

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

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

Mál nr. F139/2023

Reykjavík, 15. ágúst 2023

Birgir Ármannsson  
forseti Alþingis

## I

Í frétttaflutningi af leiðtoga fundi Evrópuráðsins, sem haldinn var í Reykjavík dagana 16. og 17. maí sl., vöktu athygli mína myndir af erlendum einkennisklæddum lögregluþjónum undir vopnum. Einnig birtist í fjölmiðlum viðtal við yfirlöggregluþjón hjá ríkislögreglustjóra þar sem fram kom að erlendir lögreglumenn hefðu þessa daga verið að störfum í miðbæ Reykjavíkur og í samskiptum við almenning. Af þessu tilefni ákvað ég að afla frekari upplýsinga frá ríkislögreglustjóra um nánari störf og stöðu umræddra lögregluþjóna. Sú eftirgrennslan leiddi í ljós að hinum erlendu lögreglumönnum hefði fyrst og fremst verið ætlað að starfa á svæði við Hörpu sem lokað var almenningi, þó þannig að gerðist þess þörf yrði hægt að nota þá innan stærra svæðis innan miðborgarinnar sem lokað var fyrir almennri umferð ökutækja. Þá upplýsti ríkislögreglustjóri mig um að henni væri ekki kunnugt um tilvik þar sem erlendir lögreglumenn hefðu haft afskipti af íslenskum ríkisborgurum og áréttaði að þeir hefðu ávallt verið undir stjórn íslenskra yfirmanna. Hins vegar staðfesti hún að hinir erlendu menn hefðu borið vopn og farið með lögregluvald.

Í ljósi þessara upplýsinga taldi ég nægilega fram komið að hinir erlendu lögreglumenn hefðu sinnt nánar skilgreindum verkefnum á svæði við Hörpu sem lokað var almenningi. Hefði því ekki verið um það að ræða að þeir sinntu almennri löggæslu á almannafæri eða samskiptum við almenning sem slíkum lögreglustörfum fylgja eðli málsins samkvæmt. Ég taldi þó málið gefa tilefni til spurninga um það hvort og þá hvernig ríkislögreglustjóri nýtti heimild sína samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 til þess að taka á móti erlendum lögreglumönnum og fela þeim lögregluvald hér á landi.

Af þessu tilefni ritaði ég dómsmálaráðherra bréf 30. maí sl. þar sem ég spurðist fyrir um hvort ráðuneytið hefði haft til skoðunar að nýta heimild sína samkvæmt 3. mgr. 11. gr. a lögregluglaga til að setja reglur um það hvenær og í hvaða nánari tilgangi ríkislögreglustjóra væri heimilt að fela erlendum lögreglumönnum lögregluvald hér á landi. Einnig óskaði ég afstöðu ráðherra til þess hvort orðalag 11. gr. a lögregluglaga kynni að vera of viðtækt m.t.t. heimildar ríkislögreglustjóra til að fela erlendum lögreglumönnum lögregluvald vegna „annarra löggæsluverkefna“. Þá óskaði ég þess að ráðuneytið upplýsti, eftir atvikum með atbeina ríkislögreglustjóra, hvort litið hefði verið svo á að þeir erlendu lögreglumenn, sem hér var um ræða, hefðu borið sömu skyldur og íslenskir lögreglumenn svo og hvort gengið hefði verið út frá því að við störf þeirra féllu þeir undir starfssvið nefndar um eftirlit með lögreglu.

Af svari ráðuneytisins til mín 4. júlí sl. verður ráðið að það telji orðalag 11. gr. a lögregluglaga ekki of viðtækt og þá með hliðsjón af því að mikilvægt sé að binda ekki heimild lögreglu til að taka á móti erlendum lögreglumönnum við ákveðnar lögregluaðgerðir. Hins vegar tók ráðuneytið fram að það myndi taka til athugunar hvort tilefni væri til að setja nánari reglur um samstarf lögreglu við erlend lögregluþyfirvöld og alþjóðastofnanir. Í því sambandi kom þó ekkert nánar fram um markmið og efni slíkra reglna eða hvort í því efni yrði tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem fram höfðu komið í fyrirspurnarbréfi mínu til ráðherra. Þá kom fram í svari ráðuneytisins að litið hefði verið svo á að hinir erlendu lögreglumenn hefðu borið sömu skyldur og íslenskir lögreglumenn, störf þeirra hefðu lotið íslenskum lögum og heyrt undir nefnd um eftirlit með lögreglu. Var í því sambandi einnig upplýst um nánari þjálfun og upplýsingagjöf til hinna erlendu manna áður en þeir hófu hér störf.

Í fyrrgreindu bréfi ráðuneytisins kemur einnig fram að vegna smáðar íslenskrar löggæslu hefði verið ógerlegt fyrir íslensk stjórnvöld að halda fund af þeirri stærðargráðu sem hér um ræddi án heimildar til að taka á móti erlendum lögreglumönnum til aðstoðar við lögregluaðgerðir hér á landi. Af þessu, svo og svari ráðuneytisins að öðru leyti, fæ ég þannig ekki annað ráðið en að það líti svo á að það hafi verið fyllilega í samræmi við heimildir ríkislögreglustjóra samkvæmt lögum að fela hinum erlendu lögreglumönnum þau verkefni sem áður er vikið að.

## II

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. a lögregluglaga nr. 90/1996, sem við þau var bætt með 6. gr. laga nr. 50/2021, er ríkislögreglustjóra, svo og öðrum lögreglustjórum og héraðssaksóknara með samþykki þess fyrstnefnda, heimilt við lögreglurannsóknir og framkvæmd annarra löggæsluverkefna að taka á móti erlendum lögreglumönnum. Segir þar enn fremur að á meðan dvöl þeirra standi starfi þeir undir stjórn og leiðsögn

## UMBOÐSMADUR ALÞINGIS

viðkomandi lögreglustjóra, eftir atvikum í samráði við hið erlenda lögregluvald. Ríkislögreglustjóri ákveði hvort erlendir lögreglumenn hér á landi skuli fara með lögregluvald. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar er ráðherra heimilt að setja nánari reglur um samstarf lögreglu við erlend lögregluvald og alþjóðastofnanir, þar á meðal um vopnaburð erlendra lögreglumanna. Á þessum grundvelli hafa verið settar reglur nr. 690/2022, um framlag íslenskra stjórnvalda til stöðuliðs Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex), sem ekki verður séð að hafi þýðingu fyrir þau atvik sem hér um ræðir. Svo sem fram kemur í fyrrgreindu bréfi dómsmálaráðuneytisins hafa hins vegar ekki verið settar frekari reglur um störf erlendra lögreglumanna hér á landi.

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

### III

Samkvæmt 2. málslíð 2. gr. stjórnarskrárinnar fara forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt henni og öðrum landslögum með framkvæmdarvaldið. Ekki fer á milli mála að meðferð lögregluvalds á íslensku yfirráðasvæði, ekki síst heimild lögreglu til að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna, fellur þar undir. Eðli málsins samkvæmt og langri venju táknar framkvæmdarvald fyrst og fremst vald til að halda uppi lögum og allsherjarreglu og umboð til að vera í fyrirsvari fyrir ríkið bæði inn á við og út á við (Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, Reykjavík 1960, bls. 336). Þegar horft er til margvíslegra verkefna stjórnsýslunnar annars vegar og inntaks lögregluvalds hins vegar er ekki óvarlegt að slá því föstu að meðferð lögregluvalds heyri til kjarna framkvæmdarvaldsins. Er það þar af leiðandi órjúfanlegur hluti fullveldis ríkisins að það haldi sjálft uppi lögum og allsherjarreglu á sínu yfirráðasvæði.

Í samræmi við þetta er í lögreglulögum, svo og fleiri lögum, að finna reglur um nánari meðferð lögregluvalds svo og kröfur sem gerðar

eru til þeirra sem almennt með það fara. Til að mynda er mælt fyrir um það í lögreglulögum að allir lögreglumenn, sem skipaðir eru eða ráðnir, skuli vinna heit að því að rækja starf sitt með kostgæfni og samviskusemi í hvívetna og vinna að því eftir fremsta megni að halda uppi stjórnarskrá lýðveldisins og öðrum lögum þess. Samkvæmt reglugerð nr. 690/2021, um einkennisfatnað lögreglunnar, er með einkennisfatnaði lögreglu átt við þann fatnað sem ríkislögreglustjóri hefur samþykkt til notkunar hjá lögreglu og er öllum öðrum en lögreglu óheimilt að nota einkenni/merki eða fatnað sem er svo áþekkur þeim er lögregla notar að hætta sé á að á verði villst. Verður af þessu ráðið að almenningur eigi að geta áttað sig á því hverjir fari með lögregluvald hverju sinni. Lögreglumenn eru embættismenn samkvæmt 7. tölulið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og gilda þ.a.l. um þá nánari ákvæði þeirra laga svo og fyriræli 20. gr. stjórnarskrárinnar. Leiðir m.a. af þessu, svo og nánari ákvæðum lögreglulaga, að lögreglumenn verða að hafa íslenskan ríkisborgararétt.

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

#### IV

Svo sem áður greinir hefur Alþingi með 11. gr. a lögreglulaga veitt ríkislögreglustjóra heimild til að taka á móti erlendum lögreglumönnum við lögreglurannsóknir og framkvæmd annarra löggæsluverkefna og fela þeim lögregluvald í þessu skyni. Af áðurröktum lögskýringargögnum að baki greininni verður ráðið að ákvæðum hennar hafi verið ætlað að verða lagalegur grundvöllur alþjóðlegs samstarfs lögregluyfirvalda við erlenda og alþjóðlega aðila í samræmi við þá milliríkjasamninga sem ríkið hefur gert eða kann að gera, einkum í því skyni að sporna við brotastarfsemi sem teygir anga sína út yfir landamæri og útheimtir þar af leiðandi alþjóðlega samvinnu. Ég tel að þetta verði að hafa í huga við nánari skýringu greinarinnar, m.a. þegar lagt er mat á hvort og með hvaða hætti ríkislögreglustjóra sé heimilt að fela erlendum lögreglumönnum störf hér á landi sem falla undir almenna löggæslu eða fela með einhverjum hætti í sér samskipti við almenning.

## UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þá lít ég svo á að við nánari skýringu greinarinnar verði einnig að horfa til þeirra reglna stjórnskipunarinnar sem setja almennar skorður við framsali framkvæmdarvalds til erlendra aðila og þeirra nánari sjónarmiða sem gengið hefur verið út frá í framkvæmd Alþingis að þessu leyti. Þótt greinin vísi þannig, auk rannsóknar mála, til „framkvæmdar annarra löggæsluverkefna“ er því ekki hægt að leggja til grundvallar að um sé að ræða ótakmarkaða heimild ríkislögreglustjóra til þess að fela erlendum ríkisborgurum slík verkefni hér á landi. Er þá einnig haft í huga það sem áður segir um að meðferð lögregluvalds heyri til kjarna framkvæmdarvaldsins. Verður því að gera ríkari kröfur en ella til framsals heimilda í þessum efnunum þegar metið er hvers konar verkefni heimilt sé að fela erlendum lögreglumönnum hér á landi og með hvaða hætti.

Í þessu sambandi tel ég að það hafi þýðingu hvort erlendum lögreglumönnum eru, tímabundið og undir stjórn íslenskra lögregluþyrvalda, falin afmörkuð og sérhæfð verkefni eða hvort slíkum mönnum eru falin störf sem krefjast viðveru á almannafæri og samskipta við almenning eða jafnvel almenn löggæslustörf. Vísa ég þá til þess sem áður segir að íslensk lög gera ótvírætt ráð fyrir því að slík síðargreind störf séu í höndum íslenskra lögreglumanna sem einkenndir eru með búningi og merki lögreglunnar. Væri það þ.a.l. óvenjulegt og íþyngjandi fyrir almenning ef erlendir ríkisborgarar, klæddir einkennisbúningi erlends lögregluliðs, sinntu almennri löggæslu eða öðrum störfum sem fela í sér samskipti við almenning. Ég tel það ekki haggja þessu þótt erlendir lögreglumenn kynnu að fá einhverja upplýsingagjöf og þjálfun um íslensk lög og aðstæður hér á landi. Þá verður ekki fram hjá því litið að þótt erlendir lögreglumenn starfi hér á landi undir stjórn íslenskra lögregluþyrvalda er um að ræða erlenda ríkisborgara sem eru hluti erlends lögregluliðs og þar af leiðandi með hollustuskyldu gagnvart sínu heimaríki. Geta að mínu mati vaknað ýmsar spurningar um ábyrgð slíkra manna samkvæmt íslenskum lögum svo og eftirlit með þeim og reikningsskap vegna starfa þeirra.

Líkt og áður greinir felur orðalag 11. gr. a lögreglulaga í sér heimild ríkislögreglustjóra til að taka á móti erlendum lögreglumönnum við „framkvæmd annarra löggæsluverkefna“. Í ljósi þeirra gagna sem fyrir liggja um vilja löggjafans við setningu ákvæðisins, svo og almennra sjónarmiða um framsal valdheimilda, tel ég að þetta orðalag sé of rúmt og til þess fallið að valda misskilningi um markmið þess og önnur þau atriði sem hér eiga við. Svo sem áður er vikið að verður ráðið af lögskýringargögnum að baki ákvæðinu að gert hafi verið ráð fyrir því að heimild ríkislögreglustjóra að þessu leyti kynni að verða nánar afmörkuð með nánari reglum dómsmálaráðherra eftir því sem tilefni væri til. Af svörum dómsmálaráðuneytisins fæ ég þó ekki ráðið að með slíkum reglum, ef þær yrðu settar, yrði sérstaklega tekið tillit þeirra sjónarmiða sem ég hef komið á framfæri við ráðuneytið.

Með þessari ábendingu til Alþingis, sem sett er fram með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hef ég lokið athugun minni á málinu. Dómsmálaráðherra verður send tilkynning um þessar lyktir þess ásamt afriti þessa bréfs.

Virðingarfyllt

  
Skúli Magnússon