisins. Líkt og að framan greinir mælir frumvarpið fyrir um tilteknar almennar takmarkanir á rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs. Við samningu frumvarpsins var því sérstaklega gætt að því að þær heimildir sem mælt er fyrir um rúmist innan þess ramma sem 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu setja ríkisvaldinu.

Þá mun samþykkt frumvarpsins hafa áhrif á störf nefndar um eftirlit með lögreglu þar sem nefndarmönnum er fjölgað um tvo, gert er ráð fyrir að starfsmönnum verði fjölgað úr einum í tvo auk þess sem formaður er gerður að embættismanni samhliða því sem nefndinni er falið að hafa eftirlit með aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda um að efla og endurskoða bæði sjálfstætt innra og ytra eftirlit með störfum lögreglu. Viðbótarkostnaður vegna breytts umfangs eftirlitsnefndarinnar er áætlaður 56,6 millj. kr.

Með stofnun embættis gæðastjóra lögreglu hefur frumvarpið einnig áhrif á starfsemi embættis ríkislögreglustjóra þar sem gert er ráð fyrir kostnaði við einn starfsmann auk gæðastjóra. Heildarkostnaður vegna embættis gæðastjóra lögreglu er áætlaður 68,5 m.kr.

Heildarkostnaðaráhrif frumvarpsins eru því áætluð 125,1 millj. kr. Fjármögnun frumvarpsins þarf að fara fram með því að til komi nýjar fjárheimildir við gerð fjármálaáætlunar 2024-2028 við aðra umræðu fjárlaga fyrir árið 2024 eða með breyttri forgangsröðun fjárheimilda innan löggæslunnar.

Frumvarpinu er m.a. ætlað að efla heimildir lögreglu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og hvers kyns afbrotum sem framin eru á netinu. Á meðal slíkra brota má nefna mansal og stafrænt kynferðisofbeldi. Af eðli þessara brota sem og útgefni tölfraði lögreglu má ráða að mikill meiri hluti brotaþola eru konur og að sama skapi er mikill hluti grunaðra í þeim málaflokki karlkyns. Þótt frumvarpið veiti einstaklingum réttarvernd óháð kyni má ráða af tilkynningum til lögreglu og málum sem til rannsóknar hafa verið að í framkvæmd kunní það að styrkja réttarvernd kvenna sérstaklega.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í b-lið 2. mgr. 5. gr. laganna er hlutverki greiningardeildar lýst á þann hátt að ríkislögreglustjóra beri að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsaki landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggi mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi. Ákvæðið í núverandi mynd felur hins vegar ekki greiningardeild ríkislögreglustjóra beinlínis það hlutverk að koma í veg fyrir þessi sömu brot.

Vert er að bera ákvæðið saman við sambærileg ákvæði í dönskum og norskum lögum um PET og PST, en í 1. gr. danskra laga um starfsemi PET og 17. gr. a norsku lögreglulaganna er þessum stofnunum sérstaklega falið það hlutverk að koma í veg fyrir þau brot sem þær fara með rannsókn á. Þrátt fyrir að leiða megi slíkt hlutverk af ákvæðum b-liðar 2. mgr. 1. gr. og

b-liðar 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga verður að telja að með því að kveða skýrt á um hlutverk deildarinnar að þessu leyti í lögum styrki það um leið heimildir hennar til aðgerða og veiti ákvæðum reglugerðar nr. 404/2007 skýrari lagastoð. Er með þeim hætti tekinn af allur vafi um að greiningardeildin fari með hið mikilvæga hlutverk sem felst í fyrirbyggjandi aðgerðum til að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins.

Með vísan til þess sem að framan greinir í kafla 3.4 um innleiðingu á upplýsingamiðaðri löggæslu er lagt til að í síðari málslið b-liðar verði einnig kveðið á um það hlutverk deildarinnar að sinna upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns. Deildin verður þannig öðrum lögregluembættum til aðstoðar í frumkvæðisvinnu á þessu sviði, m.a. með því að útbúa og dreifa stefnu- og aðgerðamiðuðum greiningum. Áfram er þó gert ráð fyrir því að einstök embætti lögreglu sinni greiningarvinnu eftir getu og þörfum. Áréttá skal að öll upplýsingaöflun og vinnsla upplýsinga sem greiningardeild og önnur embætti sinna í þágu greininga lýtur þeim skilyrðum og reglum sem um getur í lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Einnig er lagt til að bætt verði nýjum staflíð við 2. mgr. 5. gr. laganna, en í 2. mgr. 5. gr. eru tilgreind sérstök verkefni sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum. Lagt er til að kveðið verði á um að ríkislögreglustjóri skuli starfrækja innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu. Þá er kveðið á um að gæðastjóri lögreglu, sbr. 7. gr. frumvarpsins, skuli vera sjálfstæður í störfum sínum og að hlutverk gæðaeftirlitsins sé að stuðla að bættri löggæslu og hafa eftirlit með að lögregla starfi í samræmi við lög og verklagsreglur. Einnig er mælt fyrir um að héraðssaksóknara og lögreglustjórum, þ.m.t. ríkislögreglustjóra, sé skylt að afhenda innra gæðaeftirliti þær upplýsingar sem það þarf til að sinna starfsskyldum sínum. Í því sambandi skal áréttáð að eftirlitið tekur ekki til sakamálarannsóknna og varðar aðeins störf lögreglu en ekki ákærvalds sem er undir eftirliti ríkissaksóknara.

Í a-lið 1. mgr. 5. gr. er kveðið á um að hlutverk ríkislögreglustjóra sé að flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins, sem snerta starfsemi lögreglunnar með einum eða öðrum hætti, og vinna að og fylgjast með að þeim ákvörðunum verði fylgt í starfsemi lögreglunnar. Á grundvelli framangreinds hefur ríkislögreglustjóri haft ákveðið gæðaeftirlit með störfum lögreglu, en með þessu ákvæði er ætlunin festa það eftirlitshlutverk í sessi.

Í samræmi við hlutverk gæðaeftirlitsins er gert ráð fyrir að það muni m.a. felast í úttektum á uppfléttingum í gagnagrunnum lögreglu, vettvangseftirliti, athugunum á því hvort lögregla hafi starfað í samræmi við lög og verklagsreglur ásamt öðrum aðgerðum sem eru til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem lögreglan vinnur að lögum samkvæmt.

Gert er ráð fyrir að gæðastjóri lögreglu sé sjálfstæður í störfum sínum og að innra gæðaeftirlit lögreglu starfi sem sjálfstæð eining innan embættis ríkislögreglustjóra. Til að tryggja þetta sjálfstæði frekar er í 7. gr. frumvarps þessa mælt fyrir um að gæðastjóri skuli skipaður af ráðherra. Gæðastjóri sætir því ekki boðvaldi ríkislögreglustjóra við meðferð mála sem undir hann heyra. Eðli máls samkvæmt sætir hann heldur ekki boðvaldi ráðherra þegar kemur að meðferð einstakra mála.

Samkvæmt 6. mgr. 6. gr. lögreglulaga fara lögreglustjórar með stjórn lögregluliðs, hver í sínu umdæmi. Þeir annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæminu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess. Tekið skal fram að innra gæðaeftirliti lögreglu er ekki ætlað að hafa áhrif á stjórnunarheimildir lögreglustjóra sem fara með stjórn lögregluliðs, hver í sínu embætti, og reka embætti sem eru fjárhagslega sjálfstæð.

Gert er ráð fyrir að innra gæðaeftirlit lögreglu geti m.a. sent viðkomandi embætti eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum athugasemdir og ábendingar eins og talið er tilefni til og komið með tillögur að breyttu verklagi.

Pá er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglur um innra gæðaeftirlit lögreglu á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laganna þar sem kveðið verði nánar á um hlutverk og starfsemi gæðaeftirlitsins.

Um 2. gr.

Lagt er til að tvær nýjar málsgreinar bætist við 8. gr. þar sem kveðið verði á um að starfræktur skuli stýrihópur sem hafi það hlutverk að tryggja samræmingu lögreglu á landsvísu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og efla samvinnu og upplýsingaskipti á milli lögregluembættanna. Stýrihópurinn skuli skipaður fulltrúum frá héraðssaksóknara, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, lögreglustjóranum á Suðurlandi og lögreglustjóranum á Norðurlandi eystra, tengslafulltrúa Íslands hjá Europol og Eurojust, ef við á, sem og fulltrúum frá öðrum embættum eða stofnunum sem ríkissaksóknari kann að mæla fyrir um í verklagsreglum skv. 10. mgr. Í því ákvæði er orðrétt kveðið á um að embætti ríkissaksóknara setji verklagsreglur um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal um starfsemi og skipan stýrihópsins.

Líkt og að ofan greinir hefur stýrihópur þessi verið að störfum frá árinu 2020 og er því með ákvæði þessu tilvist hans og starfsemi fest í lög. Rétt er að kveðið sé skýrt á um stýrihópinn og skipun hans í lögum til að tryggja starfsemi hans til framtíðar, en mikilvægt er að lögregla geti unnið í þessum málaflokki sem einni heild. Með starfrækslu stýrihópsins getur lögregla jafnframt forgangsraðað verkefnum og fjárveitingum til málaflokksins á miðlægan hátt og aukið þannig verulega skilvirkni og árangur rannsókna sem beinast gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Í seinni málsgreininni er mælt fyrir um að ríkissaksóknari setji verklagsreglur um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal um starfsemi og skipun stýrihópsins. Embættið gaf út slíkar verklagsreglur í mars 2023 og fá þær því skýra lagastoð með ákvæði þessu. Í núgildandi reglum er mælt fyrir um að héraðssaksóknari beri ábyrgð á stýrihópnum og að fulltrúi embættisins leiði jafnframt hópinn. Talið er rétt að kveða á um ábyrgð, formennsku og tilhögun skipunar í verklagsreglum frekar en í lögum, m.a. í þágu sveigjanleika enda stýrihópurinn tiltölulega nýstofnaður og starf hans að mörgu leyti enn í þróun.

Um 3. gr.

Í a-lið 10. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á a-lið 1. mgr. 38. gr. laganna um aldurskilyrði fyrir inntöku nema í starfsnám lögreglu á þann veg að nemar þurfi að lágmarki að verða 19 ára á inntökuári í stað 20 ára. Er það gert til að bregðast við breytingum síðustu ára um styttingu náms til stúdentsprófs eins og nánar greinir í skýringum við 10. gr. Breyting á ákvæði 10. gr. laganna um hæfisskilyrði héraðslögreglumanna leiðir af þessari breytingu á a-lið 1. mgr. 38. gr. laganna. Breytingin stafar af því að í 1. mgr. 10. gr. laganna er vísað að öllu leyti til skilyrða a–e-liðar 1. mgr. 38. gr. laganna en áfram verður gerð krafa um að héraðslögreglumenn hafi náð 20 ára aldri, enda eiga þau sjónarmið sem liggja að baki breytingum á inntökuskilyrðum í starfsnám lögreglu ekki við um lágmarksaldur héraðslögreglumanna.

Um 4. gr.

Í því skyni að bregðast við fyrrgreindri niðurstöðu umboðsmanns Alþingis, sbr. umfjöllun í kafla 3.2, og taka af allan vafa um að 11. gr. a laganna sé aðeins ætlað að heimila viðeigandi störf erlendra lögreglumanna hér á landi er lagt til að kveðið verði á um að ráðherra skuli setja

reglur um störf þeirra þar sem m.a. séu tiltekin þau verkefni sem þeim verði heimilt að sinna. Með þessari breytingu verður ráðherra skylt að mæla fyrir með tæmandi hætti um þau verkefni sem heimilt er að fela erlendum lögreglumönnum að sinna hér á landi. Opið orðalag ákvæðisins verður því þrengt verulega með þessari breytingu, enda koma aðeins til greina þau verkefni á sviði löggæslu sem eru í samræmi við tilgang 1. mgr. 11. gr. a og er ætlunin að í ákvæðinu verði í dæmaskyni tiltekið að erlendum lögreglumönnum sé heimilt að sinna öryggisgæslu á alþjóðlegum viðburðum hér á landi. Erlendum lögreglumönnum verður því almennt ekki falið að sinna hefðbundnum löggæsluverkefnum sem fela í sér samskipti við borgarana, svo sem umferðareftirliti eða eftirliti með rekstri veitinga- og gististaða. Eðli máls samkvæmt verður þó aldrei unnt að útiloka að erlendir lögreglumenn muni þurfa að hafa afskipti af borgurum í ákveðnum tilvikum, þá í tengslum við þau verkefni sem þeim er heimilt að sinna.

Um 5. gr.

Með ákvæði þessu er kveðið á um stoð í lögnum fyrir gildandi reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá árinu 1999, sem birtar voru fyrst opinberlega með auglýsingu nr. 156/2015. Er talið eðlilegt og ákjósanlegt að ákvæði um meðferð og notkun vopna sé í lögreglulögum og í reglum settum á grundvelli þeirra, en ekki aðeins í vopnalögum. Ekki er því um efnislegar breytingar að ræða á reglum sem gilda um þau vopn sem lögreglu er heimilt að nota og hvernig meðferð þeirra er háttað heldur er fyrst og fremst verið að veita þeim skýra stoð í lögreglulögum.

Í 1. mgr. ákvæðisins, sem verður 2. mgr. 14. gr., er kveðið á um að ríkislögreglustjóri og aðrir lögreglustjórar geti gefið fyrirmæli um að lögreglumenn skuli vopnast í samræmi við gildandi reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna. Er talið rétt að meginreglan um að lögreglustjórar ákveði og beri ábyrgð á því hvenær og við hvaða aðstæður lögreglumenn skuli vopnast komi skýrt fram í lögum. Ákvæði þessa efnis er nú aðeins að finna í framangreindum reglum. Ákvæðið á jafnt við um heimild ríkislögreglustjóra sem og annarra lögreglustjóra til að gefa fyrirmæli líkt og gert er ráð fyrir í núgildandi reglum.

Lagt er til að í nýrri 3. mgr. 14. gr. laganna verði kveðið á um heimild ráðherra til að setja nánari reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna hjá lögreglu. Núgildandi reglur frá árinu 1999 fá þannig lagastoð í ákvæði þessu til viðbótar við ákvæði 1. mgr. 3. gr. vopnalaga, nr. 16/1998.

Að lokum er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri setji verklagsreglur og leiðbeiningar um nauðsynlegar áætlanir lögregluliða varðandi viðbúnað með vopnum.

Um 6. gr.

Í þessari grein er kveðið á um þær aðgerðir sem lögreglu er heimilt að beita í þágu afbrotavarna og eru lagðar til fjórar nýjar greinar, 15. gr. a–d. Ákvæðum greinanna er ætlað að útfæra og efla heimildir lögreglu á grundvelli a- og b-liðar 2. mgr. 1. gr. laganna um afbrotavarnahlutverk lögreglu. Tekið skal fram að ekki er um tæmandi talningu að ræða, enda verða þær aðgerðir sem lögregla kann að grípa til í því skyni að stemma stigu við afbrotum ekki skilgreindar að fullu í lögum.

Líkt og nánar greinir síðar í þessari umfjöllun er 15. gr. a ætlað að skýra og útfæra nánar þær almennu aðgerðir sem lögreglu er heimilt að grípa til í þágu afbrotavarna samkvæmt gildandi lögum. Ákvæðinu er ætlað að veita skýra lagastoð fyrir aðgerðum lögreglu og auka jafnframt gagnsæi í störfum hennar. 15. gr. b hefur að geyma sértæka heimild til aðgerða til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi. Samkvæmt þeim getur lögregla tekið ákvörðun, að

nánari skilyrðum uppfylltum, um að hafa eftirlit með einstaklingi sem hefur tengsl við skipulögð brotasamtök. Í 15. gr. c eru lagðar til heimildir til handa lögreglu um afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins. Ákvæði greinarinnar veita lögreglu heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum, afla upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum og óska eftir úrskurði dómara um haldlagningu muna og upplýsinga í vörslum þriðja aðila. Loks kveður 15. gr. d á um sérstakt eftirlit sem nauðsynlegt er að hafa með ofangreindum heimildum lögreglu og er það einkum í höndum nefndar um eftirlit með lögreglu að sinna því.

Um a-lið. Í 1. mgr. er kveðið á um að lögreglu sé heimilt, í því skyni að stemma stigu við afbrotum, að nýta, svo sem til greiningar, allar þær upplýsingar sem hún býr yfir eða aflar við framkvæmd almennra löggæslustarfa og frumkvæðisverkefna, þar á meðal samskipti við uppljóstrara, eftirlit á almannafæri og vöktun vefsíðna sem opnar eru almenningi. Líkt og greinir í kafla 3.5 er ákvæði þessu annars vegar ætlað að veita skýra lagastoð fyrir núverandi greiningarvinnu lögreglu sem og innleiðingu og framkvæmd upplýsingamiðaðrar löggæslu hér á landi. Nauðsynlegt er að lögregla geti notað þær viðamiklu upplýsingar sem hún aflar í daglegum störfum sínum í þeim tilgangi að afstýra afbrotum. Í upplýsingakerfum og gagnasöfnum lögreglu er að finna upplýsingar um brotastarfsemi sem nýtast ekki aðeins við rannsóknir sakamála heldur eru einnig mikilvægar sem andlag greiningar og upplýsingamiðaðra afurða sem lögregla getur nýtt í frumkvæðisvinnu á sviði afbrotavarna. Öll greining upplýsinga og notkun þeirra í þessu skyni verður sem endranær að uppfylla skilyrði og vera í samræmi við ákvæði laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Hins vegar er ákvæðinu ætlað að skýra heimildir lögreglu til að afla upplýsinga í þágu afbrotavarna. Eðli máls samkvæmt verða aðferðir við slíka upplýsingaöflun ekki tæmandi taldar í lögum og er upptalning í ákvæðinu því einkum sett fram til skýringar og til að áreitta lögmæti viðkomandi aðgerða.

Með eftirliti í skilningi ákvæðisins er m.a. átt við eftirlit lögreglu á skilgreindum svæðum þar sem talin er aukin hættu á afbrotum og þar sem lögregla hefur vitneskju eða vísbandingu um að einstaklingar með tengsl við skipulögð brotasamtök komi saman, t.d. í nágrenni við félagsheimili slíkra samtaka eða önnur afmörkuð svæði. Gert er ráð fyrir að almennt eftirlit af þessu tagi geti einnig farið fram með rafrænni vöktun, þ.e. með notkun eftirlitsmyndavéla-kerfis lögreglu. Frumvarpinu er því ætlað að styrkja lagastoð fyrir öflun og nýtingu upplýsinga sem verða til við notkun kerfisins í samræmi við gildandi reglur um persónuvernd.

Í ljósi þess hve brotastarfsemi hefur færst í miklum mæli yfir á netið, einkum kynferðis- og auðgunarbrot, er einnig kveðið skýrt á um að lögregla hafi heimild til eftirlits á veraldarvefnum.

Eftirlit samkvæmt ákvæði þessu skal ávallt vera almenns eðlis, þ.e. það skal beinast að tilteknu svæði eða opinberum viðburðum og samkomum. Við slíkt almennt eftirlit getur þó komið til þess að lögregla telji þörf á að veita tilteknum einstaklingi eða einstaklingum nánari athygli í skamman tíma, t.d. til að staðreyna grun um afbrot. Er þá lögreglu heimilt að viðhafa tímabundið og óslitið eftirlit með viðkomandi, sem jafnframt fellur undir almennt eftirlit samkvæmt ákvæði þessu og sætir því ekki þeim skilyrðum sem kveðið er á um í b-lið þessarar greinar enda þess eðlis að vera hluti af almennu starfi lögreglu á sviði afbrotavarna. Hér er m.a. verið að vísa til tilvika eins og þegar lögregla verður vör við grunsamlega háttsemi í eftirlitsmyndavél og fylgir í kjölfarið einstaklingi eftir um skamman tíma í eftirlitsmyndavéla-kerfi til að staðreyna eða útiloka grun um afbrot. Hið sama gildir þegar lögregla viðhefur eftirlit á tilteknu svæði, hvort sem það er framkvæmt af einkennisklæddum eða óeinkennisklæddum lögreglumönnum.

Þá er í 2. mgr. kveðið á um að ráðherra, að höfðu samráði við lögregluráð, setji nánari reglur um aðgerðir í þágu afbrotavarna, þar á meðal um tilhögun þeirra og framkvæmd. Reglusetningarákvæði þetta nær til allra aðgerða í þágu afbrotavarna, einnig þeirra sem heimilt verður að beita samkvæmt nýjum ákvæðum 15. gr. b og c. Efnisatriði sem kveðið skal nánar á um í reglum ráðherra lúta m.a. að tímalengd eftirlits með einstaklingi, rafrænni vöktun, ljósmyndatöku og kvikmyndatöku, eftirför með einstaklingi, stofnun sambands við uppljóstrara og útfærslu á eftirliti á netinu, m.a. um heimild lögreglu til að stofna notandaheiti og tölvu-póstfang án þess að auðkenni lögreglu komi fram. Um sams konar aðgerðir á grundvelli laga um meðferð sakamála gilda ákvæði reglugerðar um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Er því vert að samræma, eftir því sem við á, verklag og skilyrði fyrir beitingu aðgerða af þessu tagi.

Um b-lið. Ákvæði b-liðar kveða á um nánara og sértækara eftirlit en að framan greinir að því leyti að það beinist að tilteknum einstaklingi og er viðhaft í lengri tíma. Auk þess sem lagt er til að lögregla geti beitt þeim aðferðum sem greinir í 15. gr. a felur ákvæðið í sér heimild fyrir lögreglu til að fylgjast með ferðum einstaklings á almannafæri eða öðrum stöðum sem almenningur hefur aðgang að. Af þessu leiðir að lögregla getur viðhaft nokkuð ítarlegt eftirlit með viðkomandi á þeim stöðum sem hún hefur almennt aðgang að og jafnvel veitt viðkomandi eftirför á milli staða. Er hér um að ræða aðgerð sem almennt er nefnd skygging og hefur m.a. það að markmiði að staðreyna grun um afbrot. Er gert ráð fyrir að við beitingu þessa úrræðis sé lögreglu heimilt að taka ljósmyndir og kvikmyndir án þess að þeir sem í hlut eiga viti af því. Lögregla skal þó aldrei viðhafa ítarlegra eftirlit en nauðsynlegt er hverju sinni og gæta þess að ekki sé gengið nær friðhelgi viðkomandi en tilefni er til hverju sinni.

Þar sem eftirlit af þessu tagi er sértækt í þeim skilningi að það beinist að ákveðnum aðilum, einum eða fleiri, er kveðið á um að beiting þess sé háð nánari skilyrðum. Eftirliti verður þannig aðeins beitt hafi lögregla áreiðanlegar upplýsingar um að einstaklingur hafi tengsl við skipulögð brotasamtök. Lögregla verður því að búa yfir tilgreindum upplýsingum sem veita henni vísbendingu um slíkt, hvort sem upplýsingarnar verða til við almenn störf lögreglu eða vegna ábendinga annars staðar að, t.d. frá almennum borgurum, uppljóstrara eða erlendum löggæsluyfirvöldum. Gera verður þá kröfu að lögregla reyni eftir fremsta megni að staðreyna upplýsingar áður en ákvörðun um eftirlit er tekin og að slík ákvörðun verði aðeins tekin séu upplýsingar taldar áreiðanlegar. Með tengslum við *skipulögð brotasamtök* er vísað til hugtaksins eins og það er skilgreint í 175. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og krafa er gerð um að upplýsingar séu til um virka þátttöku eða annars konar bein tengsl viðkomandi við slík samtök án þess þó að grunur þurfi að vera um refsiverða háttsemi af hans hálfu. Gildissvið ákvæðisins er þrengt verulega með þessum skilyrðum og verður ákvæðinu þar af leiðandi ekki beitt við hefðbundnar aðgerðir í þágu afbrotavarna heldur aðeins þegar þær varða skipulagða brotastarfsemi.

Í annan stað verður úrræði þessu aðeins beitt að undangenginni ákvörðun lögreglustjóra. Það er því á ábyrgð lögreglustjóra hverju sinni að ákvörðun um að viðhafa eftirlit með einstaklingi uppfylli skilyrði ákvæðisins. Til viðbótar er gerð sú krafa að lögreglustjóri beri ákvörðun undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til samþykkis svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að ákvörðun er tekin. Er þetta fyrst og fremst gert til að tryggja að lagaskilyrði séu án nokkurs vafa uppfyllt en fulltrúar stýrihópsins búa almennt yfir þeirri sérfræðipækkingu sem til þarf til að leggja mat á efnisskilyrði ákvæðisins. Jafnframt er gert ráð fyrir að stýrihópurinn leggi mat á hvort að ákvörðun sé í samræmi við aðgerðir og

forgangsröðun hverju sinni í starfi lögreglu á landsvísu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi. Telji stýrihópurinn svo ekki vera hefmild til að synja um staðfestingu ákvörðunar enda þótt lagaskilyrði séu að öðru leyti uppfyllt.

Ákvörðun skal jafnframt skráð í kerfi lögreglu og um leið tilkynnt gæðastjóra lögreglu. Er það gert til að tryggja fullnægjandi skráningu og rekjanleika ákvörðunar. Gæðastjóri getur þannig haldið utan um fjölda skráðra aðgerða og gengið úr skugga um að hann sé sá sami og fjöldi tilkynninga til nefndar um eftirlit með lögreglu samkvæmt nýju ákvæðu 15. gr. d. Er því gert ráð fyrir samstarfi nefndarinnar og gæðastjóra um að ákvarðanir séu ávallt rétt skráðar og tilkynntar báðum aðilum. Þá er tiltekið að ekki skuli viðhafa eftirlit lengur en nauðsynlegt er og að fjórum vikum liðnum skuli lögreglustjóri taka ákvörðun um framlengingu eftirlits. Sé einstaklingur undir eftirliti lengur en 12 vikur skal ákvörðun borin að nýju undir stýrihópinn til staðfestingar. Leiði eftirlit til gruns um afbrot skal rannsókn fara fram samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Við skýringu og beitingu þessa ákvæðis er mikilvægt að hafa í huga hvernig skörun er háttáð á milli lögreglulaga og laga um meðferð sakamála. Eftirlit af þessu tagi verður aðeins viðhaft gagnvart einstaklingi sem lögregla hefur ekki enn grun um að hafi framið tiltekið afbrot en upplýsingar eru um að hafi tengsl við skipulögð brotasamtök. Það þýðir einnig að viðkomandi er ekki grunaður um að hafa viðhaft nokkra háttsemi sem kann að fela í sér undirbúning afbrots enda væri þá til staðar grunur um tilraun til brots í skilningi 52. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Lögreglu ber því almennt að hætta eftirliti samkvæmt ákvæði þessu þegar slíkur grunur er fyrir hendi og beita þeim úrræðum sem lög um meðferð sakamála heimila, þar á meðal aðgerðum á grundvelli reglugerðar nr. 516/2011 um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Sakamálarannsókn getur miðað að því að koma í veg fyrir fullframningu brots eða tryggja handtöku sakborninga um leið og brot er fullframið. Er þessi háttur t.d. almennt hafður á við rannsókn meiri háttar fíkniefnabrota. Skilin á milli löggæsluaðgerða sem framkvæmdar eru í afbrotavarnaskyni og rannsóknaraðgerða á grundvelli laga um meðferð sakamála geta af þessum sökum oft reynst óljós og er því mikilvægt að lögregla staðreyni eins fljótt og unnt er grun um afbrot hverju sinni. Sams konar eftirlit í formi skyggingar er heimilt við rannsókn sakamála samkvæmt reglugerð nr. 516/2011 og má lögregla beita því þegar grunur er um að viðkomandi hafi brotið gegn tilteknum ákvæðum almennra hegningarlaga. Ákvörðun um að viðhafa eftirlit samkvæmt reglunum skal tekin af lögreglustjóra eða öðrum yfirmanni og er ekki bundin því skilyrði að afla þurfi dómsúrskurðar.

Um c-lið. Í greininni er fjallað sérstaklega um þær heimildir sem lögregla hefur til aðgerða til að koma í veg fyrir hryðjuverk og önnur alvarleg brot gegn öryggi ríkisins, þ.e. gegn ákvæðum X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Með vísan til þess sem fyrr greinir um eðli slíkra brota og til að aðgreina heimildir lögreglu þeim tengdum frá almennum heimildum lögreglu í þágu afbrotavarna er rétt að kveðið sé á um þær í sérstöku lagaákvæði.

Í 1. mgr. segir að lögreglu sé heimilt, eftir því sem við á, að taka ákvörðun um eftirlit skv. 15. gr. b vegna einstaklinga sem lögregla hefur upplýsingar um að af kunni að stafa sérgreind hætta fyrir öryggi ríkisins eða almennings. Með því er átt við að lögregla hafi upplýsingar sem gefa til kynna líkur á að viðkomandi kunni að fremja alvarlegt brot sem varðar almannaöryggi. Undirliggjandi hagsmunir verða þannig að vera verndaðir af ákvæðum X. og XI. kafla almennra hegningarlaga enda eftirlit samkvæmt ákvæði þessu aðeins heimilt í því skyni að afstýra brotum gegn öryggi ríkisins eða almennings. Í orðanotkuninni *hætta fyrir öryggi ríkisins eða almennings* felst einnig sú krafa að þeir hagsmunir sem vernda skal séu andlag brots sem varði a.m.k. fimm ára hámarksfangelsisrefsingu. Eftirliti verður því ekki beitt til að

koma í veg fyrir minni háttar brot gegn umræddum ákvæðum hegningarlaga. Eðli máls samkvæmt þarf lögregla ekki að bera ákvörðun samkvæmt ákvæði þessu undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til staðfestingar, enda um aðra verndarhagsmuni og brotaflokk að ræða.

Um nærtæk tilvik sem kunna að heyra undir ákvæðið má nefna tilvik eins og þegar lögregla býr yfir upplýsingum sem sýna fram á tengsl einstaklings við alþjóðleg hryðjuverkasamtök eða vísbending er um að hætta stafi af einstaklingi vegna þess að hann aðhyllist öfgakennda hugmyndafræði sem talið er að leitt geti af sér alvarleg ofbeldis- eða voðaverk. Í ljósi þess hve alvarleg brot er um að ræða má einnig ætla að lögregla geti viðhaft eftirlit með einstaklingi sem hlotið hefur refsisdóm fyrir hryðjuverk eða önnur alvarleg brot gegn öryggi ríkisins. Þetta ætti almennt við ef lögregla fengi tilkynningu frá erlendum löggæsluyfirvöldum um að hér á landi væri staddur einstaklingur sem hlotið hefði slíkan dóm. Gera verður þó kröfu um að lögregla leggi sjálfstætt mat á nauðsyn þess að viðhafa eftirlit með slíkum einstaklingi, m.a. með því að líta til atriða sem varða persónulega hagi, þar á meðal hvort upplýsingar séu um að hann hafi horfið frá brotastarfsemi eða öfgahyggju eftir að afplánun lauk. Að sama skapi má ætla að eftirliti geti verið beitt í því skyni að afstýra brotum gegn 91.–93. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Um eftirlit samkvæmt ákvæði þessu vísast að öðru leyti til skýringa á 15. gr. b.

Í 2. mgr. er kveðið á um sérstaka heimild lögreglu til að afla upplýsinga hjá öðrum stjórnvöldum og stofnunum í tengslum við rannsókn alvarlegra brota gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eða til að afstýra slíkum brotum. Er viðkomandi stjórnvaldi eða stofnun skylt að verða við beiðni samkvæmt ákvæði þessu. Ákvæðið kemur til viðbótar við almennt ákvæði 11. gr. laganna sem snýr að upplýsingaskiptum lögreglu við önnur stjórnvöld og einkaaðila og er ætlað að tryggja að lögregla geti aflað allra þeirra upplýsinga hjá öðrum stjórnvöldum sem þörf er á til að verjast brotum gegn öryggi ríkisins. Skilyrði fyrir því að skylda samkvæmt ákvæðinu verði virk er að þær upplýsingar sem beiðni er um hverju sinni séu nauðsynlegar og til þess fallnar að hafa verulega þýðingu fyrir störf hennar í tengslum við rannsókn alvarlegra brota gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eða til að afstýra slíkum brotum. Með *alvarlegu broti* er átt við að það varði a.m.k. fimm ára hámarksfangelsisrefsingu. Til samanburðar skal nefnt að sambærilegt ákvæði er að finna í dönskum lögum um starfsemi PET-stofnunarinnar. Til að ganga úr skugga um að beiðnir lögreglu uppfylli skilyrði ákvæðisins er kveðið á um að lögregla skuli tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu allar slíkar beiðnir ásamt upplýsingum um og rökstuðningi fyrir beiðninni, sbr. 1. mgr. 15. gr. d. Komi til þess að stjórnvald eða stofnun verði ekki við beiðni lögreglu verður að ætla að lögregla geti annaðhvort lagt fram kröfu samkvæmt lögum um meðferð sakamála, ef beiðnin tengist rannsókn tiltekins sakamáls, eða lagt fram beiðni skv. 3. mgr. þessarar greinar, ef beiðnin tengist því að afstýra broti.

Ákvæði 3. mgr. veitir lögreglu afmarkaða heimild til að beita þvingunarúrræði í því skyni að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins. Um er að ræða heimild sem nær aðeins til haldlagningar á munum eða upplýsingum sem eru í vörslum þriðja aðila og er því heimildin takmarkaðri en haldlagningarheimild skv. 68. og 69. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Eðlilegt er talið að afmarka heimildina á þennan hátt með vísan til þess að þær upplýsingar sem lögreglu er einna helst nauðsynlegt að afla í þessu skyni eru almennt í vörslum þriðja aðila, t.d. banka eða annarrar fjármálastofnunar. Með ákvæði þessu verður lögreglu gert kleift að afla nauðsynlegra upplýsinga hjá þriðja aðila óháð þagnarskylduákvæðum í lögum. Í framkvæmd má ætla að heimild þessi geti komið til greina í tilvikum þegar lögregla hefur vitneskju um að tiltekinn einstaklingur hafi tengsl við alþjóðleg hryðjuverkasamtök. Til að geta staðfest slíkt getur lögreglu reynst nauðsynlegt að krefjast upplýsinga um fjármagnshreyfingar sem

tengjast viðkomandi hjá viðskiptabanka eða annarri fjármálastofnun. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að lögreglu verði heimilt að leggja hald á muni sem eru í vörslum þess einstaklings sem sætir eftirliti enda er eðli slíkra aðgerða þess háttar að grunur um tiltekið afbrot þarf almennt að liggja fyrir.

Í ljósi þess að ákvæðið veitir lögreglu heimild til að afla upplýsinga um einstakling sem ekki er grunaður um afbrot er kveðið á um að haldlagning geti aðeins farið fram að undan-gengnum dómsúrskurði og því er ekki gert ráð fyrir að samþykki þriðja aðila sé fullnægjandi. Haldlagning samkvæmt ákvæði þessu er einnig bundin þeim efnisskilyrðum að aðgerðin sé nauðsynleg og líkleg til að veita lögreglu upplýsingar sem hafi verulega þýðingu fyrir aðgerðir sem koma eigi í veg fyrir brot gegn X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, auk þess sem ríkir almanna- eða einkahagsmunir krefjast þess. Með því er átt við að almennt skuli haldlagningu ekki beitt ef önnur og vægari úrræði koma til greina sem geta skilað sambærilegum árangri. Þá verður lögregla að geta rökstutt, t.d. með framlagningu gagna, að haldlagning sé líkleg til að veita lögreglu upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir yfirstandandi aðgerðir í þágu afbrotavarna. Almennt má því ætla að upplýsingar sem óskað er eftir séu þungamiðjan í þeim aðgerðum sem lögregla hefur ráðist í eða, eftir atvikum, nauðsynlegar til að staðreyna grun um afbrot. Skilyrði um ríka almanna- eða einkahagsmuni gerir þá kröfu að haldlagning verði einstakling sem tengist eða talinn er hafa tengsl við mögulegan undirbúning eða framkvæmd alvarlegra afbrota sem um er getið í X. og XI. kafla almennra hegningarlaga. Með því er fyrst og fremst átt við að það brot sem um ræðir varði a.m.k. fimm ára hámarks-fangelsisrefsingu.

Á sama hátt og gildir um eftirlit skv. 15. gr. b skal rannsókn fara fram samkvæmt lögum um meðferð sakamála staðfesti haldlagning grun um afbrot. Að öðrum kosti skal aflétta haldi þegar þess er ekki lengur þörf og hlutast til um að skila munum til þess sem rétt á til þeirra. Að öðru leyti skal beiðni um haldlagningu lúta þeim málsmeðferðarreglum sem almennt gilda um kröfur um rannsóknaraðgerðir samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Um d-lið. Í greininni er kveðið á um að nefnd um eftirlit með lögreglu skuli hafa eftirlit með aðgerðum á grundvelli 15. gr. b og c og að ráðherra skuli setja frekari reglur um skráningu og eftirlit með þeim aðgerðum.

Ákvæði 1. mgr. mælir fyrir um að þegar eftirliti skv. 15. gr. b eða 1. mgr. 15. gr. c er hætt skuli lögregla tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er. Með sama hætti skuli lögregla tilkynna nefndinni um beiðni skv. 2. mgr. 15. gr. c og framlagða beiðni um haldlagningu skv. 3. mgr. sömu greinar. Tilkynningu skulu fylgja upplýsingar um og rökstuðningur fyrir viðkomandi aðgerð. Í ljósi þess að verið er að veita lögreglu heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum sem ekki eru grunaðir um afbrot er eins og fyrr greinir talið rétt að slíkar aðgerðir sæti nánara eftirliti en almennt gildir um störf lögreglu. Eftirlit af hálfu nefndarinnar kemur í stað þess að lögreglu beri að tilkynna einstaklingi eftir á um að hann hafi sætt aðgerðum í þágu afbrotavarna, en ljóst er að tilkynningarskylda af því tagi væri til þess fallin að takmarka árangur og draga verulega úr skilvirkni slíkra aðgerða. Tilkynningarskylda til nefndarinnar tekur til allra ákvarðana um beitingu eftirlits, hvort sem það leiðir til rannsóknar sakamáls eður ei. Af því leiðir að lögreglu ber að meta hvort og að hve miklu leyti eftirlit og gögn því tengd verði hluti af sakamálarannsókn og tilheyri þar af leiðandi gögnum viðkomandi máls. Er lögreglu því heimilt að undanskilja gögn um eftirlitið hafi þau að geyma upplýsingar sem halda skal leyndum vegna löggæsluhagsmuna. Eftir sem áður er lögreglu í slíkum tilvikum skylt að tilkynna nefndinni um eftirlitið.

Kveðið er á um úrræði nefndarinnar í 2. mgr. en þar segir að telji nefndin tilefni til skuli hún taka aðgerð til skoðunar á grundvelli c-liðar 1. mgr. 35. gr. a laganna og fari þá um meðferð málsins samkvæmt ákvæðum VII. kafla laganna eftir því sem við á. Í því felst að afstaða nefndarinnar skal ekki birt opinberlega eða komast með öðrum hætti til vitundar þess sem sætir aðgerðum, enda grunnforsenda fyrir árangri þeirra og skilvirkni að þær fari fram án vitneskju þess sem þær beinast að.

Komist nefndin að niðurstöðu um að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna skal hún beina því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi að hann hafi sætt eftirliti. Er lögreglustjóra skylt að verða við slíkum tilmælum nema ríkir hagsmunir standi því í vegi er varða afbrotavarnir, rannsókn sakamála, öryggi ríkisins eða samskipti við erlend ríki. Með ákvæði þessu er tryggt að einstaklingar hafi tök á að leita réttar síns komi til þess að lögregla hafi beitt heimild til eftirlits með ólögmaetum hætti. Vakni hins vegar grunur um refsiverða háttsemi skal nefndin án tafar senda héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara eftir því sem við á málið til meðferðar.

Jafnframt er þörf á að settar verði nánari reglur um skráningu aðgerða og eftirlit nefndarinnar með aðgerðum í þágu afbrotavarna. Nauðsynlegt er að ákvarðanir um beitingu sértækra aðgerða séu skráðar formlega í kerfi lögreglu til að tryggja rekjanleika þeirra og öryggi upplýsinga. Verður innra gæðaeftirliti ríkislögreglustjóra falið að hafa eftirlit með skráningu aðgerða. Slík skráning er ein forsenda þess að nefndin geti sinnt eftirliti með fullnægjandi hætti og gengið úr skugga um að fjöldi tilkynnta aðgerða samræmist fjölda þeirra sem skráðar hafa verið. Verður samstarf nefndarinnar og innra gæðaeftirlits um skráningu aðgerða því nánar útfært í reglugerð.

Um 7. gr.

Með ákvæðinu er kveðið á um að ráðherra skipi gæðastjóra lögreglu til fimm ára í senn, en það er sama fyrirkomulag og er viðhaft þegar um er að ræða skipanir lögreglustjóra.

Gert er ráð fyrir að gæðastjóri lögreglu skuli fullnægja hæfisskilyrðum b–e-liðar 2. mgr. og 3. mgr. 28. gr. laganna. Í því felst að gerð er krafa um að gæðastjóri lögreglu skuli annaðhvort hafa lokið embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum eða hafa lokið námi frá Lögregluskóla ríkisins eða diplómaprófi í lögreglufræðum svo og stjórnunarnámi eða öðru sambærilegu námi og hafa í þrjú ár gegnt lögfræðistörfum að aðalstarfi eða verið stjórnandi innan lögreglunnar, en leggja má saman starfstíma í þessum greinum.

Samhliða framangreindu er gerð breyting á 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. 12. gr. frumvarpsins, en gert er ráð fyrir að gæðastjóri lögreglu verði skipaður af ráðherra og lúti þeim reglum laganna sem gilda um embættismenn, með sama hætti og lögreglustjórar.

Um 8. gr.

Í greininni er annars vegar mælt fyrir um breytingar á 2. mgr. 35. gr. laganna um nefnd um eftirlit með lögreglu. Breytingin felur í sér að nefndarmönnum er fjölgað úr þremur í fimm og að Mannréttindaskrifstofa Íslands, dómstólasýslan, lagadeildir við íslenska háskóla og Lögmannafélag Íslands tilnefni einn hver en ráðherra skipi þann fimmta og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Þá er skipunartími nefndarmanna lengdur um eitt ár, úr fjórum í fimm, í samræmi við skipunartíma formanns nefndarinnar. Einnig er lagt til að við skipun í nefndina skuli ráðherra horfa til þess að a.m.k. einn nefndarmanna hafi sérstaka þekkingu eða reynslu af löggæslustörfum. Hins vegar er mælt fyrir um nýja málsgrein sem kveður á um að formaður nefndarinnar skuli skipaður af ráðherra til fimm ára og að hann skuli uppfylla

almenn hæfisskilyrði héraðsdómara. Með þessari breytingu verður formaður nefndarinnar því embættismaður í fullu starfi.

Eins og að framan greinir eru breytingar þessar gerðar í því skyni að efla getu nefndarinnar til að sinna lögbundnum verkefnum, ekki aðeins þeim sem varða eftirlit með aðgerðum í þágu afbrotavarna heldur einnig almennt, einkum að því er varðar frumkvæðisverkefni.

Um 9. gr.

Með ákvæði þessu er því verkefni bætt við hlutverk nefndarinnar skv. 35. gr. a að hún skuli skila Alþingi skýrslu ár hvert um störf sín þar sem upplýst er um viðeigandi tölfræði varðandi eftirlit nefndarinnar, almennar ábendingar og athugasemdir varðandi verklag og starfshætti lögreglu, aðgerðir lögreglu í þágu afbrotavarna og tillögur að úrbótum á lögum, ef við á.

Tildrög þessa má rekja til þess að mikilvægt er talið að aðrir armar ríkisvaldsins en framkvæmdarvaldið komi að starfi nefndarinnar um eftirlit með lögreglu. Er því lagt til að nefndin skili árlegri skýrslu til Alþingis í því skyni að upplýsa um störf hennar almennt, en einnig sérstaklega um eftirlit með aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna í ljósi þess sem að framan greinir um eðli þeirra og inngríp.

Um 10. gr.

Í a-lið 1. mgr. 38. gr. laganna er fjallað um inntökuskilyrði nema í starfsnám hjá lögreglu. Þar kemur fram að mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu annist starfsnám lögreglunema og velji nema í starfsnám í samstarfi við háskóla. Í ákvæðinu eru tilgreind þau almennu skilyrði sem lögreglunemar þurfa að uppfylla. Meðal skilyrða er skv. a-lið 1. mgr. að nemar í starfsnámi skuli vera 20 ára eða eldri en frá því að lögreglulögin voru sett hafa verið gerð ákveðin skilyrði um aldurslágmark þeirra sem hefja lögreglunám.

Í kjölfar styttingar náms til stúdentsprófs hefur hlutfall 19 ára og yngri stúdenta hins vegar hækkað mikið undanfarin ár, en 20 ára stúdentum hefur fækkað að sama skapi. Með vísan til þess þykir rétt að lækka aldurslágmark nema í starfsnámi í 19 ár, en eftir sem áður er gerð krafa um að umsækjandi hafi lokið stúdentsprófi eða annarri sambærilegri menntun. Þá er með ákvæðinu lagt til að umsækjandi þurfi ekki að vera orðinn fullra 19 ára þegar nám hefst heldur teljist fullnægjandi að hann verði 19 ára á árinu.

Jafnframt er lögð til breyting á orðalagi b-liðar 1. mgr. 38. gr. laganna þannig að ákvæðið verði samhljóða ákvæði 28. gr. a um það skilyrði að engan skuli skipa eða ráða til starfa hjá lögreglu sem hlotið hefur fangelsisdóm fyrir refsiverðan verknað sem framinn var eftir að hann varð fullra 18 ára eða sýnt af sér háttsemi sem geti rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Eðlilegt er að sömu skilyrði um fyrri hegðun umsækjanda gildi um veitingu starfa hjá lögreglu og inntöku í starfsnám lögreglu. Ákvæði 28. gr. a laganna var breytt með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru, nr. 141/2018, en með lögfestingu þeirra voru hæfisskilyrði að þessu lútandi samræmd í hinum ýmsu lögum. Ákvæði b-liðar 38. gr. laganna var hins vegar ekki breytt og er frumvarpi þessu ætlað að bregðast við því til að tryggja samræmi að þessu leyti í lögum.

Um 11. og 12. gr.

Gildistöku 7. og 8. gr. er frestað til 1. mars 2024 til að ráðherra gefist ráðrúm til að skipa að nýju í nefnd um eftirlit með lögreglu og gæðastjóra lögreglu. Er því gert ráð fyrir að nefnd um eftirlit með lögreglu starfi í óbreyttri mynd fram að þeim tíma.

Samhliða gildistöku laganna er lögð til breyting á 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem leiðir af 7. og 8. gr. frumvarpsins.