1. Hlutverk lögreglu

Löggæsla og öryggismál, í víðasta skilningi, teljast til mikilvægra innviða samfélagsins og er meðal annars ætlað að tryggja allsherjarreglu og almannaöryggi, öryggi einstaklinga og samfélagshópa, réttaröryggi og samfélagslegan stöðugleika gagnvart ógnum af mannavöldum vegna náttúruhamfara eða hnattrænna áhættuþátta.[1] Lögreglan er ein þeirra stofnana sem teljast til þess stofnanakerfis innviða sem annast löggæslu og öryggismál. Aðrar stofnanir sem lykilhlutverki gegna í þessu sambandi eru Landhelgisgæsla Íslands sem sinnir öryggisgæslu á hafinu og fer með löggæslu á hafinu, sbr. 1. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006, og embætti ríkisskattstjóra við framkvæmd tollgæslustarfa í samræmi við ákvæði tollagalaga nr. 88/2005 er einkum fara fram á landamærum. Þá kunna stjórnvöld einnig að gegna mikilvægu hlutverki við að tryggja innviði samfélagsins, t.d. almannavarnir sem bæði ríki og sveitarfélög hafa umsjón með, sbr. 2. gr. laga um almannavarnir nr. 82/2008. Að auki er neyðar- og viðbragðsþjónusta nokkuð samofin löggæslu og öryggismálum, en sú þjónusta miðar að því að koma í veg fyrir að almenningur verði fyrir tjóni, svo sem af völdum náttúruhamfara, mannavöldum, farsótta og hernaðaraðgerða eða öðrum ástæðum.

Lögreglan er stjórnvald sem starfar á grundvelli lögreglulaga nr. 90/1996 (lögrl.), auk þess sem um störf og athafnir lögreglu er fjallað í öðrum lögum, t.d. lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 (sml.). Störf lögreglu og athafnir teljast til stjórnsýslu og eru því hluti af framkvæmdarvaldinu í skilningi þeirrar þrígreiningar ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (stjskr.). Starfsemi lögreglu afmarkast við það hlutverk sem lögregla hefur og þau verkefni sem henni er ætlað að sinna á grundvelli laga.

Líkt og annarra stjórnvalda er það veigamikill þáttur í störfum lögreglu að taka stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.). Í stuttu máli felst í stjórnvaldsákvörðun þegar stjórnvöld kveða einhliða á um réttindi og skyldur borgaranna.[2] Í störfum lögreglu getur t.d. reynt á þetta við ákvörðun um ráðningu í starf í þjónustu ríkisins og uppsögn, sem og ýmsar leyfisveitingar, t.d. um skotvopnaleyfi samkvæmt vopnalögum nr. 16/1998 og endurveitingu ökuréttinda samkvæmt umferðarlögum nr. 77/2019. Við slíka ákvarðanatöku gilda strangar málsmeðferðarreglur samkvæmt ssl. og eftir atvikum sérlögum, svo sem andmælaréttur, rökstuðningur, málskotsréttur og leiðbeiningarskylda, auk ólögfestra meginreglna. Ekki eru þó allar

ákvarðanir stjórnvalda stjórnvaldsákvarðanir og hafa t.d. athafnir eins og ýmis þjónusta, ráðgjöf, leiðbeiningar, tilmæli, álit og umsagnir ekki talist til þeirra.[3]

Störf lögreglu hafa nokkra sérstöðu innan stjórnsýslu sem endurspeglast meðal annars í því að ýmis ákvarðanataka á sér ekki langan aðdraganda og ekki gefst langur tími til undirbúnings til töku ákvarðana. Með öðrum orðum geta ákvarðanir lögreglu verið með þeim hætti að bregðast þurfi við án tafar þar sem ákvarðanataka er „hér og nú“.[4] Dæmi um þetta eru ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi afbrots, slyss eða þar sem aðrar ófarir hafa átt sér stað eða þar sem afstýra þarf hættu. Slíkar ákvarðanir eru, eðli máls samkvæmt, ekki stjórnvaldsákvarðanir. Þrátt fyrir að ákvarðanir lögreglu séu oft og tíðum einhvers konar viðbragðsákvarðanir og teljist ekki til stjórnvaldsákvarðana er lögreglan í störfum sínum bundin af lögmætisreglunni, auk annarra meginreglna, svo sem meðalhófsreglunni, jafnræðisreglunni og hlutlægnisreglunni. Í lögmætisreglunni felst, í víðasta skilningi, að allar athafnir stjórnvalda verða að vera byggðar á lögum. Í því felst að ákvarðanir stjórnvalda mega ekki vera í andstöðu við lög og þær þurfa að eiga sér stoð í lögum, en um ræðir svonefnda formreglu lögmætisreglunnar annars vegar og heimildarreglu hins vegar. Aukinheldur eru gerðar ákveðnar skýrleikakröfur til lögmætisreglunnar, að þeim mun íþyngjandi sem ákvörðun eða athöfn stjórnvalds er, því meiri áskilnaður er um að lagaheimild sé skýr.[5]

Hlutverk lögreglu er lögbundið en verkefni hennar afmarkast að nokkru við það. Í stafaliðum a-g 2. mgr. 1. gr. lögrl. er mælt fyrir um hlutverk lögreglu. Ákvæðið hefur ekki tekið efnislegum breytingum frá gildistöku laganna 1. júlí 1997, en það er nokkuð ítarlegra en það ákvæði sem gilti í tíð eldri laga um lögregluna, sbr. 1. gr. laga um lögreglumenn nr. 56/1972. Fram að gildistöku lögrl. hafði rannsóknarlögregla ríkisins enn fremur sérstöku hlutverki að gegna um rannsóknir brotamála á grundvelli laga nr. 108/1976. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. lögrl. svipar mjög til laga annars staðar á Norðurlöndum en við samningu frumvarps þess sem varð að lögrl. var löggjöf annars staðar á Norðurlöndum höfð til hliðsjónar, einkum norsk og finnsk lögreglulög.[6] Það sem helst skilur á milli er að hlutverk lögreglu hér á landi er byggt upp með annars konar hætti en lögreglu annars staðar á Norðurlöndum. Stafar það meðal annars af því að hér á landi eru færri löggæslustofnanir en annars staðar á Norðurlöndum, auk þess sem öryggismálum er skipað með öðrum hætti hér á landi en í öðrum norrænum ríkjum. Að öðru leyti er samanburður annars vegar á lagaákvæðum milli hinna íslensku lögrl. og gildandi laga annarra norrænna þjóða um sama efni og hins vegar á

skipulagi og uppbyggingu íslenskra löggæslustofnana og hinna norrænu látinn liggja milli hluta.

Hlutverk lögreglu er einnig, að nokkru, útfært í Löggæsluáætlun fyrir árin 2019 til 2023 þar sem meðal annars er vísað í hlutverk lögreglu við afmörkun á þjónustu- og öryggisstigi lögreglu.[7] Að því leyti hafa því ákvæðin tvímælalaust þýðingu við forgangsröðun verkefna og stefnumótun hjá lögreglu.

Starfsemi lögreglu er þýðingarmikil í því skyni að halda uppi lögum og reglu, tryggja allsherjarreglu, almannafrið og öryggi fólks, vernda mikilvæga hagsmuni, stemma stigu við afbrotum, vinna að uppljóstran afbrota, aðstoða og hjálpa fólki og tryggja velferð þess. Af þeim sökum verður að telja að það hafi verulega þýðingu að hlutverk lögreglu sé vel skilgreint og byggi á skýrum lagagrundvelli.

Verður hér fjallað nánar um hið svonefnda öryggishlutverk lögreglu samkvæmt a-lið 2. mgr. 1. gr. lögrl. Reynt verður að varpa ljósi á hið fjölbreytta öryggishlutverk lögreglu eftir einstökum hlutverkaþáttum, hvernig á það getur reynt og hvernig íslenskir dómstólar hafa túlkað ákvæði lögrl. um hlutverk lögreglu. Nálgun tekur mið af lögreglurétti og af þeim sökum tekur umfjöllun ekki mið af hinum svonefndu „löggæslumódelum“[8] enda er umfjöllun þeirra fremur bundin við löggæslu- og lögreglufræði en lögreglurétt. Greinin er þáttur í rannsókn höfundar á hlutverki lögreglu og öðrum þáttum lögregluréttar.

2. Öryggishlutverk lögreglu

Í a-lið 2. mgr. 1. gr. lögrl. er mælt fyrir um öryggishlutverk lögreglu. Öryggishlutverkið er víðfeðmt og lýtur að því að gæta almannaöryggis, halda uppi lögum og reglu, tryggja öryggi ríkisins, tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Ákvæðið er efnislega í samræmi við ákvæði 1. gr. eldri lögreglulaga.[9] Tekið skal fram að öryggishlutverk lögreglu í þessu sambandi afmarkast við öryggismál sem eru borgaralegs eðlis en það helgast af því hér á landi er ekki her og engar stofnanir hérlendis eru hernaðarlegs eðlis. Um öryggis- og varnarmál Íslands er mælt fyrir í varnarmálalögum nr. 34/2008.

Telja verður þá skýringu tækasta að hið borgaralega öryggishlutverk taki fremur til hagsmuna allra, heildar og/eða ótilgreinds fjölda fólks í stað einstaklingsbundinna og sérgreindra afmarkaðra hagsmuna. Slíkt er þó alls ekki útilokað að öryggishlutverkinu sé ætlað að vernda ákveðna og einstaklingsbundna hagsmuni, t.d. við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt. Þá kunna ákvæði a-liðar að vera öðrum stafaliðum 2. mgr. 1. gr. lögrl. til fyllingar þegar kemur að vernd einstaklingsbundinna hagsmuna eins og velferð fólks, t.d. í þágu þjónustu- og hjálparhlutverks lögreglu sem mælt er fyrir um í d-lið ákvæðisins.

Hér á landi er ekki sérstök öryggisstofnun innan löggæslunnar eins og t.d. hjá öðrum Norðurlöndum og þarf að skýra öryggishlutverk lögreglu með hliðsjón af því, einkum þegar kemur að hlutverki lögreglu við að tryggja öryggi æðstu stjórnar, koma í veg fyrir hryðjuverk og eiga alþjóðleg samskipti við sérstakar öryggisstofnanir.

Ríkislögreglustjóri hefur sérstakt hlutverk þegar kemur að borgaralegum öryggismálum. Þá hefur embættið einnig aðkomu að afmörkuðum öryggismálum vegna öryggisvottana á grundvelli varnarmálalaga, en utan efnis greinar þessarar er að fjalla frekar um það.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar um um starfsemi, hlutverk og ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra nr. 325/2021 er ríkislögreglustjóri ráðherra til ráðgjafar um afbrotavarnir, löggæslu- og öryggismálefni. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar annast embættið alþjóðasamvinnu og samstarf á sviði löggæslu- og öryggismála, svo sem innan Norðurlandanna, evrópsku lögreglunnar Europol og samtaka alþjóðalögreglunnar Interpol. Ríkislögreglustjóri er tengiliður lögreglu í lögreglu- og öryggisþjónustusamstarfi við önnur ríki. Þá kemur fram í 24. gr. sömu reglugerðar að sérsveit ríkislögreglustjóra hafi meðal annars sérstöku hlutverki að gegna þegar um ræðir vopnuð atvik vegna lögreglustarfa og öryggismála í samræmi við g-lið 1. mgr. 5. gr. lögrl. og reglugerðar um sérsveit ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri hefur jafnframt það verkefni með höndum samkvæmt b-lið 2. mgr. 5. gr. lögrl. að starfrækja lögregluranns óknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Hlutverk greiningardeildar er svo nánar útfært í reglugerð um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007. Samkvæmt 1. mgr.

3. gr. þeirrar reglugerðar fer ríkislögreglustjóri með stjórn og samræmir störf lögreglu á sviði öryggismála, með það að markmiði að fyrirbyggja háttsemi sem kann að varða við ákvæði X. og XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) og fyrirbyggja hryðjuverk og skipulagða glæpastarfsemi. Í 1. mgr. 4. gr. sömu reglugerðar segir að hlutverk greiningardeildar ríkislögreglustjóra sé að annast verkefni á sviði öryggismála, sem meðal annars felast í rannsóknum mála, aðgerðarmiðuðu greiningar- og áhættumati og stefnumiðuðum greiningum.

Í störfum greiningardeildar ríkislögreglustjóra fer meðal annars fram vinnsla upplýsinga til þess að draga úr líkum á afbrotum, að bregðst við ógnum eða greina áhættu. Nefna má slíkar upplýsingar greiningarupplýsingar (e. intelligence). Að þessu leyti er starfsemi greiningardeildar ríkislögreglustjóra keimlík starfsemi öryggisstofnana annarra ríkja. Er það jafnframt í samræmi við 6. gr. reglugerðar nr. 404/2007 þar sem segir að greiningardeild ríkislögreglustjóra fari með alþjóðlegt samstarf við öryggisstofnanir annarra landa. Í sama ákvæði segir að upplýsingum sem eru veittar af erlendum öryggisstofnunum skuli ekki miðla til annarra nema með leyfi viðkomandi öryggisstofnunar. Greiningarupplýsingar eru að jafnaði bundnar trúnaði þrátt fyrir að hér á landi sé ekki byggt á sérstakri trúnaðarmerkingu skjala innan stjórnsýslu. Þá eru takmarkanir á afhendingarskyldu slíkra upplýsinga samvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019 og upplýsingalögum nr. 140/2012. Það athugast enn fremur að við vinnslu greiningarupplýsinga gilda ekki ákvæði sml. heldur einkum ákvæði lögrl. og laga nr. 75/2019. Greiningarupplýsingar geta aftur á móti orðið grundvöllur rannsóknar sakamáls án þess að á þeim sé byggt. Á gildi greiningarupplýsinga hefur ekki reynt sérstaklega fyrir dómstólum, svo vitað sé. Aftur á móti hefur reynt á trúnaðarsamband lögreglu við upplýsingagjafa þar sem talið var að það samband nyti verndar og það myndi torvelda mjög störf lögreglu ef slíkt trúnaðarsamband yrði rofið, sbr. *Hrd. 19. febrúar 2015 í máli nr. 131/2015 (upplýsingagjafi)*. Má ætla að sömu sjónarmið eigi við um trúnað greiningarupplýsinga.

Reynt hefur tvisvar sinnum, svo vitað sé, á hlutverk greiningardeildar ríkislögreglustjóra fyrir íslenskum dómstólum vegna öryggishlutverks lögreglu en í báðum tilvikum tengdist það hættu af skipulagði brotastarfsemi.

Í *Hrd. 17. október 2013 í máli nr. 191/2012 (vélhjólasamtök)*, sem var skaðabótamál gegn

íslenska ríkinu, var meðal annars byggt á hættumati greiningardeildar ríkislögreglustjóra við ákvörðun um að vísa frá landi norskum ríkisborgara og félaga í vélhjólasamtökunum Vítisenglum. Hættumatið, sem unnið var að beiðni lögreglustjórans á Suðurnesjum, hafði talsvert vægi við mat á því hvað kynni að teljast ógn við almannaöryggi og allsherjarreglu. Dómnum verður gerð ítarlegri skil síðar í greininni.

Í síðara málinu, *Hrd. 16. júní 2010 í máli nr. 224/2010 (mansal)*, sem var sakamál, þar sem fimm einstaklingar voru meðal annars sakfelldir fyrir hlutdeild í mansali, var greiningardeild ríkislögreglustjóra falið að vinna hættumat vegna öryggis þriggja kvenna sem allar tengdust málinu. Greiningardeildin taldi yfir vafa hafið að öryggi kvennanna þriggja væri ógnað hér á landi. Forsendur þess mats væru að litháískir hópar héldu uppi skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi. Glæpamenn frá Litháen hefðu ítrekað gerst sekir um gróf ofbeldisverk hér á landi, bæði gagnvart löndum sínum, öðrum hópum afbrotamanna, öðrum erlendum hópum og samfélaginu almennt, þ.m.t. lögreglu. Austur-evrópskir glæpahópar hefðu flutt menn hingað til að stunda glæpi og ekki væri óhugsandi að þeir gerðu það til að ná fram hefndum. Samkvæmt gagnagrunni lögreglu tengdust Litháarnir í málinu allir grófum ofbeldisverkum og líkamsmeiðingum. Oft og tíðum væri ofbeldisverkum þeirra ekki fylgt eftir eða kæra dregin til baka sem gæfi vísbendingu um að þolendur væru beittir þrýstingi eða að ótti þeirra væri slíkur að þeir þorðu ekki að fylgja málinu eftir. Ekki verður ráðið af dómnum að umrætt hættumat hafi haft sérstakt vægi við sönnunarmat í málinu.

Verða nú einstökum hlutverkþáttum öryggishlutverks lögreglu samkvæmt a-lið 2. mgr. 1. gr. lögrl. gerð nánari skil.

2.1 Almannaöryggi

Í fyrsta lagi fellur undir lýsingu ákvæðisins að gæta að almannaöryggi. Í því felst sú almenna skylda lögreglu að halda uppi almannaöryggi og allsherjarreglu.[10] Ákvæðið hefur náin tengsl við ákvæði 1. og 2. mgr. 15. gr. lögrl. sem mælir fyrir um heimildir lögreglu til þess að hafa afskipti og grípa til aðgerða gagnvart borgaranum til að halda uppi almannafriði, allsherjarreglu o.fl., sbr. einnig til hliðsjónar *álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2824/1999 og 2836/1999 (hávaði)* sem tekin verða til umfjöllunar síðar. Þá hefur ákvæðið náin tengsl við það hlutverk lögreglu að rannsaka ætlaða refsiverða háttsemi sem m.a. er

mælt fyrir c-lið 2. mgr. 1. gr. lögrl., sem og þeim skyldum sem hvíla á lögreglu á grundvelli sml. og eftir atvikum sérlaga í þágu refsivörslunnar, sbr. t.d. til hliðsjónar *Lrd. 29. nóvember 2019 í máli nr. 220/2019 (ökuréttarsvipting til bráðabirgða)*, þar sem staðfest var sú niðurstaða héraðsdóms, að aðgerðir lögreglu sem byggðu sml. og þágildandi umferðarlögum vegna ætlaðs umferðarlagabrots A voru taldar réttlætanlegar með vísan til a-liðar 2. mgr. 1. gr. lögrl.

Hugtakið almannaöryggi er víðfeðmt en við skýringu þess er nærtækast að horfa til málefna almannavarna og þess hlutverks sem lögregla gegnir á því sviði á grundvelli laga nr. 82/2008, sbr. einnig 8. mgr. 6. gr. lögrl. hvað leit og björgun varðar. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 82/2008 fer ráðherra með málefni almannaöryggis og er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu. Samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis er það ríkislögreglustjóri sem annast málefni almannavarna í umboði ráðherra. Ríkislögreglustjóri gegnir lykilhlutverki í almannavörnum við skipulag þeirra á landinu öllu samkvæmt III. kafla laga nr. 82/2008. Þá gegna lögreglustjórar lykilhlutverki við skipulag almannavarna í héraða samkvæmt IV. kafla sömu laga. Almannavarnaviðbrögð eru samhæfð viðbrögð til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. nr. 82/2008 eru markmið almannavarna að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsótta eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.

Almannaöryggi og vernd þess er þó ekki einvörðungu bundið við almannavarnaástand. Í dæmaskyni mætti nefna hættuástand innan þéttbýlis sem skapast getur vegna notkunar skotvopns þar sem lögregla þarf að vopnast. Við þær aðstæður getur lögregla þurft að grípa til rýmingu íbúa í nærliggjandi umhverfi í því skyni að tryggja almannaöryggi og/eða öryggi ótilgreinds hóps fólks. Til nánari skýringar má nefna atvik og aðgerðir lögreglu í og við fjöleignarhúsið að Hraunbæ 20 í Reykjavík sem áttu sér stað 2. desember 2013, þar sem karlmaður, S, lést í kjölfar aðgerða lögreglu vegna skotsára sem lögregla veitti honum. S hafði þá skotið á lögreglumenn sem urðu að hörfa án þess að þeim tækist að afvopna/yfirbuga og handtaka S til að koma í veg fyrir frekari hættu. Skaut S meðal annars skotum í gegnum glugga íbúðar hans út á bifreiðarstæði fjöleignarhússins í áttina að

lögreglu. Við þessar aðstæður skapaðist almannahætta á vettvangi, en Hraunbær er ein fjölmennasta íbúðagata landsins.[11]

Þá má nefna aðgerðir til þess að tryggja almannaöryggi vegna starfsemi skipulagðrar brotastarfsemi, án þess að um sé að ræða rannsókn á ætlaðri refsiverðri háttsemi. Nefna má *Hrd. 17. október 2013 í máli nr. 191/2012 (vélhjólasamtök)* til frekari skýringar, þar sem reyndi á ákvæði eldri laga um útlendinga nr. 96/2002 vegna skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna aðgerða til þess að tryggja almannaöryggi og allsherjarreglu við brottvísun manns sem talinn var hafa tengsl við skipulögð brotasamtök.

Hrd. 17. október 2013 í máli nr. 191/2012 (vélhjólasamtök)

J, norskur ríkisborgari og meðlimur í vélhjólasamtökunum Vítisenglar, höfðaði mál gegn Í og krafðist miskabóta þar sem honum hafði verið vísað frá Íslandi, er hann hugðist sækja landið heim í þrjá daga. Frávísunin var reist á c. lið 1. mgr. 41. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga, sbr. 1. mgr. 42. gr. sömu laga. Undir rekstri málsins fyrir Hæstarétti var leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins á nánar tilgreindum atriðum, einkum er vörðuðu túlkun á 27. gr. tilskipunar 2004/38/EBE sem innleidd hafði verið með áðurgreindum ákvæðum útlendingalaga. Í dómi Hæstaréttar kom fram að hættumat ríkislögreglustjóra, sem stjórnvöld höfðu stuðst við þegar ákvörðun var tekin um að vísa J frá landinu, hefði ekki verið haldið annmörkum og að mál J hefði jafnframt verið nægilega upplýst áður en ákvörðun var tekin um frávísun. Þá var hafnað þeirri málsástæðu J að ákvörðun stjórnvalda hefði ekki stuðst við nægilega skýrar heimildir í lögum. Í málinu byggði J aðallega á því að skilyrðum c. liðar 1. mgr. 41. gr., sbr. 1. mgr. 42. gr. laga nr. 96/2002 fyrir frávísun hefði ekki verið fullnægt þar sem fyrirhuguð heimsókn hans til Íslands hefði ekki getað talist ógn við almannaöryggi og allsherjarreglu, líkt og áskilið er í fyrrnefndum ákvæðum. Í því sambandi vísaði Hæstiréttur í álit EFTA-dómstólsins um að íslenskum stjórnvöldum væri ekki skylt að lýsa samtök eða aðild að þeim ólögmæt í því skyni að synja ríkisborgara annars EES-ríkis um landgöngu á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar að því gefnu að slík aðgerð teldist viðeigandi í ljósi aðstæðna. Íslensk stjórnvöld þyrftu hins vegar og hefðu skilgreint afstöðu sína til samtaka Vítisengla með skýrum hætti og gripið til stjórnvaldsathafna í því skyni að vinna gegn starfsemi þeirra þar sem hún hefði verið talin fela í sér ógn við allsherjarreglu og almannaöryggi. Þá hefðu íslensk stjórnvöld tryggt að fyrir lægju nægileg

gögn sem gerðu yfirvöldum kleift að meta hvort J hefði viðhaft eða væri líklegur til að viðhafa háttsemi sem teldist ógna grundvallarhagsmunum íslensks samfélags. Við mat á því hvers konar háttsemi gæti fallið undir allsherjarreglu og almannaöryggi í 1. mgr. 42. gr. laga nr. 96/2002 væri ekki hægt að fallast á að ákvæðið tæki eingöngu til þess þegar útlendingur væri háður fíkniefnum eða haldinn alvarlegum geðrænum truflunum. Slíkt túlkun væri ekki í samræmi við skilgreiningar Evrópuréttar á hugtökunum og upptalning ákvæðisins væri einungis í dæmaskyni. Þá sagði jafnframt í dómi Hæstaréttar að í ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins kæmi fram að aðild einstaklings að vélhjólasamtökum sem hefðu tengsl við skipulagða glæpastarfsemi gæti að öðrum skilyrðum fullnægðum talist háttsemi sem fæli í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarreglum samfélagsins. Þá hefði EFTA-dómstóllinn að auki látið í ljós það álit að nægilegt væri að byggja ákvörðun um frávísun samkvæmt 27. gr. tilskipunarinnar á hættumati einu og sér að tilteknum fjórum skilyrðum fullnægðum, sem að mati Hæstaréttar hefði öllum verið fullnægt í málinu. Loks var talið að skilyrði 3. mgr. 87. gr. reglugerðar nr. 53/2003 um útlendinga, að stjórnvöld gætu beitt einhverjum úrræðum gagnvart íslenskum ríkisborgara við sambærilegar aðstæður, væri fullnægt í málinu, þar sem íslensks stjórnvöld gætu gripið til margvíslegra þvingunarráðstafana og annarra raunverulegra skilvirkra aðgerða gagnvart eigin borgurum. Að auki hefðu aðgerðir íslenskra stjórnvalda aðeins getað beinst að erlendum aðilum í því tilviki sem um ræddi. Að öllu þessu virtu var talið að ákvörðun um frávísun J frá Íslandi hefði átt sér næga lagastoð og að fullnægt hefði verið þeim skilyrðum sem íslensk lög og reglugerðir, virt í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, settu fyrir lögmæti slíkrar ákvörðunar. Var íslenska ríkið því sýknað af kröfu J.

Af framangreindu leiðir að aðgerðir til þess að gæta að almannaöryggi geta verið af fjölbreyttum toga og matskennd. Þá geta þau tengst refsiverðri háttsemi, slysum, óförum og ógnum af völdum náttúruvár og beinst að lifandi fólki og fjárhagslegum verðmætum.

2.2 Lögum og reglu haldið uppi

Í öðru lagi fellur undir ákvæðið að halda uppi lögum og reglu. Hér kristallast sérstaða lögreglunnar í samfélaginu og þess valds sem lögregla hefur samkvæmt ákvæði 9. gr. lögrl. sem handhafa lögregluvalds. Með lögregluvaldi er nánar átt við vald sem lögreglunni einni

er falið til að gefa fyrirskipanir og til að grípa til aðgerða gagnvart þegnunum, með valdbeitingu ef nauðsynlegt er. Slíkt vald hafa aðeins þeir starfsmenn lögreglu sem beinlínis hafa það hlutverk að halda uppi lögum og reglu í samfélaginu frá degi til dags og þeir sem eru í stöðum æðstu yfirmanna.[12]

Liður í því er meðal annars halda uppi almennu eftirliti og bregðast við með afskiptum af borgaranum þegar tilefni er til og brestur verður á löghlýðni. Hvort í senn getur hér fallið undir háttsemi sem er refsiverð en einnig önnur háttsemi sem felur í sér réttarbrot, án þess að teljast refsiverð. Þegar háttsemi er refsiverð fer málsmeðferð að hætti sml. Þegar lögbrot eru ekki refsiverð fer að hætti lögrl. eða eftir atvikum ákvæðum sérlaga.

Í dæmaskyni um þennan greinarmun má nefna brot gegn hátternisreglu 2. mgr. 49. gr. umferðarlaga nr. 77/2019, þar sem mælt er fyrir um að ef vínandamagn í blóði ökumanns nemi 0,20‰, en sé minna en 1,20‰, eða magn vínanda í lofti sem hann andar frá sér nemi 0,1 milligrammi í lítra lofts, en sé minna en 0,60 milligrömm, eða ökumaður sé undir áhrifum áfengis þótt magn vínanda í blóði hans eða útöndun sé minna teljist hann ekki geta stjórnað ökutæki örugglega. Samkvæmt orðanna hljóðan er sú háttsemi bönnuð nemi vínandamagn í blóði ökumanns yfir 0,20‰ eða 0,1 milligrammi í lítra lofts við stjórnun ökutækis. Samkvæmt 1. mgr. 95. gr. umferðarlaga varðar sú háttsemi sektum eða fangelsi samkvæmt 49. gr. sömu laga ef vínandamagn í blóði ökumanns er yfir 0,5‰ eða vínandamagn í lofti sem hann andar frá sér er meira en 0,25 milligrömm í lítra lofts. Með öðrum orðum er sú háttsemi bönnuð ef vínandamagn í blóði ökumanns nemur 0,20-0,49‰ eða 0,1-0,245 milligrammi í lítra lofts en refsiverð fari vínandamagn yfir 0,5‰ eða 0,25 milligrömm í lítra lofts. Eðli máls samkvæmt myndi lögreglan í þeim tilvikum ávallt stöðva akstur ökumanns enda má enginn stjórna eða reyna að stjórna vélknúnu ökutæki ef hann er undir áhrifum áfengis samkvæmt 1. mgr. 49. gr. umferðarlaga. Viðkomandi ökumanni yrði aftur á móti ekki refsað.

Annað dæmi um greinarmun milli lögrl. og sml. er það álitaefni sem kom til kasta dómastóla að skera úr í *Lrd. 25. mars 2019 í máli nr. 182/2019 (upptaka)*. Þar var staðfestur úrskurður héraðsdóms þar sem fallist var á kröfu B um að L skyldi afhenda B mynd- og hljóðupptöku til framlagningar í einkamáli. Í úrskurði héraðsdóms, sem staðfestur var með úrskurði Landsréttar, segir meðal annars: *„Eins og að framan er rakið krefst stefnandi aðgangs að mynd- og hljóðupptöku lögreglustjórans á A frá […] 2016, sem var gerð til viðbótar við ritun*

fyrrgreindrar lögregluskýrslu. Lögreglustjóri hefur staðfest að málinu sé lokið hjá embætti hans og hefur ekkert komið fram um að hann muni aðhafast frekar vegna þess. Af lögregluskýrslunni verður ráðið að aðkoma lögreglu að málinu í umrætt skipti hafi ekki verið þess eðlis að um væri að ræða rannsókn á grundvelli laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Skýrslan ber hins vegar með sér að lögregla hafi fyrst og fremst komið að málinu til að aðstoða og tryggja öryggi á staðnum, sbr. a- og d-liði 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 15. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Af þessu leiðir að almenn fyrirmæli ríkissaksóknara frá 25. janúar 2017 (RS: 9/2017), um aðgang að gögnum sakamála sem er lokið, eiga ekki nægjanlega við um umrædda upptöku. Að þessu virtu þykja dómsúrlausnir frá æðri dómstigum um afhendingu gagna úr sakamáli í stafrænu formi síður hafa fordæmisgildi fyrir þetta mál, sbr. meðal annars úrskurð Landsréttar nr. 324/2018. Að framangreindu virtu fer um rétt stefnanda til aðgangs að umræddri upptöku eftir ákvæðum laga nr. 140/2012, en takmarkanir samkvæmt 1. mgr. 4. gr. þeirra laga eiga ekki við þar sem þær einskorðast við rannsókn sakamáls eða saksókn. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laganna er stjórnvöldum skylt, sé þess óskað, að veita aðila sjálfum aðgang að skjölum og öðrum gögnum sem varða tiltekið mál ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan. Almenn ákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki þann rétt, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 140/2012. Umrædd upptaka geymir upplýsingar sem varða atvik í beinum tengslum við barn stefnanda, en hún fer með forsjá þess ásamt stefnda. Að því virtu fer um rétt stefnanda til upptökunnar samkvæmt framangreindri lagareglu. Lögregluskýrsla um umrædd atvik, sem rituð var til viðbótar upptökunni, bendir ekki til þess að takmarkanir samkvæmt 2. og 3. mgr. 14. gr. laganna geti átt við um upptökuna. Þá er stjórnvöldum almennt skylt samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laganna, eftir því sem við verður komið, að láta í té afrit af gögnum í því formi sem þau eru varðveitt á. Þessu til viðbótar ber lögregluskýrslan með sér að þeim lögreglumönnum sem komu að umræddu máli kunni að verða skylt að bera vitni í þessu dómsmáli, ef þess verður óskað, um þau atvik sem lögregluskýrslan og upptakan tekur til, sbr. 1. mgr. 51. gr. og 3. mgr. 67. gr. laga nr. 91/1991. Að öllu framangreindu virtu og með vísan til 3. mgr. 67. gr. og 2. mgr. 68. gr., sbr. 70. gr., laga nr. 91/1991, verður fallist á með stefnanda að lögreglustjóranum á A sé skylt að afhenda henni mynd-og hljóðupptöku í máli lögreglu nr. […] í þeim tilgangi að leggja hana fram sem sönnunargagn í máli þessu.“

Það hlutverk lögreglu að halda uppi lögum og reglu tekur tvímælalaust til staða sem teljast til almannafæris, sbr. *Hrd. 20. febrúar 2003 í máli nr. 542/2002 (nektardans)*, þar sem deilt var um ákvæði lögreglusamþykktar og hvort hún bryti í bága við atvinnufrelsi.

Hrd. 20. febrúar 2003 í máli nr. 542/2002 (nektardans)

Deilt var um gildi breytingar sem gerð var á ákvæði lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík nr. 625/1987 sem meðal annars bannaði sýnendum nektardans að fara um meðal áhorfenda og girti fyrir hvers konar einkasýningar. Hélt V ehf. því fram að með framangreindri breytingu væri vegið að atvinnufrelsi hans, sem varið væri af 75. gr. stjskr. Hann ræki löglega starfsemi, sbr. i-lið 9. gr. laga nr. 67/1985 um veitinga- og gististaði og lög nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir geymdu engar reglur sem heimiluðu stjórnvöldum takmörkun þess réttar. Þótt nektardans væri leyfður lögum samkvæmt taldi Hæstiréttur engu að síður heimilt að setja þeirri atvinnustarfsemi almennar skorður í þágu velsæmis og allsherjarreglu. Í 3. gr. laga nr. 36/1988 fælust ótvíræðar heimildir til að setja um þetta reglur í lögreglusamþykkt og bæri lögreglu að hafa eftirlit með því, að þeim reglum væri fylgt og að ekki ætti sér stað refsiverð háttsemi á veitingastöðum. Einkasýningar á nektardansi færu fram í lokuðu rými innan veitingastaðanna og yrði slíku eftirliti þar ekki við komið. Fyrrnefnd breyting á lögreglusamþykktinni fæli ekki í sér bann við nektardansi en áskildi aðeins að nektardansara væri bannað að loka að sér með viðskiptamanni meðan á sýningu stæði og fara um meðal áhorfenda. Væri þetta almenn regla í samræmi við ákvæði laga nr. 36/1988 og gerði yfirvöldum kleift að fylgjast með sýningum á nektardansi og ganga úr skugga um, að allsherjarreglu og velsæmis væri gætt og að ekki færi fram refsiverð háttsemi í næturklúbbum. Leyfi V ehf. til að reka næturklúbb gæti þannig ekki falið í sér heimild honum til handa til þess að láta svokallaðan einkadans fara fram í lokuðu rými á veitingastaðnum eða leyfa för sýnenda meðal áhorfenda. Þessir þættir í rekstri V ehf. yrðu því ekki taldir atvinnustarfsemi, sem nyti verndar 75. gr. stjskr. Voru Í og R því sýknaðir af kröfum V ehf.

Hávaði eða ófriður er sérstakt álitaefni í þessu sambandi, sbr. eftirfarandi álit umboðsmanns Alþingis sem eru leiðbeinandi um hlutverk lögreglu og þeirra aðgerða sem lögreglu er heimilt að grípa til í því skyni að halda uppi lögum og reglu og tryggja almannafrið og allsherjarreglu.

Álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2824/1999 og 2836/1999 (hávaði)

A, B og C kvörtuðu yfir aðgerðarleysi lögreglunnar í Reykjavík í tilefni af kvörtunum og tilkynningum vegna hávaða og ónæðis frá tilteknu húsnæði í einkaeign og óleyfilegri starfsemi bílabónstöðvar í húsinu. Af gögnum málsins mátti ráða að lögreglan í Reykjavík hafði á undanförnum árum haft fjölmargar slíkar tilkynningar, kvartanir og kærur til meðferðar frá íbúum í grennd við umrætt húsnæði. Höfðu íbúarnir einnig leitað til borgaryfirvalda og umhverfisráðuneytisins vegna málsins. Fram kom við meðferð málsins að lögreglan í Reykjavík hefði talið sig að lögum hafa takmarkaðar heimildir til aðgerða í tilvikum á borð við þau sem ofangreindar kvartanir A, B og C lutu að. Umboðsmaður ákvað að beina athugun sinni með almennum hætti að valdheimildum lögreglunnar þegar kvartanir og tilkynningar um hávaða og ónæði frá húsnæði í einkaeign berast lögreglu. Umboðsmaður tók fram að í málinu reyndi á álitaefni sem beindist að eignarráðum fasteignareiganda og þá að hvaða marki um væri að ræða einkaréttarlegan ágreining sem aðilar yrðu að leysa sín á milli og þá eftir atvikum með þeim úrræðum sem lög bjóða, t.d. með aðkomu dómstóla, eða hvort um væri að ræða slíka röskun á almannahagsmunum og eftir atvikum sérgreindum hagsmunum tiltekinna einstaklinga að lög leiddu til þess að yfirvöldum bæri að grípa inn í, og þá einkum lögreglu, og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að stöðva eða stemma stigu við afleiðingum af þeim athöfnum sem kvartað væri yfir og/eða rannsaka hvort framin hefðu verið refsiverð brot. Rakti umboðsmaður ákvæði 72. gr. stjskr. um friðhelgi eignarréttar og tók fram að á síðari árum hefði í auknum mæli komið til reglur sem mæla fyrir um takmarkanir á eignarráðum fasteignareiganda og reglur sem áskilja að fyrir þurfi að liggja samþykki opinberra yfirvalda til tiltekinnar hagnýtingar eignar. Taldi umboðsmaður rétt að leggja á það áherslu að þau auknu afskipti opinberra aðila af hagnýtingu fasteigna kynnu einnig að hafa að einhverju marki leitt til þess að það kæmi nú að lögum í hlut lögreglu að grípa í meira mæli inn í athafnir fasteignareiganda en áður var þegar eignarráð hans og afskipti nágranna af þeim réðust aðallega af einkaréttarlegum reglum. Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 1. gr. lögrl. um hlutverk lögreglunnar og 15. gr. um aðgerðir lögreglu í þágu almannafriðar og allsherjarreglu og lögskýringargögn. Lagði umboðsmaður áherslu á að hlutverk lögreglu og lögbundnar heimildir hennar til afskipta af borgurunum næði til fleiri þátta og atvika en beinna rannsókna mála á grundvelli laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Lögreglan hefði einnig almennt eftirlitshlutverk með því að almannafriður og allsherjarregla í merkingu 15. gr. lögreglulaga væri tryggð og virt á hverjum tíma. Benti hann á að 15. gr. fjallar ekki beinlínis um merkingu og inntak þessara hugtaka en hafa yrði í huga að aðgerðir lögreglu samkvæmt greininni hefðu eðli máls samkvæmt í för með sér íþyngjandi áhrif á þann sem fyrir þeim yrði. Þá væru slíkar ákvarðanir oft og tíðum teknar

undir erfiðum kringumstæðum þar sem fram þyrfti að fara vandasamt mat á andstæðum og oft á tíðum ósamrýmanlegum hagsmunum. Þá rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 36/1988, um lögreglusamþykktir og sérstaklega ákvæði lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík nr. 625/1987 með síðari breytingum. Taldi hann að í lögum væri beinlínis gert ráð fyrir aðkomu og ráðstöfunum lögreglunnar við þær aðstæður þegar mikill hávaði og ónæði hlýst af starfsemi eða athöfnum í húsi í grennd við íbúðabyggð. Álitaefnið snerist því ekki um hvort heldur hvaða ráðstafanir lögreglunni væri heimilt að grípa til og undir hvaða kringumstæðum. Það væri hlutverk lögreglunnar að lögum að gera ráðstafanir, ef tilefni yrði til, þannig að borgararnir gætu með raunhæfum hætti búið við aðstæður þar sem ekki væri fyrir að fara óeðlilegum hávaða og ónæði frá nágrönnum. Umboðsmaður benti þó á að samlíf borgaranna innan borgarmarka Reykjavíkur og í öðrum bæjarfélögum fæli eðli máls samkvæmt í sér tiltekið áreiti vegna hávaða og ónæðis annarra sem menn yrðu jafnan að sætta sig við. Taldi umboðsmaður að fjöldi tilvika og stig hávaða og ónæðis sem stafaði frá húseign nágranna í og við íbúðabyggð og eðli slíkra tilvika að öðru leyti gæti við ákveðnar aðstæður orðið svo ítrekað og umfangsmikið að það yrði talið fela í sér röskun á almannafriði og allsherjarreglu í merkingu 15. gr. lögreglulaga og ákvæða lögreglusamþykkta settra á grundvelli laga nr. 36/1988, sbr. t.d. 4. og 5. gr. lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík. Við slíkar aðstæður væri lögreglunni beinlínis skylt að lögum að gera fullnægjandi og viðeigandi ráðstafanir til þess að bregðast við slíku ástandi. Að því er varðaði atvik þau sem lágu til grundvallar kvörtunum A, B og C tók umboðsmaður fram að afmarka þyrfti nánar hvort og þá hvernig lögreglan í Reykjavík hefði fullnægt framangreindum lögbundnum skyldum sínum. Umboðsmaður benti á að það leiddi af lagareglum um hlutverk lögreglunnar sem hann hefði rakið að henni bæri, við athugun mála vegna tíðra tilkynninga og kvartana um hávaða frá tiltekinni starfsemi sem fram færi í húsnæði, skylda til að kanna, meðal annars með formlegum fyrirspurnum til hlutaðeigandi yfirvalda, hvort fyrir lægju tilskilin leyfi til umræddrar starfsemi í húsnæðinu. Ef svo væri ekki gæti verið tilefni til þess að rannsaka sérstaklega hvort um væri að ræða brot á lögum og reglugerðum á viðkomandi sviði sem meðal annars gætu leitt til refsiábyrgðar. Taldi umboðsmaður sjónarmið um meðalhóf við val lögreglunnar á aðgerðum leiða til þess að rétt gæti verið að lögreglan beinlínis upplýsti hlutaðeigandi stjórnvöld þegar henni bærust í miklum mæli tilkynningar og kvartanir vegna hávaða og ónæði eða tiltekna starfsemi í húsnæði. Tók hann fram að bæru þessi vægari úrræði lögreglunnar ekki árangur til að koma á ásættanlegu ástandi gæti það leitt til þess að rétt væri að lögreglan gripi til þeirra úrræða sem henni væru fengin með lögum, sbr. 15. gr. lögreglulaga, t.d. með því að stöðva

starfsemi. Benti hann á að áður en til slíkra úrræða yrði gripið þyrfti að koma til rannsóknar þar sem meðal annars væri upplýst hvaða heimildir lægju fyrir til handa eigandanum til að nýta eign sína. Að öðru leyti taldi umboðsmaður að gögn málsins gæfu ekki tilefni til þess að unnt væri að fullyrða að tilefni hefði verið til þess að lögreglan gripi til frekari aðgerða en gert var frá fyrstu kvörtunum og fram að því að byggingarfulltrúi bannaði alla tónlistarstarfsemi í húsnæðinu. Umboðsmaður taldi hins vegar að af gögnum málsins væri ljóst að viðbrögð lögreglunnar hefðu ekki verið í samræmi við hlutverk og skyldur hennar að lögum með tilliti til lögmæltrar aðkomu byggingarfulltrúans í Reykjavík og aðstæðna í málinu eftir að byggingarfulltrúinn hafði alfarið bannað tónlistarflutning í húsnæðinu og síðar þegar byggingarnefnd aflétti banninu en viðhafði enn tilteknar takmarkanir á tónlistarflutningi í því. Hafi þannig viðbrögð lögreglunnar ekki verið til þess fallin að tryggja og vernda almannafrið í merkingu þeirra lagareglna sem raktar hefðu verið í málinu. Var það því niðurstaða umboðsmanns að lögreglan hefði ekki sinnt með fullnægjandi hætti lögboðnu hlutverki sínu við framkvæmd takmarkana byggingarfulltrúa og byggingarnefndar Reykjavíkur en meðal annars kom til greina að mati umboðsmanns að lögreglan girti alfarið fyrir aðgang hljómsveita að húsnæðinu á meðan takmarkanirnar hefðu verið í gildi eða að hún beitti öðrum þeim íþyngjandi úrræðum sem 15. gr. lögreglulaga heimilaði. Umboðsmaður vék loks að því að við athugun hans á þessu máli hefði hann orðið þess var að skortur væri á almennum verklagsreglum um viðbrögð lögreglumanna þegar ítrekað væri kvartað af hálfu íbúa yfir miklum hávaða eða ónæði frá húsnæði í einkaeign. Sökum þessa taldi umboðsmaður rétt að vekja athygli ríkislögreglustjóra á þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu meðal annars í því skyni að hann gæti tekið afstöðu til þess hvort einhverra viðbragða væri þörf. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til lögreglustjórans í Reykjavík að hann sæi til þess að aðkoma og ráðstafanir lögreglunnar í tilefni af tilkynningum og kvörtunum íbúa í nágrenni við umrætt húsnæði og í öðrum sambærilegum tilvikum yrði framvegis hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu.

Í tilefni af þessum álitum setti ríkislögreglustjóri á árinu 2002 verklagsreglur þegar mikill hávaði og ónæði hlýst af starfsemi eða athöfn í húsi sem er í einkaeign. Eru þær verklagsreglur enn í gildi, sbr. verklagsreglur ríkislögreglustjóra þegar mikill hávaði og ónæði hlýst af starfsemi eða athöfn sem er í einkaeign.

Sérstakt álitaefni er þegar þvingunaraðgerðir lögreglu eru í þágu réttarvörslu fremur en

refsivörslu og handtökuheimildum lögreglu er beitt á grundvelli lögrl. en ekki sml. Þessu til nánari skýringar má nefna beitingu handtökuheimildar a-liðar 1. mgr. 16. gr. lögrl. þegar handtaka fer fram í þeim tilgangi að halda uppi lögum og reglu, svo sem ef maður ærist á almannafæri eða veldur þar hneyksli eða hættu á óspektum, sbr. t.d. til hliðsjónar þau atvik sem uppi voru í *Hrd. 8. desember 2016 í málum nr. 100/2016 til 108/2016 (Gálgahraun II)*, þar sem fjallað var um mögulega skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna aðgerða lögreglu og handtöku níu einstaklinga við Gálgahraun í Garðabæ. Um samhljóða dómsniðurstöðu allra dóma var að ræða. Forsaga málsins var sú að með *Hrd. 28. maí 2015 í málum nr. 812/2014 til 820/2014 (Gálgahraun I)* féllu níu samhljóða dómar í sakamálum þar sem níu einstaklingar voru sakfelldir fyrir brot á 19. gr. lögrl. fyrir að hlýða ekki fyrirmælum lögreglu. Málsatvik í einu þessar mála, *máli nr. 812/2014*, voru þau að um haustið 2013 fór Vegagerðin í framkvæmdir við lagningu svokallaðs Álftanesvegar í Garðabæ sem að hluta lá um Gálgahraun. Framkvæmdirnar sættu mótmælum, einkum þar sem þær hefðu í för með sér óafturkræf náttúruspjöll á hrauninu og umhverfi þess, auk þess sem uppi var ágreiningur um lögmæti framkvæmdanna. Mótmælin fóru að öllu leyti friðsamlega fram en mótmælendur höfðu komið sér fyrir í hrauninu, meðal annars innan vinnusvæðis, og neituðu að hlíta fyrirmælum lögreglunnar um að víkja vegna framkvæmdanna. Fór svo að lögreglan fjarlægði mótmælendur með valdi og voru nokkur þeirra handtekin, þar á meðal A. Eftir að A hafði verið látin laus sneri hún aftur í Gálgahraun og þar var hún handtekin að nýju. Var deilt um það hvort A hefði neitað að hlýða ítrekuðum fyrirmælum lögreglu um að yfirgefa umrætt vinnusvæði í aðdraganda síðari handtökunnar. Talið var að mótmæli A og annarra mótmælenda teldust ótvírætt til tjáningar í skilningi 73. gr. stjskr. og að sá réttur þeirra til að hafa uppi slík mótmæli yrði eingöngu takmarkaður eftir þeim skilyrðum sem greinir í 3. mgr. greinarinnar, sbr. 10. og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sem hefði verið veitt lagagildi með lögum nr. 62/1994. Fyrir lægi að framkvæmdirnar hefðu átt sér viðhlítandi stoð að lögum þegar í þær hefði verið ráðist. Lögreglu hefði því borið, í samræmi við fyrirmæli e- og f-liða 2. mgr. 1. gr. lögrl., að ljá Vegagerðinni aðstoð við að tryggja framkvæmd þeirra og grípa til þeirra aðgerða sem nauðsynlegar hefðu verið til þess að tryggja allsherjarreglu, sbr. 15. gr. laganna. Af gögnum málsins sem og vætti lögreglumanna teldist sannað að A hefði ekki hlýtt ítrekuðum fyrirmælum um að færa sig af vinnusvæði þar sem hún hafði verið stödd. Með þessum hætti hefði hún brotið gegn 19. gr. lögrl. enda yrði réttur hennar til að mótmæla að víkja að því marki sem hann hefði staðið því í vegi að framkvæmdir gætu haldið áfram, sbr. 60. og 3. mgr. 73. gr. stjskr. Var sérstaklega áréttað að aðgerðir lögreglu á vettvangi hefðu ekki gengið lengra en þörf krafðist og að A

hefði ekki verið bannað að mótmæla framkvæmdunum með öllum tiltækum og löglegum ráðum, heldur eingöngu á vinnusvæðinu. Við ákvörðun refsingar, sem frestað var skilorðsbundið í tvö ár, var litið til þess að A hefði ekki áður hlotið refsingu, að fyrir henni hefði vakað að standa vörð um náttúruverðmæti og að það hefði hún gert með því að nýta á friðsaman hátt stjórnarskrárvarinn rétt sinn til að mótmæla þó svo að í þessu tilviki hefði hún gengið lengra en heimilt var.

Hrd. 8. desember 2016 í máli nr. 100/2016 (Gálgahraun II)

K höfðaði mál til heimtu bóta vegna meintrar ólögmætrar handtöku í Gálgahrauni þar sem hann hefði verið ásamt fleira fólki að mótmæla framkvæmdum við lagningu nýs vegar. Í dómi Hæstaréttar kom fram að í fyrri dómum réttarins hefði því verið slegið föstu að vegaframkvæmdirnar hefðu átt sér viðhlítandi lagastoð og hefði lögreglu því borið að ljá Vegagerðinni aðstoð til að tryggja framkvæmd þeirra og grípa til þeirra aðgerða sem nauðsynlegar voru til þess að tryggja allsherjarreglu. Var talið ljóst af gögnum málsins að K hefði ekki sinnt ítrekuðum fyrirmælum lögreglu um að víkja af vinnusvæðinu og hefði þannig leitast við að hindra lögmæta vegarlagningu. Þá hefði K stuðlað sjálfur í skilningi 2. mgr. 228. gr. sml. að þeim aðgerðum sem hann reisti kröfu sína á og hefði því eins og atvikum var háttað fyrirgert rétti til bóta samkvæmt 1. mgr. sömu lagagreinar.

Í dómi Hæstaréttar kemur meðal annars fram að af gögnum málsins sé ljóst að áfrýjandi hefði ekki sinnt ítrekuðum fyrirmælum lögreglu, sem sett voru fram á grundvelli 19. gr. lögrl., um að víkja af vinnusvæði Vegagerðarinnar í Gálgahrauni og leitaðist þannig við að hindra lögmæta vegarlagningu. Samkvæmt þessu hefði lögreglu verið heimilt samkvæmt a-lið 1. mgr. 16. gr. lögrl. að handtaka áfrýjanda og færa hann á lögreglustöð í þeim tilgangi að halda uppi lögum og reglu.

Aðgerðir við rannsókn sakamáls geta einnig verið sérstakt álitaefni í þessu sambandi þrátt fyrir að slíkar aðgerðir falli alla jafna undir rannsóknarhlutverk lögreglu samkvæmt c-lið 2. mgr. 1. gr. lögrl., sem og ákvæði sml., t.d. þegar beita þarf valdi til þess að tryggja hlýðni við yfirboðsvald. Nefna má í þessu sambandi tvo dóma Hæstaréttar Íslands, *Hrd. 1994, bls. 813 (387/1993) (herbergi)* og *Hrd. 30. október 2008 í máli nr. 236/2008 (þvagleggur)*, en í

báðum umræddum málum var áréttuð sú meginregla íslenskrar stjórnskipunar, að enginn gæti komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð, þótt hann vefengdi heimild stjórnvalda, sbr. 60. gr. stjskr.

Þessu til frekari skýringar kunna skil á milli handtökuheimilda lögrl. og sml. að vera óglögg og vandkvæðum bundið að greina þar á milli, einkum þegar mat lögreglu er óljóst hvort aðgerð sé í þágu réttarvörslu eða refsivörslu, sbr. t.d. til hliðsjónar niðurstöðu í *Hrd. 1999, bls. 3386 (65/1999) (Good Morning America)*. Í umræddu máli var ekki fallist á að ætlað brot gegn 95. gr. hgl. hefði legið til grundvallar handtöku Ó, sem var handtekinn ásamt sjö öðrum, eða að handtakan yrði réttlætt á grundvelli 1. mgr. 97. gr. þágildandi laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, en samkvæmt ákvæðinu var lögreglu rétt að handtaka mann ef rökstuddur grunur væri á að hann hefði framið brot sem sætt gæti ákæru, enda væri handtakan nauðsynleg til að koma í veg fyrir áframhaldandi brot, tryggja návist hans og öryggi eða koma í veg fyrir að hann spillti sönnunargögnum, sbr. nú 1. mgr. 90. gr. sml. Þá þótti ekki hafa verið leitt í ljós, að uggvænt hefði mátt þykja, að af framferði Ó og félaga hans leiddi óspektir eða hætta á óspektum í skilningi e-liðar 98. gr. laga nr. 19/1991, en samkvæmt því ákvæði var lögreglunni rétt að handtaka mann ef hann ærðist á almannafæri eða olli þar hneyksli eða hættu á óspektum, sbr. nú a-lið 1. mgr. 16. gr. lögrl. Var því ekki talið, að lögmælt skilyrði hefðu verið til handtökunnar.

Loks má nefna að lögregla getur haft hlutverki að gegna við að halda uppi lögum og reglu þrátt fyrir að einkaréttarlegur ágreiningur sé tilefni afskipta og/eða aðkoma lögreglu sé að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna á grundvelli e-liðar 2. mgr. 1. gr. lögrl. Atvik í *Hrd. 15. nóvember 2012 í máli nr. 60/2012 (Hverfisgata)* sýna með ágætum aðkomu lögreglu við þannig aðstæður. Í umræddu máli höfðaði húsfélag mál gegn H til að fá hana skyldaða til að selja eignarhlut sinn í fjöleignarhúsi, sbr. 55. gr. laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús. Fallist var á með húsfélaginu að H hefði brotið gróflega og ítrekað gegn eigendum annarra eignarhluta í fjöleignarhúsinu með því að virða ekki skyldur sínar samkvæmt lögum nr. 26/1994. Einnig var talið að húsfélagið hefði fullnægt formreglum 55. gr. laga nr. 26/1994. Þá var talið að 4. og 5. mgr. 55. gr. laga nr. 26/1994 fullnægðu skilyrðum 1. mgr. 72. gr. stjskr., enda gæti almenningsþörf krafist þess að eiganda eignarhlutar í fjöleignarhúsi yrði gert að láta af hendi eign sína með því að hún yrði seld gegn vilja hans, þegar stórfelld brot hans gagnvart öðrum eigendum vægju gegn friðhelgi eignarréttinda þeirra og heimilis, og eiganda væri tryggt fullt verð fyrir eignarhluta sinn.

Eins og atvikum málsins væri háttað virtust ekki tiltæk önnur vægari úrræði til að gæta lögvarinna réttinda annarra eigenda fjöleignarhússins en að taka kröfu húsfélagsins til greina.

Í dómi Hæstaréttar segir meðal annars: *„Í hinum áfrýjaða dómi er ítarlega lýst hvernig fram kemur í gögnum málsins að starfsmenn á ýmsum sviðum Reykjavíkurborgar, einkum við heilbrigðiseftirlit, félagsþjónustu, byggingarmál og sorphirðu, hafi orðið að grípa til íhlutunar í málefni aðaláfrýjanda af framangreindum sökum, að öðru jöfnu að tilhlutan annarra íbúa að Hverfisgötu 68a, en þau hafi einnig komið til kasta héraðslæknis og eldvarnareftirlits. Í tengslum við þetta hafi lögregla jafnframt þurft að hafa margvísleg afskipti af aðaláfrýjanda, meðal annars með því að veita atbeina til að knýja á um hreinsun á húsakynnum hennar, en samkvæmt gögnum málsins beitti Reykjavíkurborg í því skyni valdheimildum, sem nú eru í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, í apríl 1986, desember 1995, febrúar 2000 og júlí 2009. Að auki munu aðstandendur aðaláfrýjanda hafa tekið að sér hreinsun á húsnæðinu í október 1987 að undangenginni vettvangsskoðun heilbrigðiseftirlits, borgarlæknis og lögreglu og aðvörun borgarinnar um að gripið yrði til þvingunarúrræða.*“ Þrátt fyrir að um einkaréttarlegan ágreining hafi verið að ræða hafði lögregla aðkomu að málinu á fyrri stigum, bæði við vettvangsskoðun og að ljá öðru stjórnvaldi atbeina sinn við að knýja fram valdheimildir. Er þetta í samræmi við niðurstöðu *álita umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2824/1999 og 2836/1999 (hávaði)*, þar sem umboðsmaður taldi meðal annars rétt að leggja á það áherslu að þau auknu afskipti opinberu aðila af hagnýtingu fasteigna kynnu einnig, að einhverju marki, að leiða til þess að það kæmi að lögum í hlut lögreglu að grípa í meira mæli inn í athafnir fasteignareiganda en áður var þegar eignarráð hans og afskipti nágranna af þeim réðust aðallega af einkaréttarlegum reglum.

2.3 Öryggi ríkisins

Í þriðja lagi fellur undir öryggishlutverk lögreglu að tryggja öryggis ríkisins. Hagmunir ríkisins byggja á þrískiptingu ríkisvaldsins, t.d. vernd fasteigna og upplýsinga-, net- og tölvukerfa í eigu stofnana framkvæmdavaldsins, Alþingis og dómstóla. Undir þetta fellur einnig að tryggja órofinn rekstur stofnana ríkisins en slíkir hagsmunir kunna enn fremur að teljast til mikilvægra innviða, þ.m.t. net- og tölvukerfi flutninga, heilbrigðisþjónustu, orku-,

hita- og vatnsveitna, svo og stafræn grunnvirki samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða nr. 78/2019. Þá njóta ýmsir mikilvægir hagsmunir ríkisvaldsins refsiverndar samkvæmt X. kafla hgl. og starfsmenn ríkisins aukinheldur sérstakrar refsiverndar samkvæmt XI. og XII. kafla sömu laga.

Ríkislögreglustjóri hefur sérstöku hlutverki að gegna þegar kemur að öryggi æðstu stjórnar. Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. reglugerðar nr. 325/2021 sinnir embættið verkefnum sem hafa það að markmiði að efla öryggi æðstu stjórnar ríkisins, samkvæmt b-lið 2. mgr. 5. gr. lögrl. Þá fer ríkislögreglustjóri samkvæmt 2. mgr. 21. gr. sömu reglugerðar meðal annars með yfirstjórn mála varðandi öryggi ríkisins vegna viðburða, tilvika eða ástands sem stofnað geta öryggi stjórnskipunarinnar, ríkisstofnana svo og almennings í hættu. Framangreint tekur til forseta Íslands, Alþingis, ríkisstjórnar, ráðuneytis, dómstóla, ríkissaksóknara og fleiri mikilvægra opinberra eininga sem teljast hluti af innviðum landsins. Þrátt fyrir að ekki sé sérstaklega fjallað um sveitarstjórnir verður að telja að þær geti tvímælalaust fallið undir helstu innviði landsins og undir þá hagsmuni sem njóta verndar að þessu leyti, enda njóta starfsmenn sveitarfélaga refsiverndar ákvæða XII. kafla hgl.

Í framkvæmd hefur reynt á vernd öryggis ríkisins og æðstu stjórnar, þ.á m. lýðræðislega kjörinna fulltrúa. Nokkuð reyndi á slíkt í hrunmálum og skemmst er að minnast skotárásar á bifreið borgarstjórans í Reykjavík snemma á árinu 2021 sem lagt var við heimili hans. Sjaldgæft er aftur á móti að mál af því tagi komi til kasta dómstóla. Í þessu sambandi má þó nefna *Hrd. 26. ágúst 2010 í máli nr. 507/2010 (níumenningar)*. Í málinu var deilt um hæfi dómara í sakamáli við héraðsdóm og þess krafist að hann viki sæti á grundvelli g-liðar 1. mgr. 6. gr. sml. Nánar tiltekið varðaði málið formhlið máls níu einstaklinga sem ákærðir höfðu verið fyrir árás á Alþingi. Ekki var fallist á vanhæfi dómara en í málinu krafðist verjandi A, B, C og D þess að dómarinn viki sæti með þeim rökum að hann hefði með því að hafa lögreglu í dómhúsinu þegar þingað hefði verið í því verið „nánast fyrirfram að lýsa yfir sekt á hendur“ ákærðu og komið með því í veg fyrir að þeir nytu „réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, eins og þeim er áskilinn í stjórnarskrá“.

Í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur, sem staðfestur var með dómi Hæstaréttar, segir meðal annars: *„Miðvikudaginn 14. apríl sl. fór fram málflutningur um frávísunarkröfu verjanda tveggja ákærðu í sal 101, stærsta dómsal Dómhússins við Lækjartorg. Allir stólar í salnum voru setnir og jafnframt stóð þétt þvaga fólks frá dyrum og inn að véböndum og víðar um*

salinn. Þá sátu sumir á gólfinu. Úr þessari þvögu sást að steyttur var hnefi að dómaranum, eins og einnig mátti sjá á ljósmynd í einu blaðanna daginn eftir. Margir viðstaddra létu í sér heyra undir málflutningnum, aðallega til þess að fagna orðum verjandans en einnig til þess að láta í ljósi andúð á málflutningi saksóknarans, sem mátti láta sér lynda að hafa þvöguna þétt að baki sér þegar hann flutti mál sitt. Skoraði dómarinn á fólkið að hafa hljótt um sig en því var lítt sinnt. Gengið er um þrennar dyr á þessum sal, sem allar opnast inn. Þar af eru tvennar dyrnar læstar með rafsegullás. Lítur dómarinn svo á að hann hafi ekki haft fulla stjórn þinghaldinu við þessar aðstæður og að mönnum hafi jafnvel ekki verið óhætt í salnum. Þá er ljóst að við þær átti sækjandinn undir högg að sækja. Eftir þetta hefur dómarinn ákveðið, með heimild í 3. mgr. 10. gr. laga um meðferð sakamála, að takmarka aðgang að dómsal 101, þar sem þingað hefur verið í málinu, við þann fjölda manna sem þar rúmast með góðu móti eða jafnmarga og sætin eru. Þá hefur hann með heimild í 10. gr. laga um meðferð sakamála og 1. gr. lögreglulaga nr. 90, 1996 óskað eftir nærveru lögreglu í húsinu þegar þingað hefur verið í málinu til þess að tryggja þingfrið og öryggi manna. Hefur enda komið í ljós að full þörf hefur verið á nærveru og aðstoð lögreglunnar vegna manna sem ekki hafa farið að settum reglum og fyrirmælum dómarans. Dómarinn hefur haft samráð við dómstjóra héraðsdóms Reykjavíkur um þessa ráðstöfun, að svo miklu leyti sem hún er til þess fallin að hafa áhrif á aðra starfsemi dómstólsins. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga um meðferð sakamála stýrir dómari þinghaldi og gætir þess að það sé háð eftir réttum reglum. Þá eru í 10. gr. sömu laga ákvæði um þingfrið og til hverra ráða dómara sé rétt að grípa til þess að tryggja hann, þar á meðal til lögregluvalds. Samkvæmt 1. gr. lögreglulaga er það m.a. hlutverk lögreglu að gæta almannaöryggis, halda uppi lögum og reglu og leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna. Þá segir þar ennfremur að það sé hlutverk lögreglunnar að starfa í samvinnu við stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu. Ákvörðun dómarans um að hafa lögreglu tiltæka í dómhúsinu er ekki beint gegn ákærðu í málinu heldur miðar hún að því að tryggja frið og reglu í þinghöldunum og þar með að því að gæta réttar og hagsmuna allra málsaðila. Verður ekki séð að dómarinn hafi með þessari ákvörðun sinni fyrirfram lýst yfir sekt á hendur ákærðu eða komið með henni í veg fyrir það að þeir njóti réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Ber að synja kröfu ákærðu um það að dómarinn í málinu víki sæti í því.“

2.4 Réttaröryggi borgaranna

Í fjórða lagi er það eitt af hlutverkum lögreglu að tryggja réttaröryggi borgaranna. Verður að telja að þar sem lögregla er stjórnvald og hluti framkvæmdavaldsins lúti hlutverkið einkum að tryggja það réttaröryggi innan stjórnsýslunnar, eftir því sem tilefni er til. Borgarinn nýtur ýmissa mikilsverðra réttinda í þessu sambandi sem tryggð eru í stjskr., alþjóðlegum mannréttindasáttmálum og almennum lögum. Þá byggir íslensk stjórnsýsla meðal annars á sjónarmiðum um gagnsæi og að úr málum sé leyst innan stjórnsýslunnar með hlutlægum og málefnalegum hætti.

Hvað lögreglu viðvíkur njóta borgararnir sérstakrar verndar gagnvart ólögmætri valdbeitingu og annarri óréttmætri hegðun af hálfu handhafa ríkisvaldsins, sbr. ákvæði XIV. kafla hgl. um brot í opinberu starfi. Aukinheldur er réttarverndin fólgin í því að réttarbrot innan stjórnsýslunnar kunna að hafa ýmsar afleiðingar, svo sem ábendingar og/eða tilmæli um að gera betur varðandi ýmsar stjórnsýsluathafnir, ógildingu stjórnvaldsákvörðunar eða annarrar ákvörðunar og skaðabótaskyldu ríkisins. Þá kann slíkt enn fremur að leiða til ábyrgðar að starfsmannarétti gagnvart viðkomandi starfsmanni, skaðabótaábyrgðar starfsmanns sjálfs, að hann sé sviptur réttindum og að refsiábyrgð sé felld á hann vegna refsiverðrar háttsemi. Í réttarframkvæmd eru dæmi um að lögreglumenn hafi hvoru tveggja borið refsi- og skaðabótaábyrgð fyrir að hafa ekki gætt lögmæltra aðferða við framkvæmd lögreglustarfa, sbr. *Hrd. 11. desember 2014 í máli nr. 102/2014 (kona handtekin)* og *Hrd. 1985, bls. 883 (Skaptadómur)*.

Í því skyni að tryggja réttaröryggi borgaranna er brýnt að lögregla fylgi í hvívetna lagaskyldu um að grípa til aðgerða og hafi í heiðri málsmeðferðarreglur við þá framkvæmd. Til nánari skýringar má nefna þær meginreglur sem fram koma í 1. og 2. mgr. 13. gr. lögrl. við framkvæmd lögreglustarfa, þar sem meðal annars er vísað til meðalhófsreglunnar og hlutlægnisreglunnar.

Líkt og áður er getið gilda ýmsar lögfestar meginreglur sem meðal annars hafa stjórnskipulegan réttargrundvöll og brýnt er að lögregla fylgi, sbr. t.d. málshraðareglan og jafnræðisreglan. Hefur málshraðareglan einkar mikið vægi við meðferð sakamála vegna þeirra ólögfestu réttarreglu sem mótast hefur í framkvæmd sem ólögmælt refsiákvörðunarástæða um að tafir á málsmeðferð, þ.á m. hjá lögreglu, kunni að hafa áhrif á ákvörðun refsingar, sbr. t.d. til hliðsjónar *Lrd. 27. nóvember 2020 í máli nr. 135/2019 (tvær nauðgarnir)*, en dæmin er þó mýmörg og skiptir tugum á liðnum rúmlega tveimur áratugum.

Þá má segja að vegna opinberrar umfjöllunar, bæði á alþjóðavísu og hérlendis, hafi jafnræðisreglan fengið aukið vægi á sviði löggæslu í tengslum við afstöðu einstakra lögreglumanna til atriða eins og þjóðernis og kynhneigðar vegna samskipta, afgreiðslu mála og töku ákvarðana. Þá er tjáning lögreglumanna sérstakt álitaefni í því sambandi. Sú hætta er ávallt fyrir hendi að unnt sé að tengja tjáningu lögreglumanna við fordóma og í versta falli hatursorðræðu samkvæmt 233. gr. a. hgl., sbr. sú opinbera umræða sem upp kom síðla árs 2020 vegna merkingar á einkennisfatnaði lögreglumanns.[13] Til að taka af allan vafa var reglum um einkennisfatnað lögreglu meðal annars breytt í þessu skyni með setningu reglugerðar um einkennisfatnað lögreglunnar nr. 690/2021, sbr. einkum 3. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar um ásýnd og öryggi.

Enn fremur er lögregla bundin af lögmætisreglunni og réttmætisreglunni sem hvoru tveggja eru ólögfestar meginreglur innan stjórnsýsluréttar. Um lögmætisregluna hefur lauslega verið fjallað um en réttmætisreglan eða reglan um málefnalega stjórnsýslu er einnig mikilvæg regla en hún er til þess fallin að ýta undir traust lögreglu enda reglan ein af hornsteinum íslenskrar stjórnsýslu.[14] Reglan er nátengd hlutlægnisreglunni en innihald hennar lýtur að því að lögregla gæti réttmætra og málefnalegra sjónarmiða við framkvæmd lögreglustarfa. Í réttarframkvæmd eru dæmi um að lögreglumenn hafi ekki gætt slíkra sjónarmiða, t.d. við valdbeitingu, en einnig afgreiðslu mála. Um hið síðarnefnda má nefna atvik í *Lrd. 23. nóvember 2018 í máli nr. 78/2018 (mútur)* og *Héraðsdómi Norðurlands eystra 12. nóvember 2015 í máli nr. S-93/2015 (lögreglumaður)*. Er síðara málið fordæmalaust og einstakt þegar kemur að framgöngu lögreglu við framkvæmd lögreglustarfa sökum grófleika.

Þá skal tekið fram að leiðbeiningaskylda stjórnvalda, sem meðal annars er mælt fyrir í 7. gr. ssl., hefur sérstaka þýðingu þegar um ræðir meðferð sakamáls. Leiðbeiningar taka að jafnaði til hvaða réttarreglur gilda, hvernig málsferð skuli hagað, hvaða gögn aðila máls beri að leggja fram og fyrirhugaðs málsmeðferðartíma. Í sakamálaréttarfari eru það einkum ákvæði sml. sem hafa að geyma sérákvæði um leiðbeiningarskyldu, bæði gagnvart brotaþola og sakborningi. Leiðbeiningar er lúta að réttindum sakbornings vega þungt þar sem um ræðir reglur sem kunna að varða réttláta málsmeðferð og njóta verndar stjskr., sbr. 70. gr., og alþjóðlegra mannréttindasáttmála, sbr. t.d. 6. mgr. MSE. Þá hafa sérlög einnig að geyma fyrirmæli um leiðbeiningar er tengjast sakamálum, t.d. 18. gr. laga um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota nr. 69/1995.

Loks má nefna að á liðnum árum hefur aukin áhersla verið á þolendamiðaða löggæslu (e. victim-oriented policing), þar sem aukin áhersla er á aðstoð og þjónustu við brotaþola.[15] Er það í samræmi við þær breytingar sem orðið hafa á viðhorfi fólks víða um heim og hér á landi til ofbeldis og þá ekki síst þegar um ræðir ofbeldi í nánum samböndum eða heimilisofbeldi og færum leiðum til að veita þolendum þess sem mesta réttarvernd. Af því tilefni setti ríkislögreglustjóri t.d. sérstakar verklagsreglur um skráningu og meðferð heimilisofbeldismála árið 2005. Frá þeim tíma hafa reglurnar verið uppfærðar nokkrum sinnum og í dag gilda reglur um efnið frá árinu 2018, sbr. núgildandi verklagsreglur um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála.

Segja má að þær breytingar sem gerðar voru á 218. gr. a. hgl. með lögum nr. 83/2005 um bann við limlestingu á kynfærum kvenna hafi, að einhverju leyti, markað upphaf breytinga á íslenskri refsilöggjöf um aukna vernd þolenda.[16] Þá voru enn fremur gerðar breytingar á nokkrum ákvæðum hgl. með lögum nr. 27/2006 en horfið frá því að lögfesta sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi.[17] Gerðar voru einnig breytingar á refsiákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002 með lögum nr. 52/2009.[18] Breytingarnar höfðu meðal annars að markmiði að tiltaka með skýrum hætti að líkamlegar og andlegar refsingar gagnvart börnum eru óheimilar og refsivert athæfi. Tók frumvarpið bæði til ofbeldis af hálfu foreldra eða forsjármanna og einnig af hálfu annarra umsjáraðila. Þá höfðu lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 meðal annars þann tilgang að berjast gegn kynbundnu ofbeldi með lögfestingu hinnar svonefndu austurrísku leiðar þannig að ofbeldismenn yrðu fjarlægðir af heimilum sínum.[19] Enn frekari breytingar voru svo gerðar á ákvæðum hgl. með lögum nr. 23/2016 þegar lögfest var meðal annars nýtt ákvæði um heimilisofbeldi.[20] Um var að ræða innleiðingu á samningi Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (Istanbúl-samningurinn), þar sem heimilisofbeldi ætti við um öll líkamleg, kynferðisleg, andleg eða fjárhagsleg brot sem ættu sér stað innan fjölskyldunnar og heimiliseiningar eða á milli fyrrverandi og núverandi maka eða sambúðarmaka, hvort sem gerandi deildi eða deildi ekki eða hefði deilt húsnæði með þolanda. Einnig má benda á nýlegar breytingar á hgl. með lögum nr. 5/2021 um umsáturseinelti, sbr. setningu 232. gr. a. laganna,[21] og frumvarp til laga um breytingu á hgl. um kynferðislega friðhelgi, sbr. lög nr. 8/2021,[22] eru í sama anda og hér hefur verið fjallað um, þ.e. að auka refsivernd meðal annars í nánum samböndum og/eða milli einstaklinga sem tengjast.

2.5 Vernd eignarréttar

Í fimmta lagi fellur undir öryggishlutverk lögreglu að tryggja vernd eignarréttar. Um friðhelgi eignarréttar er mælt fyrir í 72. gr. stjskr., sbr. einnig 1. gr. 1. viðauka MSE. Í þrengri merkingu tekur eignarrétturinn til hins almenna umráða- og ráðstöfunarréttar yfir hlut og réttinda sem alla jafna teljast til fjárhagslegra réttinda.[23] Í víðtækari merkingu tekur eignarrétturinn þó til hvers kyns eignarréttinda, jafnt beinna sem óbeinna. Þá hefur verið talið að eignarrétturinn sé aðallega einkaréttarlegs eðlis en geti einnig verið allsherjarréttarlegs.[24]

Til beinna eignarréttinda teljast t.d. umráðaréttur, hagnýtingarréttur, ráðstöfunarréttur og skuldsetningaréttur yfir fasteignum og ýmsum lausafjármunum.[25] Til óbeinna eignarréttinda teljast veðréttur, afnotaréttur, haldsréttur og/eða önnur réttindi sem ætlað er að tryggja rétt þriðja manns.[26] Þá njóta réttindi eins og kröfuréttindi og réttindi til hugverka og auðkenna einnig réttarverndar.[27] Loks má nefna eignir sem ekki hafa beint fjárhagslegt gildi, svo sem minjar og réttindi sem ekki verða metin til fjár.

Eignarrétti er meðal annars veitt refsivernd XXVI.og XXVII. kafla hgl. þar sem fjallað er um auðgunarbrot og brot er varða ýmis fjárréttindi, en ákvæðin taka hvoru tveggja til beinna og óbeinna eignarréttinda, allt í senn töku eigna, hagnýtingu eigna, eyðileggingu og sviptingu þeirra. Að auki má nefna að XIX. kafla hgl. um ýmis brot á hagsmunum almennings er minnismerkjum og náttúruminjum veitt refsivernd, auk sérrefsilaga.

Aðkoma lögreglu að vernd eignarréttinda getur lotið að ýmsum þáttum. Nefna má rannsókn sakamáls á grundvelli sml., en hluti af þeirri málsmeðferð er að hafa uppi á munum sem aflað hefur verið með refsiverðum hætti og leggja á þá hald og koma í hendur réttmæts eiganda. Þá má nefna að leggja sýslumanni atbeina við aðfarargerð á grundvelli 3. mgr. 24. gr., 29.-31. gr. og 75. gr. laga um aðför nr. 90/1989 en slíkt fellur jafnframt undir aðstoðarhlutverk lögreglu samkvæmt e-lið 2. mgr. 1. gr. lögrl. Nefna má enn fremur að eitt af hlutverkum almannavarna samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 82/2008 er að takmarka eða koma í veg fyrir að eignir verði fyrir tjóni af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsótta eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum. Loks má nefna að samkvæmt 3. mgr. 24. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 er Minjastofnun heimilt að leita atbeina lögreglu til þess að tryggja að fornminjar verði ekki fyrir skaða vegna framkvæmda,

2.6 Vernd opinberra hagsmuna

Í sjötta lagi hefur lögregla það hlutverk að vernda opinbera hagsmuni. Slíkir hagsmunir eru almannahagsmunir og/eða þeir hagsmunir sem beinast að samfélaginu og eru hagsmunir allra. Slíkir hagmunir geta meðal annars lotið að fólki, heilbrigði og velferð þess, umhverfi og náttúru, þar af náttúruauðlindum, atvinnustarfsemi og velferð dýra.

Nokkuð skýrt verndarandlag slíkra hagsmuna eru þeir hagsmunir sem tilgreindir eru í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 82/2008 og tengjast almannavörnum. Þá kunna lagaskilyrði fyrir aðgerðum í þágu rannsóknar sakamáls að áskilja almannahagsmuni svo unnt sé að beita viðkomandi úrræði. Gildir þetta um símahlustun eða önnur sambærileg úrræði, sbr. 2. mgr. 83. gr. sml., og um beitingu gæsluvarðhalds þegar hin almennu skilyrði þess eru ekki fyrir hendi og sterkur grunur leikur á að sakborningur hafi framið afbrot sem að lögum getur varðað 10 ára fangelsi, enda sé brotið þess eðlis að ætla megi varðhald nauðsynlegt, sbr. 2. mgr. 95. gr. sml. Þá kunna sjónarmið vegna ríkra réttarhagsmuna að vega þyngra en einstaklingshagsmunir þegar gagna er aflað við rannsókn máls. Nefna má eftirfarandi dóm því til skýringar.

Hrd. 15. febrúar 2006 í máli nr. 59/2006 (bankareikningar lögmannsstofu)

Staðfestur var úrskurður héraðsdóms sem gerði bankastofnuninni L skylt að afhenda R afrit nánar tilgreindra skjala varðandi tilteknar færslur á bankareikningum í eigu tveggja nafngreindra manna. Í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur, sem staðfestur var með dómi Hæstaréttar, segir meðal annars: „Samkvæmt 66. gr. og 67. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, er rannsókn opinberra mála í höndum lögreglu nema á annan hátt sé mælt í lögum. Markmið rannsóknar er að afla allra nauðsynlegra gagna til að ákæranda sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferðar. Þau gögn og upplýsingar sem hér er krafist að veitt verði lögreglu eru að þessu leyti nauðsynleg fyrir rannsókn málsins. Samkvæmt 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, hvílir þagnarskylda á stjórnarmönnum fjármálafyrirtækja, framkvæmdastjórum, endurskoðendum, starfsmönnum og hverjum þeim sem taka að sér verk í þágu fyrirtækisins um allt sem varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna þess, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Ákvæði þessu er þó ekki ætlað,

frekar en öðrum sambærilegum ákvæðum, að ganga framar þeim ríku réttarhagsmunum sem lúta að því að unnt sé að rannsaka mál og afla sakargagna í samræmi við áðurgreind markmið rannsókna."

Telja verður að með skírskotun til ríkra réttarhagsmuna í þessu sambandi sé vísað til þeirra almannahagsmuna að upplýsa um refsiverða háttsemi.

2.7 Vernd lögmætrar starfsemi

Í sjöunda lagi tekur öryggishlutverkið til verndar lögmætrar starfsemi. Mælikvarðinn um lögmæta starfsemi skírskotar til háttsemi sem er lögleg, ekki er bönnuð og nýtur réttarverndar. Dæmi um slíka starfsemi eru atvinnustarfsemi og starfsemi félaga, auk ýmissa athafna eins og tjáningar- og fundafrelsis. Framangreind starfsemi og athafnir njóta ríkrar réttarverndar, t.d. af stjskr., alþjóðlegum mannréttindasáttmálum og almennum lögum.

Almennt nýtur ólögleg starfsemi ekki réttarverndar, t.d. fíkniefnaviðskipti, viðskipti með þýfi eða starfsemi samtaka sem hafa ólöglegan tilgang, t.d. skipuleg brotasamtök samkvæmt 175. gr. a. hgl. Á stundum getur reynt á markatilvik þess hvort starfsemi njóti réttarverndar eða ekki. Niðurstaða sú sem varð í *Hrd. 25. febrúar 2016 í máli nr. 832/2014 (auglýsing um kynlífsþjónustu)* er nokkuð skýrt dæmi um slíkt markatilvik þar sem dómstólar komust að þeirri niðurstöðu að vændi, sem í eðli sínu er refsiverð og ólögleg starfsemi, nyti refsiverndar ákvæðis 248. gr. hgl. og það breytti engu um sakfellingu þótt brotaþoli kynni með háttsemi sinni að hafa brotið gegn 206. gr. hgl. með kaupum á kynlífsþjónustu.

Ýmsar skorður má setja starfsemi og athöfnum sem njóta ríkrar réttarverndar. Í réttarframkvæmd eru dæmi þar sem reynt hefur á lögmæti atvinnustarfsemi sem nýtur verndar 75. gr. stjskr. t.d. til þess að vernda allsherjarreglu, sbr. t.d. *Hrd. 20. febrúar 2003 í máli nr. 542/2002 (nektardans)* sem áður hefur verið fjallað um.

Þá má nefna ýmsar lagaheimildir sem skerða tjáningarfrelsið sem nýtur verndar 73. gr. stjskr., en slík skerðing verður að standast 3. mgr. sama ákvæðis. Nefna má hvatningu til

refsiverðrar háttsemi, meiðyrðalöggjöf, áfengislöggjöf, tóbaksvarnarlöggjöf og þegar tjáning brýtur í bága við allsherjarreglu, sbr. t.d. niðurstöður í *Hrd. 28. maí 2015 í málum nr. 812/2014 til 820/2014 (Gálgahraun I)* er þegar hefur verið fjallað um.

Nefna má fundafrelsi samkvæmt 3. mgr. 74. gr. sem heimilt er að skerða, t.d. til verndar annars konar réttindum, sbr. t.d. *Lrd. 27. nóvember 2020 í máli nr. 336/2019 (loftfar)* og *Hrd. 1999, bls. 3386 (65/1999) (Good Morning America)* en um hinn síðari dóm hefur þegar verið fjallað.

Lrd. 27. nóvember 2020 í máli nr. 336/2019 (loftfar)

J og R voru gefin að sök brot gegn hgl. og lögum nr. 60/1998 um loftferðir með því að hafa um borð í tiltekinni flugvél reynt að tálma því að lögreglumenn framfylgdu ákvörðun Útlendingastofnunar um endursendingu A frá Íslandi til Svíþjóðar. Í dómi Landsréttar var ekki fallist á með J og R að háttsemi þeirra hefði verið refsilaus á grundvelli neyðarréttar og hjálpar í lífsháska, sbr. 13. gr. og 221. gr. hgl. J og R byggðu einnig á stjórnarskrárbundnu tjáningar- og fundafrelsi sínu, sbr. 1. mgr. 73. gr. og 3. mgr. 74. gr. stjskr. Talið var að þau mótmæli sem fólust í háttsemi J og R teldust ótvírætt til tjáningar í skilningi 73. gr. stjskr. Af því leiddi að réttur þeirra til að hafa uppi slík mótmæli yrði aðeins takmarkaður eftir þeim skilyrðum sem greinir í 3. mgr. greinarinnar. Talið var sannað að J og R hefðu með háttsemi sinni brotið gegn 2. mgr. 106. gr., sbr. 20. gr., hgl. og 3. mgr. 42. gr., sbr. 141. gr. laga nr. 60/1998. Við mat á því hvort sakfelling J og R uppfyllti skilyrði 3. mgr. 73. gr. stjskr. var rakið að sakfelling fyrir háttsemi J og R ætti sér ótvírætt stoð í lögum, þ.e. í fyrrnefndum lagaákvæðum, auk þess sem þær takmarkanir sem í ákvæðunum fælust teldust vera í þágu lögmætra markmiða. Við mat á því hvort sakfelling uppfyllti það skilyrði að teljast nauðsynleg og samrýmast lýðræðishefðum yrði að líta til þess að J og R hefði ekki verið bannað að mótmæla endursendingu A með öllum tiltækum og löglegum ráðum, heldur eingöngu að gera það í flugvélinni með þeim hætti sem þær gerðu. Var því talið að sakfelling uppfyllti öll skilyrði 73. gr., sbr. og 74. gr. stjskr. Á hinn bóginn yrði í ljósi stjórnarskrárákvæðanna að líta sérstaklega til þess við ákvörðun um refsingu að fyrir J og R hafi vakað að standa vörð um líf og heilsu A, sem þær álitu í hættu, og það hafi þær gert með því að nýta á friðsaman hátt stjórnarskrárvarinn rétt sinn til mótmæla þótt þær hafi í þessu tilviki gengið lengra en heimilt var. Að þessu virtu, því að J og R hefðu ekki hlotið

refsingu áður, að verulegur dráttur hefði orðið á málinu og að því hefði verið hafnað að heimfæra háttsemi þeirra undir þau ákvæði í ákæru sem þyngstri refsingu vörðuðu var talið rétt að fresta ákvörðun refsingar J og R skilorðsbundið í tvö ár.

Þá nýtur fundafrelsið sérstakrar refsiverndar samkvæmt 122. gr. hgl. Slíkt fundafrelsi og/eða að fólk hópast saman af hendingu getur sætt ýmiss konar takmörkunum, svo sem vegna húsbruna eða umferðarslyss. Gilda þá lokanir lögreglu en samkvæmt 2. mgr. 15. gr. lögrl. er lögreglu meðal annars heimilt að loka svæðum til þess að tryggja allsherjarreglu. Loks má nefna lagaákvæði sem setja slíkum mannsöfnuði skorður, t.d. á grundvelli ákvæða í lögum um sóttvarnir nr. 19/1997 og einstaka lögreglusamþykktum.

3. Helstu ályktanir um öryggishlutverk lögreglu

Öryggishlutverk lögreglu er víðfeðmt líkt og gerð hefur verið grein fyrir. Það skiptist upp í nokkra hlutverkaþætti sem staðið geta sjálfstætt en tengjast einnig innbyrðis, auk þess sem einstaka hlutverkaþáttur getur tengst öðrum ákvæðum lögrl., öðrum lögum og sérstökum réttarsviðum. Af þeim sökum er vandmeðfarið að skýra einstaka hlutverkaþátt án samhengis.

Skil milli hlutverkaþátta geta með öðrum orðum verið óglögg, sbr. t.d. atvik í *Hrd. 28. maí 2015 í málum nr. 812/2014 til 820/2014 (Gálgahraun I)*. Af þeim sökum þarf að skýra og túlka hlutverk lögreglu með hliðsjón af öðrum ákvæðum lögrl., einkum í III. kafla laganna um skyldu lögreglumanna og framkvæmd lögreglustarfa, sbr. t.d. *álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2824/1999 og 2836/1999 (hávaði)*. Þá er ekki einhlítt að einkaréttarlegur ágreiningur skeri úr um valdsvið lögreglu í því sambandi. Fátt eitt er því lögreglu óviðkomandi í þessu sambandi.

Loks getur reynst örðugt að skýra og túlka mismunandi aðgerðaheimildir lögreglu þegar aðgerðir eru þvingandi og halda þarf uppi lögum reglu þegar uppþot eða óreiðir eru fyrir hendi. Í því sambandi getur verið nokkrum vandkvæðum bundið að greina á milli handtökuheimilda lögreglu samkvæmt 2. mgr. 90. gr. sml. og 16. gr. lögrl. þar sem

fjölmenni hefur komið saman, sbr. t.d. *Hrd. 1999, bls. 3386 (65/1999) (Good Morning America)*. Við þær aðstæður kann að þurfa að skýra hlutverk lögreglu sérstaklega, þar sem ákvæði 16. gr. lögrl. felur í sér sérstaka handtökuheimild lögreglu til að halda uppi lögum og reglu án þess að grunur sé uppi um ætlaða refsiverða háttsemi, t.d. vegna þess að maður hefur ærst á almannafæri. Ákvæði 2. mgr. 90. gr. sml. hefur aftur á móti að geyma nokkuð víðtæka handtökuheimild lögreglu á hendur hverjum þeim sem er nærstaddur og ástæða er til að gruna um ætlaða refsiverða háttsemi vegna uppþota eða fjölmennra óeirða sem brotist hafa út og hafa haft eða gætu haft í för með sér líkamsmeiðingar eða stórfelld eignaspjöll og ekki verður með vissu bent á hinn seka eða hina seku.

Heimildaskrá

Alþt. 2020-21, A-deild, þskj. 296 – 267. mál. Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (kynferðisleg friðhelgi).

Alþt. 2020-21, A-deild, þskj. 133 – 132. mál. Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (umsáturseinelti).

Alþt. 2015-16, A-deild, þskj. 547 – 401. mál. Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi).

Alþt. 2010-11, A-deild, þskj. 1225 – 706. mál. Frumvarp til laga um nálgunarbann og brottvísun af heimili.

Alþt. 2008-09, A-deild, þskj. 19 – 19. mál. Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum og barnalögum.

Alþt. 2005-06, A-deild, þskj. 419 – 365. mál. Frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi).

Alþt. 2004-05, A-deild, þskj. 67 – 67. mál. Frumvarp til laga um breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (bann við limlestingu á kynfærum

kvenna).

Alþt. 1995-96, A-deild, þskj. 783 – 451. mál. Frumvarp til lögreglulaga.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi. 2. útgáfa. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2019.

Braga, Anthony A. og Weisburd, David: Police Innovation Contrasting Perspectives Cambridge University Press. Second Edition. Cambridge 2019.

Charman, Sarah: Making Sense of Policing Identities: the 'Deserving' and the 'Undeserving' in Policing Accounts of Victimisation. Policing and Society An International Journal of Research and Policy, volume 30, 2020 – Issue 1.

Logi Kjartansson: Lögregluréttur – kennsluhandrit fyrir Lögregluskóla ríkisins. Lögregluskóli ríkisins. Reykjavík 2012.

Löggæsluáætlun fyrir árin 2019-2023. Dómsmálaráðuneytið, Reykjavík 2019, bls. 4-11.

Páll Hreinsson: Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttarins. Fons juris. Reykjavík 2022).

Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin – skýringarrit. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1994.

Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2013.

Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlögum við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999, bls. 18.

Skýrsla þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum. Stjórnarráð Íslands, þjóðarröryggisráð. Reykjavík, febrúar 2021.

Vefsíða ríkissaksóknara, www. rikissaksoknari.is.

Vefsíða Vísis, www.visir.is.

Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: Eignarréttur I – almennur hluti. Fons juris útgáfa ehf. Reykjavík 2020.

Yfirlit dóma og álit

Dómar Hæstaréttar Íslands

Hrd. 28. maí 2015 í málum nr. 812/2014 til 820/2014

Hrd. 8. desember 2016 í málum nr. 100/2016 til 108/2016

Hrd. 25. febrúar 2016 í máli nr. 832/2014

Hrd. 19. febrúar 2015 í máli nr. 131/2015

Hrd. 11. desember 2014 í máli nr. 102/2014

Hrd. 17. október 2013 í máli nr. 191/2012

Hrd. 15. nóvember 2012 í máli nr. 60/2012

Hrd. 26. ágúst 2010 í máli nr. 507/2010

Hrd. 16. júní 2010 í máli nr. 224/2010

Hrd. 30. október 2008 í máli nr. 236/2008

Hrd. 15. febrúar 2006 í máli nr. 59/2006

Hrd. 20. febrúar 2003 í máli nr. 542/2002

Hrd. 1999, bls. 3386 (65/1999)

Hrd. 1994, bls. 813 (387/1993)

Hrd. 1985, bls. 883

Dómar Landsréttar

Lrd. 27. nóvember 2020 í máli nr. 336/2019

Lrd. 27. nóvember 2020 í máli nr. 135/2019

Lrd. 29. nóvember 2019 í máli nr. 220/2019

Lrd. 25. mars 2019 í máli nr. 182/2019

Lrd. 23. nóvember 2018 í máli nr. 78/2018

Dómar héraðsdóms

Héraðsdómur Norðurlands eystra 12. nóvember 2015 í máli nr. S-93/2015

Álit umboðsmanns Alþingis

Álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2824/1999 og 2836/1999

Aftanmálsgreinar

[1] *Skýrsla þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum.*

Stjórnarráð Íslands, þjóðaröryggisráð, Reykjavík 202, bls. 46.

[2] Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – skýringarrit*. (Forsætisráðuneytið 1994), bls. 44.

[3] Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð*. (Bókaútgáfan Codex 2013), bls. 118-119.

[4] Logi Kjartansson: *Lögregluréttur – kennsluhandrit fyrir Lögregluskóla ríkisins*. (Lögregluskóli ríkisins 2012), bls. 4.

[5] *Páll Hreinsson*: Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttarins. (Fons juris 2022), bls. 5-6.

[6] *Alþt. 1995-96, A-deild, þskj. 783 – 451. mál*. Frumvarp til lögreglulaga, VI. þáttur almennra athugsemda.

[7] *Löggæsluáætlun fyrir árin 2019-2023*. Dómsmálaráðuneytið, Reykjavík 2019, bls. 4-11.

[8] Braga, Anthony A. o.fl. *Police Innovation Contrasting Perspectives*. (Cambridge University Press 2019), bls. 12-19

[9] *Alþt. 1995-96, A-deild, þskj. 783 – 451. mál*. Frumvarp til lögreglulaga, athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, um 2. gr.

[10] *Alþt. 1995-96, A-deild, þskj. 783 – 451. mál*. Frumvarp til lögreglulaga, athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, um 2. gr.

[11] „Rannsókn ríkissaksóknara á atvikum í Hraunbæ 20“ (Ríkissaksóknari) https://www.rikissaksoknari.is/um-embaettid/frettir/nr/77, sótt 16. janúar 2022.

[12] *Alþt. 1995-96, A-deild, þskj. 783 – 451. mál*. Frumvarp til lögreglulaga, athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, um 9. gr.

[13] „Umdeildir fánar á búningi lögregluþjóns vekja reiði“ (Vísir). https://www.visir.is/g/20202027469d, sótt 16. janúar 2022.

[14] *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlögum við réttarbrotum í stjórnsýslu*, bls. 66.

[15] *Charman, Sarah*: Making Sense of Policing Identities: the 'Deserving' and the 'Undeserving' in Policing Accounts of Victimisation (2020) Policing and Society An International Journal of Research and Policy, bls. 82.

[16] *Alþt. 2004-05, A-deild, þskj. 67 – 67. mál*. Frumvarp til laga um breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (bann við limlestingu á kynfærum kvenna).

[17] *Alþt. 2005-06, A-deild, þskj. 419 – 365. mál*. Frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi).

[18] *Alþt. 2008-09, A-deild, þskj. 19 – 19. mál*. Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum og barnalögum.

[19] *Alþt. 2010-11, A-deild, þskj. 1225 – 706. mál*. Frumvarp til laga um nálgunarbann og brottvísun af heimili.

[20] *Alþt. 2015-16, A-deild, þskj. 547 – 401. mál*. Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi).

[21] *Alþt. 2020-21, A-deild, þskj. 133 – 132. mál*. Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (umsáturseinelti).

[22] *Alþt. 2020-21, A-deild, þskj. 296 – 267. mál*. Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (kynferðisleg friðhelgi).

[23] *Björg Thorarensen*: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi. (Bókaútgáfan Codex 2019), bls. 475-76.

[24] *Björg Thorarensen*: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi, bls. 477-78.

[25] *Þorgeir Örlygsson o.fl.*: Eignarréttur I – almennur hluti (Fons juris útgáfa ehf. 2020), bls. 145-47.

[26] *Þorgeir Örlygsson o.fl.*: Eignarréttur I – almennur hluti, bls. 167-68.

[27] *Björg Thorarensen*: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi, bls. 474-75.