

**SKÝRSLA
VERKEFNISSTJÓRNAR
UM NÝSKIPAN
LÖGREGLUMÁLA**

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið
janúar 2005
ISBN: 9979-884-33-9

Prentun: Gutenberg hf.
Hönnun og umbrot: Jónsson & Le'macks
Ljósmyndir: Júlíus Sigurjónsson

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR	7
2. SKIPULAG LÖGREGLU Á ÍSLANDI	9
2.1. Lögregluumdæmin og fjöldi lögreglumanna.....	10
2.2. Samvinna lögregluliða	11
2.3. Skipulag ákærvaldsins	11
2.4. Mat á reynslunni af nýjum lögreglulögum	12
2.4.1. Skipulag æðstu stjórnar lögreglunnar.....	12
2.4.2. Einföldun rannsóknarferils – hraðari og skilvirkari rannsóknir afbrota	13
2.4.3. Skipulag lögreglumenntunar	15
2.4.4. Aukinn hlutur kvenna innan lögreglunnar o.fl.....	16
2.4.5. Aukið samstarf og samvinna lögregluliða	16
3. STEFNUMÓTUN Á SVIÐI LÖGGÆSLU	19
3.1. Stefnumótun til dagsins í dag.....	19
3.1.1. Stefnumótun á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis.....	19
3.1.2. Stefnumótun af hálfu ríkislögreglustjóra	19
3.1.3. Stefnumótun af hálfu einstakra lögreglustjóra	21
3.2. Afstaða verkefnisstjórnar til framtíðar stefnumótunar.....	22
3.2.1. Að gæta öryggis, tryggja réttaröryggi og vernda eignarrétt og aðra opinbera hagsmuni – öryggishlutverkið.....	23
3.2.2. Að stemma stigu við afbrotum – forvarnarhlutverkið	25
3.2.3. Að vinna að uppljóstrun brota, stöðva ólögmeta háttsemi og fylgja málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum – rannsóknarhlutverkið	27
3.2.4. Að greiða götu borgaranna og aðstoða þá þegar hætta steðjar að – þjónustu- og hjálparhlutverkið	28
3.2.5. Að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna – aðstoðarhlutverkið	29
3.2.6. Að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu – samstarfshlutverkið	30
3.2.7. Að sinna öðrum verkefnum samkvæmt lögum eða venju – önnur verkefni	30
3.2.8. Samantekt.....	30
3.3. Mælanleg markmið og árangursmælikvarðar á sviði löggæslu	31
3.3.1. Öryggishlutverkið	31
3.3.2. Forvarnarhlutverkið	31
3.3.3. Rannsóknarhlutverkið.....	32
3.3.4. Þjónustu- og hjálparhlutverkið	32
3.3.5. Aðstoðarhlutverkið	32
3.3.6. Samstarfshlutverkið og önnur verkefni	32
3.3.7. Nánari útfærsla löggæslumarkmiða með tilliti til árangursmælinga	33
4. LEIÐIR AÐ MARKMIÐUM	35
4.1. Inngangur	35
4.2. Nýskipan lögregluumdæma	36
4.2.1. Stækkun og fækkun lögregluumdæma	36
4.2.2. Staðan í dag	37
4.2.3. Tillögur um breytingu á umdæmum lögreglunnar	37
4.3. Aukin samvinna og samstarf lögregluliða	39

4.3.1. Nánar um samstarfsverkefni og aukið samstarf	40
4.3.2. Forsendur fyrir auknu samstarfi	41
4.4. Önnur atriði	41
4.5. Árangursstjórnun á sviði löggæslu, betri nýting fjármuna, hlutverk ríkislögreglustjóra og verkaskipting milli almennrar löggæslu og rannsóknardeilda	42
4.5.1. Árangursstjórnun á sviði löggæslu	43
4.5.2. Betri nýting fjármuna	44
4.5.3. Notkun reiknilíkans	45
4.5.4. Hlutverk ríkislögreglustjóra	45
4.5.5. Verkaskipting milli almennrar löggæslu og rannsóknardeilda	46
4.6. Skipulag ákærvalds	47
4.6.1. Ákærvald ríkislögreglustjóra	47
4.6.2. Frekari breytingar á skipulagi ákærvalds	48
4.7. Efling verkefna sýslumanna	48
4.8. Staða mála í nokkrum nágrannalöndum	49
5. SAMANTEKT– HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR VERKEFNISSTJÓRNARINNAR ...	51
HEIMILDASKRÁ	53
VIÐAUKI I	
– TILLÖGUR UM NÝSKIPAN LÖGREGLUMÁLA	
– SKÝRSLA ÓLAFS K. ÓLAFSSONAR SÝSLUMANNNS SNÆFELLINGA	57
I Inngangur	57
II Lögreglan	58
III Starfsmenn lögreglunnar	58
IV Fjárveitingar til löggæslu	60
Laun lögreglumanna	60
Ráðning/skipun lögreglumanna	60
V Rannsóknir lögreglunnar og ákærvald lögreglustjóra	61
VI Fjöldi lögregluumdæma	62
A. Almenn atriði	62
B. Tillaga að fjölda lögregluumdæma	65
VII Verkefni sýslumanna	68
VIII Helstu niðurstöður	69
IX Fylgiskjöl	70
VIÐAUKI II	
– HUGMYNDIR AÐ NÝJU SKIPULAGI LÖGREGLU MEÐ FÆKKUN LÖGREGLUUMDÆMA	
– SKÝRSLA JÓN MUNDAR KJARTANSSONAR YFIR LÖGREGLUÞJÓNS HJÁ	
EMBÆTTI RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA	75
Inngangur	75
Núverandi skipulag og fjöldi lögreglumanna við störf	75
Helstu forsendur sem hafa þarf í huga og markmið með breytingum	76
Tillaga að nýrri umdæmaskipan	77
Vesturland	78
Vestfirðir	79
Norðurland	80
Austurland	82
Suðurland	82

Suðurnesin	83
Höfuðborgarsvæðið	84
Ríkislögreglustjórinn	86
Löggæsluskrifstofa dómsmálaráðuneytisins og embætti ríkislögreglustjóra	89
Aðrar hugleiðingar þessu tengdar	90
Lokaorð	91
VIÐAUKI III– SKIPULAG LÖGREGLU	
– SKÝRSLA KJARTANS ÞORKELSSONAR SÝSLUMANNNS Á HVOLSVELLI	98
1. Inngangur	98
2. Hver er staðan	99
2.1 Inngangur	99
2.2 Ríkislögreglustjóri	99
2.3 Sýslumannsembættin	101
3. Nýtt skipulag	101
4. Framtíðarsýn	103
4.1 Ríkislögreglustjóri	103
4.2 Hugmyndir að breyttum löggæsluumdæmum	103
4.3 Vaktkerfi lögreglunnar – hugleiðingar	104
5. Markmiðsetning fyrir lögreglu.....	105
5.1 Hröð afgreiðsla mála	105
5.2 Umferðaröryggisáætlun	105
5.3 Forvarnarstarf og afbrotavarnir	105
5.4 Málefni útlendinga	106
5.5 Menntun lögreglumanna	106
6. Ákærvaldið	106
7. Lokaorð	107
VIÐAUKI IV	
– FRAMTÍÐARSÝN LÖGREGLUNNAR Á ÍSLANDI – SKÝRSLA KARLS STEINARS VALSSONAR	
AÐSTOÐARYFIRLÖGREGLUÞJÓNS HJÁ LÖGREGLUSTJÓRANUM Í REYKJAVÍK	108
I Inngangur	108
II Skipulag lögreglu	110
III Umdæmaskipan lögreglu	111
IV Nánar um útfærslu lögreglunnar og hugmyndir um áherslubreytingar	115
V Löggæsluáætlun og markmiðasetning	120
VI Fleiri hugmyndir og frekari skýringar	120
VII Heimildir	124
Fylgigögn	124



1. INNGANGUR

Með skipunarbréfi, dags. 4. nóvember 2003, skipaði Björn Bjarnason dóms- og kirkjumálaráðherra verkefnisstjórn til að semja tillögur um nýskipan lögreglumála. Í skipunarbréfinu kemur fram að dómsmálaráðherra hafi ákveðið að beita sér fyrir breytingum á umdæmaskipan við löggæslu og innra starfi lögreglunnar, án þess að fækka sýslumönnum. Í skipunarbréfinu var verkefnisstjórninni falið tvíþætt meginhlutverk. Í fyrsta lagi að koma með hugmyndir að nýju skipulagi sem hafi það að markmiði að styrkja og efla starfsemi lögreglu og sýslumanna auk þess að bæta nýtingu þeirra fjármuna sem til embættanna er varið og í öðru lagi að móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt væri forgangsröð við úrlausn verkefna og sett væru mælanleg markmið fyrir löggæsluna. Jafnframt var verkefnisstjórninni falið að meta reynsluna af lögreglulögnum og því skipulagi og verkaskiptingu sem þá kom til sögunnar, hafa til hliðsjónar þá vinnu við gerð reiknilíkans fyrir rekstur sýslumannsembættanna sem unnin hefur verið undanfarin ár, taka afstöðu til sjónarmiða sem fram hafa komið að undanfögnu um ákærvaldið svo og skilgreiningu á rannsóknarlögreglu í lögum o.fl.

Í skipunarbréfinu kemur fram að markmiðið sem að væri stefnt væri að löggæsla og ákærvald ættu í fullu tré við þá sem gerast brotlegir við lögin, og standi þeim helst feti framfar. Vikið er sérstaklega að vaxandi umfangi efnahagsbrota og beitingu rafrænna aðferða við framkvæmd þeirra brota og undirstrikað að þörf fyrir sérmenntað fólk til rannsókna á nýjum tegundum afbrota verði sífellt meiri. Þá var undirstrikað í skipunarbréfinu að menntun, búnaður og tæki lögreglu verði að vera í samræmi við markmið og kröfur á hverjum tíma og þjálfun sveita lögreglumanna ætti að taka mið af verkefnum og áhættu, sem þeir verði oft að taka í mikilvægum störfum sínum.

Þá var vikið sérstaklega að því í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar að hafa þyrfti tvö meginatriði í huga þegar litið væri til starfa sýslumanna. Annars vegar að það skipti máli fyrir byggðir landsins að ekki væri sett sem markmið að draga úr þeim styrk, sem felist í starfrækslu sýslumannsembættanna og þjónustunni á þeirra vegum og hins vegar að inntak í embættisfærslum sýslumanna þurfi ekki endilega að vera alls staðar hið sama.

Í verkefnisstjórnina voru skipuð Stefán Eiríksson skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneyti, formaður, Skúli Magnússon, þá dósent við Háskóla Íslands nú héraðsdómari í Reykjavík og Ragnheiður Ríkhardsdóttir bæjarstjóri í Mosfellsbæ.

Verkefnisstjórnin hóf störf þegar við skipun, aflað var gagna og upplýsinga víðs vegar að, farið yfir þá vinnu sem þegar hafði verið unnin og einstaka verkþættir afmarkaðir. Í byrjun árs 2004 ákvað verkefnisstjórnin að höfðu samráði við dómsmálaráðherra að leita til fjögurra aðila og óska eftir hugmyndum þeirra og tillögum að nýju skipulagi fyrir lögregluna í landinu. Þetta voru Jónmundur Kjartansson yfirlöggluþjónn hjá embætti ríkislögglustjóra, Karl Steinar Valsson aðstoðaryfirlöggluþjónn hjá lögreglunni í Reykjavík, Kjartan Þorkelsson sýslumaður á Hvolsvelli og Ólafur K. Ólafsson sýslumaður Snæfellinga. Leitað var til þessara aðila bæði vegna þekkingar þeirra á lögreglumálum og skipulagi lögreglunnar, reynslu og menntunar á þessu sviði og áttu tillögur þeirra ekki að endurspegla sjónarmið þeirra embættanna sem þeir störfuðu hjá eða veittu forstöðu. Aðra forskrift fengu þeir ekki vegna þessarar vinnu. Útfærðum tillögum skiluðu fjórmenningarnir hver í sínu lagi síðla vetrar og hafa þær nýst vel við frekari vinnu verkefnisstjórnarinnar.

Í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar var henni falið að hafa náið og opið samráð við forystu lögreglu-

manna og sýslumanna og hefur svo verið frá byrjun. Formenn Landssambands lögreglumanna og Sýslumannafélagsins hafa reglulega fengið upplýsingar um framvindu starfs verkefnisstjórnarinnar auk þess sem formaður hennar hefur farið yfir stöðu mála og svarað spurningum á fundum á vegum Landssambands lögreglumanna, Félags yfirlöggluþjóna og Félags íslenskra rannsóknarlögreglumanna. Fyrstu drög að skýrslu verkefnisstjórnarinnar voru kynnt formönnum Landssambands lögreglumanna og Sýslumannafélagsins þegar þau lágu fyrir en ekki óskað sérstaklega eftir athugasemdum við efnisatriði skýrslunnar enda hún og þær tillögur sem hér er að finna alfarið á ábyrgð verkefnisstjórnarinnar.

Skýrsla verkefnisstjórnarinnar skiptist í þrjá meginkafla auk þessa inngangskafla, samantektar, heimildaskrár og viðauka. Í meginköflunum þremur er í fyrsta lagi reynt að gefa greinargott yfirlit yfir stöðu mála í dag, þær breytingar sem orðið hafa á liðnum árum og leggja mat á þær breytingar. Í öðru lagi eru gerðar tillögur að efnisatriðum í löggæsluáætlun til næstu ára, þ.e. hvaða meginatriði lögreglan á Íslandi ætti að leggja áherslu á í störfum sínum. Í þeim kafla, sem ber yfirskriftina stefnumótun, er bæði að finna yfirlit yfir stefnumótun til dagsins í dag og þau atriði sem verkefnisstjórnin telur að séu lykilatriði við stefnumótun til framtíðar. Í þriðja lagi er í skýrslunni rakið með hvaða hætti væri æskilegt að styrkja og efla löggæsluna í landinu þannig að unnt sé að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Í þeim kafla er rakið hvernig unnt væri að styrkja og efla lögregluna með skipulagsbreytingum, aukinni samvinnu, efdri stjórnun og fleira. Þar er einnig fjallað sérstaklega um eflingu annarra þátta í starfsemi sýslumanna en löggæslu, hlutverk ríkislögreglustjóra, skipulag ákærvaldsins o.fl. Þá er einnig fjallað um stjórnskipulag, notkun árangursstjórnunarsamninga og önnur atriði sem tengjast stjórnun og stefnumótun.

Eins og rakið er hér að framan var verkefnisstjórninni falið tvíþætt meginhlutverk, annars vegar að móta löggæsluáætlun til næstu ára og hins vegar að koma með hugmyndir að nýju skipulagi lögreglunnar í landinu. Starf verkefnisstjórnarinnar mótaðist eðlilega af því að þessum tveimur atriðum var stillt saman með þessum hætti sem og þær tillögur um hugmyndir sem í þessari skýrslu er að finna.



2. SKIPULAG LÖGREGLU Á ÍSLANDI

Hinn 1. júlí 1997 tóku gildi lögreglulög nr. 90/1996. Leystu þau af hólmi eldri lög um lögreglumenn og lög um rannsóknarlögreglu ríkisins. Margar mikilvægar breytingar fólust í hinum nýju lögum. Fyrst má nefna þá grundvallarbreytingu á skipulagi æðstu stjórnar lögreglunnar að komið var á fót embætti ríkislögreglustjóra og rannsóknarlögregla ríkisins var lögð niður. Þá voru enn fremur lögfestar skýrar reglur um framkvæmd lögreglustarfa og um réttindi og skyldur lögreglumanna.¹ Með tilkomu embættis ríkislögreglustjóra var því falið að fara með yfirstjórn lögreglu ríkisins í umboði dómsmálaráðherra. Ríkislögreglustjóri tók við ýmsum verkefnum sem fram til þess tíma höfðu heyrt undir löggæsluskrifstofu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, rannsóknarlögreglu ríkisins og að litlu leyti lögreglustjórann í Reykjavík. Jafnframt var þá ákveðið að við embætti ríkislögreglustjóra yrði starfrækt rannsóknardeild í skatta- og efnahagsbrotamálum svo og stöðdeild sérhæfðra rannsóknarmanna til að aðstoða einstök lögregluembætti við rannsóknir erfiðra brotamála. Enn fremur að við embætti ríkislögreglustjóra yrði starfrækt rannsóknarstofa til að sinna skjalarannsóknnum, fingrafararannsóknnum og slíkum tæknilegum rannsóknum.

Meðal annarra breytinga sem fólust í nýjum lögreglulögum má nefna að sett var á laggirnar embætti varalögreglustjóra í Reykjavík, lögfest voru ákvæði um starfssvæði lögreglunnar, þar á meðal heimild dómsmálaráðherra til að ákveða að hluti lögregluliðs skyldi gegna lögreglustörfum alls staðar á landinu og ákveðið að rannsóknir meginþorra mála yrðu fluttar til lögreglustjóra í héraði. Þá var skipulagi Lögregluskóla ríkisins breytt verulega. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að við samningu þess hafi löggjöf annars staðar á Norðurlöndum verið höfð til hliðsjónar, einkum norsk og finnsk lögreglulög frá árinu 1995.

Nokkrar breytingar hafa orðið á lögreglulögum og þar með skipulagi lögreglunnar frá gildistöku laganna árið 1997. Ekki er ástæða til að tíunda þær allar sérstaklega en meðal breytinga sem gerðar hafa verið frá gildistöku laganna má nefna eftirtalin atriði:

- Árið 1998 var gerð sú breyting á lögreglulögum að ríkislögreglustjóra var falið vald til þess, að höfðu samráði við lögreglustjóra, að ákveða að lögreglulið í einu umdæmi skuli tímabundið gegna lögreglustörfum í öðrum umdæmum. Jafnframt var þá ákveðið að dómsmálaráðherra gæti samkvæmt tillögu ríkislögreglustjóra kveðið á um skipulagt samstarf lögregluliða við framkvæmd og stjórnun ákveðinna löggæsluverkefna og miðlun mannafla milli lögregluliða við framkvæmd og stjórnun ákveðinna löggæsluverkefna og miðlun mannafla milli lögregluliða á tilteknu svæði til að gæta almannaoýggis og halda uppi lögum og reglu. Þá var ákveðið að ráðherra gæti samkvæmt tillögu ríkislögreglustjóra falið lögreglustjórum tímabundið tiltekin löggæsluverkefni utan síns umdæmis ef hagfellt þætti vegna staðháttanna.
- Árið 1999 var Útlendingaeftirlitið gert að sjálfstæðri stofnun, en það hafði fram að þeim tíma heyrt undir lögregluna og frá gildistöku lögreglulaga undir embætti ríkislögreglustjóra.
- Árið 2003 var yfirstjórn almannavarna flutt undir embætti ríkislögreglustjóra en hafði til þess tíma verið í höndum sérstakrar stofnunar, Almannavarna ríkisins. Stofnuð var af þessu tilefni sérstök almannavarnardeild hjá ríkislögreglustjóra.

¹ Sjá nánar handbókina Lögreglulögin ásamt greinargerð og almenna umfjöllun í greinargerð þeirri sem fylgdi frumvarpi til lögreglulaga þegar það var lagt fram á Alþingi á 120. löggjafarþingi.

- Árið 2004 voru gerðar breytingar á skipulagi tæknirannsókna lögreglu og verkefni á því sviði flutt frá embætti ríkislögreglustjóra til lögreglunnar í Reykjavík. Markmiðið var m.a. að sameina þekkingu á sviði tæknirannsókna og tækjabúnaðar á einn stað.
- Meðal annarra breytinga sem ekki kölluðu á lagabreytingar má nefna tilkomu fjarskiptamiðstöðvar lögreglu, skipulagsbreytingar á sérsveit lögreglunnar og tilkomu bílabanka lögreglunnar.

2.1. Lögregluumdæmin og fjöldi lögreglumanna

Eins og kveðið er á um í lögreglulögum skiptist landið í lögregluumdæmi sem fara saman við skiptingu þess í stjórnsýsluumdæmi. Sýslumenn eru lögreglustjórar, hver í sínu umdæmi nema í Reykjavík þar sem lögreglustjórn er í höndum sérstaks lögreglustjóra. Lögreglustjórar í hverju umdæmi fara með stjórn lögregluliðs, annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess.

Lögregluumdæmin eru í dag alls 26. Fjöldi lögreglumanna milli umdæma er afar mismunandi, frá einum lögreglumanni upp í tæplega 300 lögreglumenn, eins og nánar má sjá í þessari töflu:

Tafla 1 – fjöldi lögreglumanna

Embætti	Fjöldi lögreglumanna ²
Ríkislögreglustjóri	59
Lögregluskóli ríkisins	8
Reykjavík	271
Akranes	12
Borgarnes	8
Stykkishólmur	9
Búðardalur	1
Patreksfjörður	4
Bolungarvík	2
Ísafjörður	13
Hólmavík	2
Blönduós	6
Sauðárkrókur	9
Siglufjörður	4
Ólafsfjörður	2
Akureyri	31
Húsavík	11
Seyðisfjörður	7
Eskifjörður	10
Höfn	4
Vík	3
Hvolsvöllur	6
Vestmannaeyjar	13
Selfoss	28
Keflavík	36
Keflavíkurflugvöllur	47
Hafnarfjörður	39
Kópavogur	26
Samtals	671

² Upplýsingar í töflunni miðast við 1. febrúar 2004. Ekki eru taldir með lögreglunemar eða héraðslögreglumenn.

2.2. Samvinna lögregluliða

Margháttað samvinna er í dag milli lögregluliða og hefur hún aukist verulega á undanförunum árum auk þess sem miðlægum verkefnum á þessu sviði hefur í auknum mæli verið komið fyrir hjá embætti ríkislögreglustjóra. Má í því sambandi nefna rekstur fjarskiptamiðstöðvar lögreglunnar og þjónustu hennar við lögregluliðin á suðvesturhorni landsins, skipulag sérsveitar lögreglunnar og umferðarlöggæslu. Hafa þær breytingar allar miðað að því að auka samvinnu og sveigjanleika lögregluembætta þannig að þau væru sem best í stakk búin til að takast á við lögregluverkefni. Einstaka lögreglulið hafa einnig eft samstarf og samvinnu sín á milli og má í því sambandi nefna samvinnu sýslumannanna í Keflavík og á Keflavíkurflugvelli, samvinnu lögregluliðanna í Keflavík og Hafnarfirði um umferðar- eftirlit á Reykjanesbraut, umferðareftirlit lögreglu á Norðurlandi, hálendis eftirlit lögreglu sem er samvinnuverkefni lögregluliða á Suðurlandi, samvinnu lögregluliða á Austurlandi um löggæslu í tengslum við stórframkvæmdir og fleira mætti nefna. Embætti ríkislögreglustjóra hefur einnig haft aðkomu að slíkum samstarfsverkefnum, eftir atvikum haft frumkvæði að því að koma þeim á eða aðstoðað við framkvæmd þeirra. Ljóst er að það sem fyrst og fremst hefur stuðlað að aukinni samvinnu embættanna er tilkoma fjarskiptamiðstöðvar lögreglunnar og þeir möguleikar sem opnuðust með tilkomu Tetra fjarskiptakerfisins. Í fjarskiptamiðstöð lögreglunnar er í dag fyrir tilstuðlan þeirrar tækni unnt að fylgjast með ferðum og vinnu allra lögreglubifreiða á suðvesturhorni landsins og skipuleggja viðbrögð lögreglu við tilkynningum sem henni berast þannig að sem best og hraðast verði brugðist við, óháð því hvaða umdæmi viðkomandi lögreglumenn heyra undir.

2.3. Skipulag ákærvaldsins

Breytingar urðu á skipulagi ákærvalds með tilkomu nýrra lögreglulaga eins og rakið hefur verið, og áður í kjölfar aðskilnaðar dómsvalds og umboðsvalds í héraði þegar lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála öðluðust gildi svo og við breytingar á þeim lögum sem öðluðust gildi á sama tíma og ný lögreglulög, þ.e. 1. júlí 1997. Meginbreytingarnar sem urðu við gildistöku lögreglulaga felast í því að þá var ákveðið að sérstök rannsóknardeild í skatta- og efnahagsbrotamálum yrði hjá embætti ríkislögreglustjóra svo og því að rannsóknir á meginþorra mála voru fluttar til lögreglustjóra í héraði, en rannsóknarlögregla ríkisins var á sama tíma lögð niður. Meginröksemdin fyrir því að setja á laggirnar sérstaka rannsóknardeild í skatta- og efnahagsbrotamálum var að þau brot væru meðal þeirra flóknustu sem lögregla þurfi að glíma við og krefjast sérhæfingar sem telja verði útilokað að byggja upp í fleiri en einni rannsóknardeild á landinu. Þess ber að geta að í upphaflegu frumvarpi að nýjum lögreglulögum var gerð tillaga um að sérstakar rannsóknardeildir yrðu ekki starfræktar við öll embætti lögreglustjóra, heldur myndu rannsóknardeildir í ákveðnum umdæmum sinna öðrum umdæmum einnig. Talsverð gagnrýni kom fram á þessa tilhögun við meðferð málsins á Alþingi sem leiddi til verulegra breytinga á því ákvæði laganna sem um þetta fjallar, þ.e. fyrirkomulag lögreglurannsókna var ákvarðað með almennari hætti en upphaflegar tillögur gerðu ráð fyrir.

Skipulag ákærvalds í dag er með þeim hætti að ríkissaksóknari og lögreglustjórar, þar á meðal ríkislögreglustjóri, fara með ákærvald í landinu. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds, skv. lögum um meðferð opinberra mála. Hann hefur þannig eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá lögreglustjórum, gefur út almenn fyrirmæli um meðferð þess, getur gefið lögreglustjórum fyrirmæli um einstök mál sem þeim er skylt að hlíta, getur tekið ákvörðun um saksókn úr höndum lögreglustjóra og endurskoðað að eigin frumkvæði eða að fenginni kærnu frá þeim sem hefur hagsmuna að gæta ákvörðun lögreglustjóra um

að hætta rannsókn í máli, fella mál niður eða falla frá saksókn í máli.³ Dómsmálaráðherra hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds í landinu og getur krafðið ríkissaksóknara skýrslna um einstök mál.

2.4. Mat á reynslunni af nýjum lögreglulögum

Verkefnisstjórninni var meðal annars falið það verkefni að leggja mat á hvernig til hefði tekist við setningu nýrra lögreglulaga og með þeirri verkaskiptingu sem þá var komið á. Eins og rakið er í frumvarpi því sem síðar varð að gildandi lögreglulögum voru nokkur markmið sett í vinnu þeirrar nefndar sem vann það frumvarp. Í fyrsta lagi var markmiðið að endurskoða skipulag æðstu stjórnar lögreglunnar. Í öðru lagi að tengja ákvæði lögreglulaga við endurskoðun á ákvæðum um ákærvald í lögum um meðferð opinberra mála með það að markmiði að gera rannsóknir afbrota hraðari og skilvirkari. Markmiðið var að einfalda feril mála á rannsóknar- og ákærustigi og fela lögreglustjórum ákærvald í fleiri brotaflokkum þannig að allur þorri sakamála yrði rannsakaður undir stjórn þess lögreglustjóra sem semdi ákæru í máli og sækti það fyrir héraðsdómi. Í þriðja lagi var það markmið sett að lögfesta skýrar reglur um framkvæmd lögreglustarfa, þar á meðal um þær aðgerðir sem lögreglu væri heimilt að grípa til í þeim tilgangi að halda uppi lögum og reglu í landi. Í fjórða lagi að lögfesta skýrar reglur um réttindi og skyldur lögreglumanna. Fleiri markmið má nefna sem ekki eru talin sérstaklega upp í inngangskafli frumvarpsins, eins og það að tryggja nauðsynlegan hreyfanleika lögreglu, breytingar sem tengjast skipulagi Lögregluskóla ríkisins og fleira. Þá má nefna að sérstaklega er í frumvarpinu fjallað um bættu stöðu kvenna í lögreglu og var í því að finna nokkur nýmæli sem voru til þess fallin að auðvelda konum inngöngu í lögreglu. Þá er í sérstökum kafli fjallað um aldur lögreglumanna og rakið að rætt hefði verið innan nefndarinnar sem vann frumvarpið að færa hámarksaldur lögreglumanna niður í 65 ár í tilgreindum áföngum. Ekki voru þó gerðar um það tillögur í frumvarpinu.

Í stuttu máli er það mat verkefnisstjórnarinnar að þær breytingar sem gerðar voru hafi í megindráttum skilað því sem til var ætlast. Ýmsum ákvæðum lögreglulaga hefur vissulega verið breytt síðar eins og áður hefur verið rakið, en það verður að telja eðlilegan hluta af þróun nýs skipulags að reynt sé að sníða af vankanta sem upp koma eða voru ekki ljósir á fyrstu stigum eða til að tryggja enn frekar að þau markmið sem að var stefnt nái fram að ganga. Verður nú farið stuttlega yfir hvern og einn af þessum þáttum sem að framan eru nefndir.

2.4.1. Skipulag æðstu stjórnar lögreglunnar

Ekki verður um það deilt að það markmið að endurskoða skipulag æðstu stjórnar lögreglunnar náði fram að ganga. Það er mat verkefnisstjórnarinnar að skipulagsbreytingar þær sem lagðar voru til með frumvarpinu, einkum stofnun embættis ríkislögreglustjóra, hafi skilað umtalsverðum úrbótum á sviði löggæslu á Íslandi. Eins og rakið er í skýrslu dómsmálaráðherra til Alþingis á árinu 2002 um stöðu og þróun löggæslu annast ríkislögreglustjóri og stýrir umfangsmiklum verkefnum þar sem sérfræðiþekkingar og samhæfingar er þörf, svo sem rannsókn og saksókn skatta- og efnahagsbrota auk þess sem embættið veitir lögregluliðunum aðstoð við rannsóknir flókinna mála. Í skýrslunni segir að embættið hafi styrkt lögregluna í landinu, m.a. á sviði stjórnarsýslu, heildarskipulags, samræmingar, alþjóðlegra samskipta og faglegrar meðferðar mála. Þá hafi embættið unnið að rannsóknnum og samantektum um afbrot og þróun afbrota

³ Sjá nánar í þessu samhengi grein Boga Nilssonar ríkissaksóknara, Hvert á að vera skipulag ákærvalds hér á landi?, sem birt er í ritinu Rannsóknir í félagsvísindum IV, 2003. Þar rekur hann m.a. að þessi skipan ákærvaldsins hér á landi eigi sér ekki langa sögu. Segja megi að orlað hafi á henni með lögnum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 en þessi skipan hafi verið staðfest afdráttarlaust með lögum nr. 84/1996 en sú breyting á lögum nr. 19/1991 tók gildi 1. júlí 1997.

sem nýst hefur vel við mat, m.a. Alþingis, á því hvernig ráðstafa skuli fjármunum til að efla öryggi borgaranna og þjónustu lögreglu við þá. Síðast en ekki síst er það nefnt að hjá embættinu er rekin öflug alþjóðadeild sem annast samskipti við lögreglulið út um allan heim. Fleiri atriði má nefna en þau sem talin eru upp í framangreindri skýrslu. Það er þannig mat verkefnisstjórnarinnar að starfsemi fjarskiptamiðstöðvar ríkislögreglustjóra, sem þjónar í dag öllum lögregluliðum á suðvesturhorni landsins, hafi falið í sér umtalsverða og jákvæða breytingu fyrir skipulag löggæslu á svæðinu og þjónustu lögreglu við þá sem þar búa. Verður ekki annað séð en að með tilfærslu verkefna af þessu tagi til embættis ríkislögreglustjóra hafi þeir kostir sem nýju skipulagi fylgdu verið vel nýttir. Sama má segja um breytingar á skipulagi sérsveitar lögreglunnar, sem árið 2004 var flutt undir embætti ríkislögreglustjóra. Þar er í eðli sínu um að ræða sérhæfða lögreglusveit sem sinna þarf verkefnum hvar sem er á landinu.

Þróun mála í kjölfar nýs skipulags hefur ekki einungis leitt til þess að verkefni hafi verið færð til embættis ríkislögreglustjóra, heldur einnig frá embættinu. Í byrjun árs 2003 var frágangur og útsending sektarboða flutt frá embætti ríkislögreglustjóra til lögreglustjórans á Hvolsvelli. Það sama gerðist með breytingu á fyrirkomulagi tæknirannsóknna árið 2004, þegar samanburðarrannsóknir færðust frá tæknirannsóknarstofu ríkislögreglustjóra til lögreglustjórans í Reykjavík.

Á undanförunum árum hefur komið fram á opinberum vettvangi gagnrýni á embætti ríkislögreglustjóra, m.a. hefur því verið haldið fram að svokölluð útpensla embættisins hafi verið á kostnað annarrar löggæslu í landinu. Þá hefur áhersla í uppbyggingu embættisins verið gagnrýnd, m.a. að menntaða sérfræðinga á öðrum sviðum en löggæslu skorti hjá embættinu. Þessum gagnrýnisröddum er að mestu svarað í framangreindri skýrslu um stöðu og þróun löggæslu, þar sem þróun í starfsemi og fjárveitingum til embættisins er skoðuð. Þar kemur fram að stór hluti af svokallaðri útpenslu embættisins stafar af tilflutningi verkefna frá einstaka lögregluliðum til ríkislögreglustjóra, á grundvelli faglegs mats á því að umræddum verkefnum væri þar best fyrir komið eins og áður er rakið. Þá hefur öðrum sérfræðingum en lögreglumönnum sem starfa hjá embættinu fjölgað á liðnum árum, m.a. í tengslum við aukna áherslu á söfnun og úrvinnslu tölfræðiupplýsinga. Einnig hefur verið gagnrýnt að embættið hafi frá gildistöku lögreglulaganna þróast í aðra átt en ætlast var til í upphafi, þ.e. meiri áhersla hafi verið lögð á rannsóknir lögreglumála og beina aðkomu að löggæsluverkefnum heldur en stjórnsýslu á þessu sviði, einkum samræmingarverkefni, setningu reglna og leiðbeininga o.fl.

Fyrir liggur samkvæmt lögreglulögum að embætti ríkislögreglustjóra eru ætluð fjölbreytt hlutverk á sviði löggæslu í landinu. Aðkoma embættisins að rannsóknum mála og einstökum löggæsluverkefnum hefur vissulega verið meira áberandi á opinberum vettvangi heldur en starf embættisins á ýmsum öðrum sviðum, sem hefur þó verið umtalsvert og skilað margvíslegum ávinningi. Þannig hefur embættið á undanförunum árum mótað starfsmannastefnu lögreglunnar, gefið út siðareglur fyrir lögregluna, gefið út margvíslegar verklagsreglur og leiðbeiningar um framkvæmd lögregluaðgerða, gefið út handbækur um lögregluaðgerðir, brunarannsóknir, vettvangsrannsóknir og samræmdar forvarnir og safnað saman og unnið úr upplýsingum um afbrot og í kjölfarið gefið árlega út skýrslu um afbrotatölfræði. Verður því ekki önnur ályktun dregin en að starfsemi embættisins hafi staðið vel undir þeim væntingum sem gerðar voru til hennar í upphafi og embættið hafi sinnt flestum verkefnum sínum í samræmi við fyrirbyggjandi kröfur og væntingar.

2.4.2. Einföldun rannsóknarferils – hraðari og skilvirkari rannsóknir afbrota

Að því var einnig stefnt með breytingum á lögreglulögum og lögum um meðferð opinberra mála að gera rannsóknir afbrota hraðari og skilvirkari. Samkvæmt fyrirbyggjandi tölum hefur sá tími sem almennt líður

frá kærú og þar til mál er tekið til rannsóknar styst umtalsvert á undanförunum árum, sjá í þessu samhengi m.a. skýrslu dómsmálaráðherra til Alþingis um stöðu og þróun löggæslu. Þrátt fyrir það hefur á síðustu árum nokkur gagnrýni komið fram, bæði að því er varðar hraða og gæði rannsókna af hálfu lögreglu.

Eins og að framan er rakið urðu fyrstu tillögur í frumvarpi til lögreglulaga um skipulag lögreglurannsókna ekki ofan á. Breytingar urðu á því ákvæði laganna sem fjallar um lögreglurannsóknir í meðförum þingsins, en í þeim fólst að fyrirkomulag lögreglurannsókna var ákvarðað með almennari hætti en upphaflega var gert ráð fyrir. Í upphaflegu tillögunum var gert ráð fyrir því að starfræktar yrðu rannsóknardeildir við embætti tíu lögreglustjóra. Rakið er í greinargerð með frumvarpinu að við 13 af 27 lögregluembættum í landinu starfi fimm eða færri lögreglumenn og í aðeins tíu þeirra séu fleiri en tíu lögreglumenn starfandi. Vegna þessarar staðreyndar þyki óheppilegt og jafnvel óframkvæmanlegt að stærri brotamál verði rannsökuð af lögreglumönnum í minni umdæmum. Útilokað sé að lögreglumenn í fámönnum lögregluliðum fái þá þjálfun og sérhæfingu sem nauðsynleg sé til að tryggja vandaðar rannsóknir flókinna brotamála og að sem flest brotamál upplýsist. Frekari útlitun á fyrirkomulagi og skipulagi rannsókna er síðan að finna í greinargerðinni.

Þau rök sem rakin eru fyrir framangreindum tillögum um skipulag lögreglurannsókna í upphaflegu frumvarpi sem síðar varð að gildandi lögreglulögum standa enn í dag fyllilega fyrir sínu. Nefna má í því sambandi skýrslu rannsóknarnefndar umferðarslysa um banaslys í umferðinni árið 2002 þar sem fjallað er sérstaklega um rannsóknir lögreglu vegna umferðarslysa. Þar kemur fram margvísleg gagnrýni á rannsóknir lögreglu og tekið sérstaklega fram að mikill munur hafi reynst á því sem rannsakað er eða kannað af hálfu lögreglu vegna umferðarslysa eftir því í hvaða umdæmi viðkomandi atvik á sér stað. Í skýrslunni segir orðrétt:

„Ástæða er til að velta upp þeirri hugmynd að byggja upp sérfræðipækkingu í rannsóknum umferðarslysa á ákveðnum stöðum á landinu. Það virðist gefa góða raun í öðrum mála-flokkum sem lögreglan rannsakar eins og t.d. fikniefnamálum. Fyrir liggur, að lögregluembættin eru flest það fálíðuð, að ekki eru tók á að mynda þar sérstakar deildir sérhæfðra lögreglumanna til að rannsaka umferðarslys eingöngu enda fjöldi slysa ekki slíkur. Hins vegar má til dæmis hugsa sér að sérhæfðar deildir eða rannsóknarteymi sem rannsaki slys, verði til á nokkrum stöðum á landinu.“⁴

Spyrja má, hvort þau sjónarmið sem þarna eru rakin eigi ekki við um rannsóknir flóknari mála hjá lögreglu almennt. Ekki verður horft framhjá þeirri staðreynd að mörg lögregluembætti í dag eru afar fálíðuð, enda fjöldi íbúa í mörgum umdæmum ekki mikill. Það leiðir síðan af sér að fjöldi afbrota er heldur ekki mikill og oft langur tími sem líður á milli brota í einstaka brotaflokkum. Lögreglumenn eru því oftar en ekki lítt vanir að sinna rannsóknum mála, eins og t.d. rannsóknum alvarlegra umferðarslysa.

Í þessu sambandi má nefna að í aðdraganda skipunar þeirrar verkefnisstjórnar sem að þessari skýrslu stendur ritaði stór hópur sýslumanna dómsmálaráðherra bréf um breytta skipan löggæslu og gerðu honum grein fyrir helstu áhersluatriðum sem fram hefðu komið í óformlegum viðræðum í þeirra hópi um þetta málefni. Í bréfinu segir að helstu ókostir núverandi kerfis séu vafalaust þeir að nokkur embætti séu of

⁴ Banaslys í umferðinni 2002, skýrsla rannsóknarnefndar umferðarslysa.

lítill og þar af leiðandi veikburða til þess að þau geti tekist á við erfið og flókin verkefni. Þetta gildi meðal annars um rannsóknir stærri mála og löggæslu á sérhæfðum sviðum, t.d. fíkniefnalöggæslu.

Árið 2002 skilaði starfshópur ríkissaksóknara um meðferð nauðgunarmála hjá lögreglu og ákærvaldi skýrslu. Í athugun starfshópsins voru tekin til skoðunar mál sem bárust lögreglu og ríkissaksóknara eftir 1. júlí 1997, þ.e. við gildistöku lögreglulaga og laga nr. 84/1996 um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála. Þær breytingar höfðu eins og áður er rakið í för með sér nýskipan rannsóknar- og ákærvalds, með það að markmiði að gera rannsóknir afbrota hraðari og skilvirkari með því að ferill mála á rannsóknar- og ákærustigi yrði einfaldaður.

Farið var yfir öll nauðgunarmál sem bárust lögreglu frá þessum degi til ársloka 2001. Eitt af því sem vakti athygli við yfirferðina var að meðaltími lögreglurannsóknar nauðgunarmála lengdist jafnt og þétt á tímabilinu, frá 96 dögum að meðaltali árið 1998 til 167 daga árið 2001. Niðurstaða starfshópsins var sú að ein meginástæða þessa væri verkaskipting milli rannsóknarlögreglumanna og lögreglustjóra/löglærðra fulltrúa, einkum við stærri lögregluembætti. Var lagt til að lögreglustjórar/löglærðir fulltrúar kæmu að máli við upphaf lögreglurannsóknar og tækju virkan þátt í rannsókninni.

Sú verkaskipting sem þarna er vitnað til felst í því að lögreglustjórar eða löglærðir fulltrúar þeirra koma almennt fyrst að máli eftir að rannsókn þess lýkur, annað hvort í því skyni að mæla fyrir um saksókn eða að framsenda mál með greinargerð til ríkissaksóknara ef málið heyrir undir hann. Við þessa yfirferð kann að vera að lögfræðingurinn rekist á atriði sem nauðsynlegt þykir að rannsaka frekar og mæli fyrir um frekari rannsóknaraðgerðir. Með þessum hætti er bætt úr því eftir á sem hugsanlega hefði betur mátt fara í upphafi. Þetta vinnulag er því til þess fallið að lengja meðferðartíma mála. Breytingin sem gerð var á skipulaginu með framangreindum lagabreytingum miðar hins vegar í öfuga átt, þ.e. að með því að færa ákærvaldið í fleiri málaflokkum til lögreglustjóra átti að tryggja betur en áður samspil handhafa ákærvalds og lögreglu við rannsókn mála. Þessi verkaskipting endurspeglar t.d. í skipuriti lögreglustjórans í Reykjavík, þar sem með skýrum hætti er skilið milli rannsóknardeildar, sem heyrir undir yfirlögregluþjón, og rannsóknar- og ákærudeildar, sem heyrir undir saksóknara.

Enginn vafi er á því að sú breyting sem gerð var hvað þetta varðar hafi í megindráttum verið skynsamleg og rétt sé að lögreglustjórar geti höfðað mál vegna umferðarlagabrota og annarra algengra brota enda sú framkvæmd í samræmi við það sem tíðkast í nágrannalöndum okkar. Hins vegar er ljóst að gera mætti vinnuferlið milli lögreglu og handhafa ákærvalds innan sama embættis skilvirkara þegar kemur að stærri málum. Að mati verkefnisstjórnarinnar er mikilvægt að hugað verði sérstaklega að skipulagi rannsókna opinberra mála í heild sinni, með það að markmiði m.a. að einfalda rannsóknir og gera þær um leið skilvirkari, koma málum fyrir til meðferðar fyrir dómstólum, minnka tvíverknad vegna krafna um milliliðalausa sönnunarfærslu fyrir dómi o.fl. Verður nánar vikið að þessu síðar í skýrslunni.

2.4.3. Skipulag lögreglumenntunar

Eins og rakið er hér að framan voru ýmsar breytingar gerðar á skipulagi Lögregluskóla ríkisins, fyrst og fremst þær að skólinn var gerður að sérstakri stofnun, auk þess sem gerðar voru verulegar breytingar á reglum um inntöku lögreglunema. Miðuðu þær breytingar að því að opna möguleika manna á að sækja um skólavist án tengsla við tiltekna stöðu hjá lögregluembætti. Það er samdóma álit allra sem að málefnum lögreglunnar og lögreglumanna koma að þær breytingar sem gerðar voru á skipulagi skólans hafi verið til mikilla bóta. Mikill fjöldi hæfra einstaklinga hefur á hverju ári sótt um skólavist í Lögregluskólanum, sem hefur síðan skilað frá sér afar hæfum nýliðum í lögregluna undanfarin ár. Þá hefur umtalsverð efling átt sér

stað í framhaldsmenntun lögreglumanna undanfarin ár og á síðasta ári var hrundið í framkvæmd stjórnendanámi við skólann. Að frumkvæði Lögregluskólans hefur á undanförunum misserum verið unnið að tilögum til breytinga á skipulagi skólans til framtíðar, sem eru til þess fallnar að styrkja og efla enn frekar starf skólans. Í þeirri vinnu sem er framundan er að mati verkefnisstjórnarinnar mikilvægt að hugað sé að frekari styrkingu grunnnáms við skólann sem og framhaldsnáms. Jafnframt er mikilvægt að hugað verði að leiðum til þess að styrkja starfsemi lögreglunnar á tilgreindum mikilvægum sviðum, t.d. hvað rannsóknir efnahagsbrota og tölvubrota varðar, eins og nánar verður fjallað um síðar.

2.4.4. Aukinn hlutur kvenna innan lögreglunnar o.fl.

Eitt af þeim markmiðum sem að var stefnt með nýjum lögreglulögum var að auka hlut kvenna innan lögreglunnar, meðal annars með breyttum inntökuskilyrðum og fleira. Hlutfall kvenna í lögreglunni árið 1997 var 4,3% en var í upphafi árs 2003 komið upp í 9,3%. Í meðfylgjandi töflu sem tekin er af heimasíðu lögreglunnar er að finna yfirlit yfir fjölda starfandi lögreglumanna við upphaf árána 2002 og 2003. Þar má sjá að aukning hefur einnig orðið á lögreglumenntuðum konum í hærri stöðum innan lögreglunnar.

Tafla 2 – fjöldi lögreglumanna eftir stöðu og kyni

	2003		2002	
	Karlar	Konur	Karlar	Konur
Yfirlögregluþjónn	24	0	22	0
Aðstoðaryfirlögregluþjónn	28	1	30	1
Aðalvarðstjóri/lögreglufulltrúi	87	7	83	4
Varðstjóri/rannsóknarlögreglumaður	222	15	222	10
Aðstoðarvarðstjóri	38	0	50	0
Lögreglumaður	203	34	165	25
Afleysingamaður	18	1	49	14
Héraðslögreglumaður	81	4	91	6
Lögreglunemi	27	13	36	12
Samtals	728	75	748	75

Hvað varðar aldur lögreglumanna var sett á laggirnar nefnd sem falið var það verkefni að gera tillögur varðandi aldursamsetningu lögreglumanna, en það var mat ríkisstjórnarinnar á þeim tíma sem frumvarp til lögreglulaga var lagt fram að ekki væri heppilegt að svo stöddu að leggja til að hámarksaldur lögreglumanna yrði lækkaður. Nefndin skilaði tillögum sínum árið 1999 og lagði m.a. til að aldurshámark lögreglumanna yrði lækkað niður í 65 ár. Fallist var á tillögu nefndarinnar og var hún staðfest með breytingum á kjarasamningi og lögreglulögum árið 2002.

2.4.5. Aukið samstarf og samvinna lögregluliða

Lögreglulögin opnuðu lögregluliðunum nýja möguleika til samstarfs og samvinnu sem nýttir hafa verið. Vissulega spila þar einnig inn í ýmsir aðrir þættir, svo sem hröð framþróun ýmissa tæknimála, einkum á sviði fjaraskipta. Þá hafa breyttar stjórnunaraðferðir, m.a. í tengslum við gerð árangursstjórnunar-

samninga milli ráðuneyta og stofnana, leitt til þess ásamt öðru að lögregluembættin hafa í auknum mæli sett sér skýr og mælanleg markmið, gert langtímaáætlanir og gefið út ársskýrslur þar sem árangur liðins árs er gerður upp og línur lagðar fyrir næsta ár. Mörg dæmi mætti nefna um árangursríka samvinnu lögregluliða um stór og smá verkefni, t.d. samvinnu milli lögregluliðanna í Keflavík og á Keflavíkurlflugvelli, samvinnu lögregluliðanna í Hafnarfirði og Keflavík um umferðareftirlit á Reykjanesbraut, samvinnu lögregluliðanna á Norðurlandi um umferðareftirlit og fleira mætti nefna.

Samvinnuverkefni virðast fyrst og fremst tengjast frumkvæði einstakra lögreglustjóra og lögreglumanna fremur en að samvinnu sé beitt skipulega í þágu tiltekinna markmiða eða til að takast á við ákveðin verkefni. Frá þessu eru vissulega undantekningar, svo sem skipulagning löggæslu í tengslum við stóra viðburði eins og t.d. utanríkisráðherrafund NATO árið 2002, en að því höfðu mörg embætti aðkomu undir stjórn embættis ríkislögreglustjóra.





3. STEFNUMÓTUN Á SVIÐI LÖGGÆSLU

3.1. Stefnumótun til dagsins í dag

Á undanförunum árum hefur verið unnið að stefnumótun í löggæslu með ýmsum hætti. Stærsta stefnumótunarverkefnið á síðustu tíu árum tengdist að sjálfsgöðu gerð nýrra lögreglulaga, en síðan þá hefur verið unnið að nánari stefnumörkun með einum eða öðrum hætti. Þeirri stefnumörkun má sjá stað á mörgum stöðum, nefna má stefnumörkun ríkisstjórnarinnar á sviði fíkniefnamála með fjölgun fíkniefnalögreglumanna og eflingu tækjabúnaðar á því sviði, styrkingu sérsveitar lögreglunnar á þessu og fyrirsjáanlega næstu árum og eflingu umferðarlöggæslu. Ríkislögreglustjóri hefur jafnframt markað stefnu á ýmsum sviðum, má þar meðal annars nefna stefnumörkun varðandi fækkun afbrota og fleira. Einstakir lögreglustjórar hafa síðan í samvinnu við dómsmálaráðuneytið markað sér stefnu á ýmsum sviðum löggæslu við gerð árangursstjórnunarsamninga og langtímaáætlana, þar sem embættin setja sér tiltekin markmið á ýmsum sviðum, t.d. varðandi fækkun umferðarslysa, fækkun innbrota og svona mætti áfram telja. Nánari grein verður nú gerð fyrir nokkrum af þeim atriðum sem nefnd eru hér að framan.

3.1.1. Stefnumótun á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis

Meðal helstu áhersluatriða á þessu sviði má nefna eflingu fíkniefnalöggæslu, sem er hluti af stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í fíkniefna-, áfengis- og tóbaksvörnum. Fíkniefnalögreglumönnum hefur verið fjölgað umtalsvert af þessu tilefni, bæði hjá lögreglunni í Reykjavík og öðrum lögregluembættum. Einnig hefur tækjabúnaður verið eflur með sérstökum fjárveitingum.

Af öðrum stefnumarkandi atriðum má nefna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu, sem hafði í för með sér eflingu á landamæraeftirliti og stofnun sérstakrar alþjóðadeildar hjá embætti ríkislögreglustjóra, eflingu á alþjóðlegri lögreglusamvinnu m.a. með gerð sérstaks samstarfssamnings milli Íslands og Europol. Einnig má nefna í þessu sambandi uppsetningu á fjarskiptamiðstöð lögreglunnar, eflingu umferðareftirlits í tengslum við umferðaröryggisáætlun og áherslu á grenndarlöggæslu og hverfalöggæslu, en efling löggæslu á öllum þessum sviðum hefur með einum eða öðrum hætti komið til kasta ríkisstjórnar og Alþingis. Ekki má heldur gleyma í þessu sambandi stefnumörkun Alþingis og ríkisstjórnar á sviði umferðaröryggismála sem hefur margvíslega tengingu við lögregluna.

3.1.2. Stefnumótun af hálfu ríkislögreglustjóra

Unnið hefur verið að margháttaðri stefnumótun á sviði löggæslu hjá embætti ríkislögreglustjóra á liðnum árum. Í nýlegu kynningarriti embættisins segir að frá stofnun embættisins hafi verið unnið mikið starf að samræmingu innan lögreglunnar, en einnig til að bæta verklag hinna ýmsu þátta lögreglustarfsins og auka markvissar aðgerðir. Þar megi nefna ýmsar skrár og gagnasöfn um afbrot og brotamenn, handbækur, reglur, leiðbeiningar, umsagnir og tillögur, úttektir og fræðilegar rannsóknir. Þar kemur einnig fram að í grófum dráttum megi skipa megináherslum embættisins á undanförunum árum í eftirfarandi þætti:

- Samræming verklags við framkvæmd lögreglustarfa, samhæfing lögregluliða, aðstoð við lögregluembættin.
- Sérhæfð verkefni sem unnin eru á landsvísu eða í alþjóðasamstarfi og eiga vegna samræmingar- og þjónustuhlutverks betur heima hjá ríkislögreglustjóra en einstöku embætti.

- Starfsmannamál og innri málefni lögreglunnar, uppbygging tækja- og tæknibúnaðar og góð heildaryfirsýn um stöðu lögreglunnar í landinu og þróun afbrota.⁵

Af einstökum stefnumótunarverkefnum má nefna að árið 1998 beindi ríkislögreglustjóri þeim tilmælum til allra lögreglustjóra landsins og skólastjóra Lögregluskóla ríkisins að við skipulagningu og stjórnun löggæslunnar yrði tekið mið af því markmiði að koma í veg fyrir afbrot og draga úr fjölda þeirra eftir mætti. Var því sérstaklega beint til lögreglustjóranna að fækkun innbrota, þjófnaða, líkamsárása, rána og eignaspjalla um 20% væri markmið sem þeir gætu sett sér. Í því sambandi vakti ríkislögreglustjórinn athygli lögreglustjóranna á svokallaðri virkri stjórnun lögreglu, svo sem að beina löggæslunni að þeim stöðum og á þann tíma þegar afbrot eru helst framin. Þannig gæti hver lögreglustjóri sett lögreglulíði sínu skýr markmið og forgangsraðað þeim verkefnum sem hann teldi brýnust.⁶

Árið 1998 skipaði ríkislögreglustjóri nefnd undir formennsku Þóris Oddssonar vararíkislögreglustjóra sem fékk það hlutverk að gera tillögur um stefnumörkun og markmiðasetningu lögreglunnar til næstu fimm ára. Nefndin lauk störfum árið 2000 og skilaði af sér ítarlegri skýrslu sem ber yfirskriftina stefnumörkun og markmiðasetning fyrir lögregluna til næstu fimm ára. Í skýrslunni, sem skipt er í tvo hluta, er í fyrri hluta fjallað um nokkur grundvallaratriði í allri umræðu um lögreglu og löggæslumál. Farið er yfir notkun tiltekinna hugtaka, gerð grein fyrir hlutverki og helstu verkefnum lögreglu auk nokkurra meginmarkmiða sem stefna ber að. Þá er í skýrslunni að finna ýmsar ábendingar vinnuhópsins um stjórnun og skipulag löggæslunnar o.fl. Í síðari hluta skýrslunnar er að finna niðurstöðu úr vinnu stærri hóps sérfræðinga og fagaðila á sviði löggæslu o.fl. þar sem gerð er grein fyrir meginmarkmiðum með starfi lögreglunnar og þeim forsendum sem til staðar þurfi að vera til að þeim markmiðum verði sem best náð.

Í fyrri hluta skýrslunnar er eftirtöldum meginmarkmiðum lýst, sem að mati nefndarinnar voru í góðu samræmi við lögbundin hlutverk lögreglunnar:

- Lögreglan á að stuðla að því að koma í veg fyrir afbrot með virkum fyrirbyggjandi hætti.
- Lögreglan skal með gæslu og eftirliti tryggja að gildandi reglur séu virtar og forða því að slys verði.
- Lögreglan skal rannsaka afbrot með skilvirkum og faglegum hætti.
- Lögreglan skal með aðgerðum sínum treysta réttaröryggi í landinu og styrkja öryggiskennd almennings.

Frekari markmið voru jafnframt sett til þess að framangreindum meginmarkmiðum mætti ná. Í skýrslunni segir að lögreglan verði að hafa að leiðarljósi að halda uppi góðum samskiptum við almenning og treysta með því réttaröryggi í landinu og veita borgurunum öryggiskennd. Þau atriði sem leitt gætu til góðrar löggæslu og eflingar á tengslum lögreglu og almennings voru talin eftirfarandi:

- Lögreglan skal í starfi sínu hafa þjónustu við almenning að leiðarljósi.
- Almenningur á að hafa greiðan aðgang að lögreglunni.

⁵ Embætti ríkislögreglustjóra – Kynningarrit.

⁶ Ársskýrsla embættis ríkislögreglustjóra fyrir árið 1999.

- Löggæslan skal vera markviss og sýnileg í því skyni að styrkja réttaröryggi almennings.
- Lögreglan skal hafa virkt samband við almenning í því skyni að koma á framfæri upplýsingum um aðstæður er skipta máli í daglegu lífi og varða öryggi borgaranna.
- Lögreglunni ber að koma fram á hófsaman hátt og beita valdi sínu í samræmi við aðstæður hverju sinni til þess að koma fram þeim markmiðum að halda uppi lögum og reglu.
- Lögreglan skal í krafti velmenntaðra og hæfra starfsmanna tryggja að verkefni verði leyst í samræmi við kröfur samtímans á skilvirknan og faglegan hátt.
- Við framkvæmd rannsókna mála skal vandað til öflunar sönnunargagna með nýtingu nýjustu tækni og rannsóknaraðferða.
- Leggja skal áherslu á skilvirka og vandaða meðferð allra mála.
- Lögreglunni ber að fylgjast með brotastarfsemi og beina athygli að hópum þar sem óæskilegt ástand er að skapast eða skipulögð brotastarfsemi er í undirbúningi.
- Lögreglan skal verja þeim fjármunum, sem eru til ráðstöfunar, með þeim hætti að þeir nýtist sem best. Því getur verið nauðsynlegt að forgangsráða verkefnum.
- Forgangsröðun verkefna verði fagleg og grundvölluð á gagnasöfnun og tölfærði.
- Lögreglunni ber að styrkja samband við önnur stjórnvöld, einkum félagsmála- og skólayfirvöld í því skyni að ná fram sameiginlegum lausnum á fyrirbyggjandi vandamálum.
- Lögreglan skal taka þátt í alþjóðlegri löggæslustarfsemi eftir því sem stjórnvöld ákveða. Lögreglan skal einnig taka þátt í samstarfi við lögreglu annarra landa, eftir því sem ástæða er til, til þess að koma í veg fyrir og upplýsa brot sem tengjast að einhverju leyti alþjóðlegri brotastarfsemi.

Í skýrslunni er síðan fjallað nánar um stjórnun og skipulag löggæslu, þar á meðal fjármálastjórn, tæki og búnað lögreglu, notkun upplýsinga- og tölvutækni, menntunarmál, starfsmannamál og talin upp nokkur áhersluverkefni lögreglunnar. Á þeim lista eru atriði eins og forvarnarstarf lögreglunnar, vernd barna og ungmenna, úrræði fyrir unga afbrotamenn, fíkniefnalöggæsla, umferðarlöggæsla, sérhæfð rannsókn efnahagsbrota, tölvubrota og umhverfisbrota svo og löggæsla á hálendinu, eftirlit með síbrotamönnum, öryggi ríkisins auk þess sem fjallað er um Schengen-samstarfið og erlend samskipti lögreglu að öðru leyti.

Af öðrum stefnumótunarverkefnum af hálfu ríkislögreglustjóra má nefna starfsmannastefnu lögreglunnar sem gefin var út árið 2003. Tilgangurinn með því að setja fram slíka starfsmannastefnu fyrir lögregluna er að gera lögreglunni kleift að gegna betur því hlutverki sem henni er ætlað í samfélaginu og lög og stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um. Einnig er henni ætlað að stuðla að betri líðan starfsmanna lögreglunnar, og auka gæði þjónustu og öryggi sem lögreglunni er ætlað að veita borgurunum. Þá voru árið 2003 einnig gefnar út af hálfu ríkislögreglustjóra siðareglur fyrir lögreglu, sem byggðar eru á samþykkt ráðherranefndar Evrópuráðsins um siðareglur lögreglunnar í Evrópu. Við samningu þessara reglna var höfð hliðsjón af siðareglum lögreglu í öðrum löndum. Siðfræðistofnun Háskóla Íslands kom einnig að gerð þessara reglna.

3.1.3. Stefnumótun af hálfu einstakra lögreglustjóra

Í tengslum við frumkvæði embættis ríkislögreglustjóra og gerð árangursstjórnunarsamninga milli dómsmálaráðuneytis og einstakra embætta hefur það færst í vöxt að einstök lögregluembætti marki sér skýra stefnu og setji sér mælanleg markmið. Markmið þessi og árangur eru síðan gerð upp í ársskýrslu viðkom-

andi embættis. Skipulag og stjórnun einstakra lögregluliða hefur að sama skapi byggst meira og meira upp í kringum slíka markmiðssetningu og hefur notkun á tölulegum upplýsingum við stjórnun liðanna aukist til muna. Nefna má í því sambandi að lögreglustjórinn í Reykjavík setti sér það markmið í upphafi ársins 2004 að kortleggja og greina innbrot í borginni og fækka innbrotum um 20%. Farið var yfir árangurinn eftir fyrstu átta mánuði ársins af hálfu lögreglunnar í Reykjavík og kom þá fram að innbrotum hafði fækkað um 12% á fyrstu átta mánuðum ársins, borið saman við sama tíma árið 2003.⁷

Af öðrum embættum má í dæmaskyni einnig nefna embætti sýslumannsins í Hafnarfirði sem á árinu 2003 markaði sér og kynnti stefnu varðandi ákveðna mála- og brotaflokkka. Meginmarkmið embættisins var að ná niður brotum í tilteknum mála- og brotaflokkum sem taldir voru varða hagsmuni almennings sérstaklega. Þá horfði uggvænlega með fjölgun brota eins og innbrota, þjófnaða og eignaspjalla, eins og segir í skýrslu embættisins um stefnumörkun og markmiðssetningu lögreglustjórans í Hafnarfirði fyrir árið 2004, og tóku markmiðin mið af því. Í framangreindri skýrslu kemur fram að á árinu 2003 fækkaði innbrotum um 15% frá árinu áður, þjófnuðum um 26% og eignaspjöllum um 10%. Í framhaldi af þessari reynslu setti embættið sér áframhaldandi og skýr markmið fyrir árið 2004. Önnur sýslumannsembætti sem staðið hafa framfarlega á sviði stefnumótunar og/eða sýnt frumkvæði eru embætti sýslumannsins á Ísafirði, Kópavogi, Stykkishólmi, Akranesi, Húsavík, Keflavík og Selfossi.

Ekki er sérstaklega fjallað í þessum kafla um stefnumótun af hálfu dómismálaráðherra eða dómismálaráðuneytis, enda ljóst að ráðherra og ráðuneytið hefur komið með beinum og óbeinum hætti að þeirri stefnumótun hjá öllum þeim aðilum sem að framan greinir, ýmist með fjárlagatillögum, mótun umferðaröryggisáætlunar, gerð árangursstjórnunarsamninga o.fl.

3.2. Afstaða verkefnisstjórnar til framtíðar stefnumótunar

Umfangsmesta stefnumótunarvinna sem fram hefur farið hér á landi á sviði löggæslu var afrakstur nefndar ríkislögreglustjóra sem gerð er grein fyrir hér að framan. Skýrsla nefndar ríkislögreglustjóra um stefnumörkun og markmiðasetningu fyrir lögregluna til næstu fimm ára er afar metnaðarfull og vel unnin skýrsla, sem einhverra hluta vegna fékk ekki þann hljómgrunn sem við mátti búast til að byrja með. Má kannski helst horfa til þess að fá embætti voru á þeim tíma sem skýrslan kom út (árið 2000) móttækileg fyrir vinnu af þessum toga og voru hvað skipulag og stjórnun varðar ekki í stakk búin til að nýta sér þann grunn sem þar kom fram. Á þessu hefur orðið grundvallarbreyting á þeim fjórum árum sem liðin eru frá útkomu skýrslunnar, m.a. með vaxandi áherslu á gerð árangursstjórnunarsamninga, betri þekkingu stjórnenda embættanna á þessu sviði ekki síst í tengslum við stjórnendanám við Lögregluskólann og fleira mætti nefna. Þau atriði sem áhersla er lögð á í skýrslunni endurspeglast engu að síður með skýrum hætti í allri stefnumótun á sviði löggæslu, bæði hjá embætti ríkislögreglustjóra og einstökum lögregluembættum sem að framan er gerð grein fyrir. Því má segja að með skýrslunni hafi verið lagður grunnur að því stefnumörkunarstarfi sem unnið hefur verið innan lögreglunnar á síðustu árum.

Eins og rakið er í inngangskafli þessarar skýrslu var verkefnisstjórninni falið að móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt yrði forgangsröð við úrlausn verkefna og sett mælanleg markmið fyrir löggæsluna. Í þessum hluta skýrslunnar verða gerðar slíkar tillögur.

⁷ Morgunblaðið, 13. september 2004. *Eftirlit með þekktum afbrotamönnum gefur góða raun.*

Hlutverk lögreglu er ítarlega skilgreint í 1. gr. lögreglugaganna, en það er:

- a. að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi,
- b. að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins,
- c. að vinna að uppljóstran brota, stöðva ólögmæta háttsemi og fylgja málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum um meðferð opinberra mála eða öðrum lögum,
- d. að greiða götu borgaranna eftir því sem við á og aðstoða þá þegar hætta steðjar að,
- e. að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf er á,
- f. að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu,
- g. að sinna öðrum verkefnum sem henni eru falin í lögum eða leiðir af venju.

Líta má svo á að í þessari upptalningu felist ákveðin forgangsöröðun þeirra verkefna sem lögreglunni er ætlað að sinna. Aðalverkefnið er það sem talið er upp í fyrsta hlutanum, þ.e. að gæta öryggis, halda uppi lögum og reglu, tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda auk þess eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Þar á eftir kemur forvarnarhlutverkið, þ.e. að stemma stigu við afbrotum, rannsóknarhlutverkið, þjónustuhlutverkið og loks samstarfshlutverkið sem skipt er í tvennt, annars vegar að aðstoða önnur yfirvöld við framkvæmd starfa sinna og hins vegar að vinna í samvinnu við aðra þá aðila sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu.

Að mati verkefnisstjórnarinnar er engin ástæða til að hrófla við þeirri skýru forgangsöröðun verkefna sem birtist með þessum hætti í 1. gr. lögreglugaganna. Fremur mun verkefnisstjórnin leitast við að benda á áhersluatriði undir hverjum og einum lið, þ.e. forgangsverkefni á hverju og einu sviði. Rétt er að taka fram að áhersluatriði á einu sviði geta skilað árangri á fleiri sviðum eins og gefur að skilja og haft þannig viðtækt gildi fyrir stefnumótun.

3.2.1. Að gæta öryggis, tryggja réttaröryggi og vernda eignarrétt og aðra opinbera hagsmuni – öryggishlutverkið

Meginverkefni lögreglunnar á Íslandi er samkvæmt lögreglugögum að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Þýðing þessa verkefnis hefur ef eitthvað er vaxið á síðustu árum, vegna aukinnar alþjóðlegrar hryðjuverkaógnar í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin árið 2001. Við því hefur verið brugðist eins og vikið er að hér að framan með eflingu sérsveitar lögreglunnar, auknu og efldu landamæraeftirliti og auknu erlendu samstarfi.

En undir þetta fellur einnig almennt eftirlit lögreglunnar með lífi, heilsu og eignum borgaranna. Því hefur á undanförunum árum ýmis ný tækni verið tekin í notkun með það að markmiði að auka og efla öryggi borgaranna. Má þar nefna notkun eftirlitsmyndavéla við lögreglustörf, t.d. í miðbæ Reykjavíkur og við umferðareftirlit. Aukin áhersla á sýnilega löggæslu, aukið eftirlit til að koma í veg fyrir innbrot svo og fjölgun í sérsveit lögreglunnar er til þess ætlað ásamt öðru að auka öryggi borgaranna.

Til þess að tryggja enn frekar að þau markmið náist sem að er stefnt hvað öryggi borgaranna varðar leggur verkefnisstjórnin til að sérstök áhersla verði lögð á eftirfarandi þætti:

- *Aukinn sýnileiki lögreglunnar.* Í þessu felst að æskilegt er að stuðla að því að lögreglumönnum verði gert kleift með vinnuhagræðingu, eflum tækjabúnaði í bílum o.fl. að eyða sem mestum tíma við almenn eftirlitsstörf. Stefna ber að því að færa eftir því sem kostur er eins mörg lögreglulið og unnt er undir þjónustu fjarskiptamiðstöðvar lögreglunnar og fjölga þannig þeim lögreglumönnum sem sinnt geta almennu eftirliti, eins og raunin varð á suðvesturhorni landsins með tilkomu fjarskiptamiðstöðvarinnar. Einnig ber að stefna að því að tækjabúnaður í lögreglubílum verði með þeim hætti að lögreglumenn geti sinnt þar stærstum hluta sinna starfa við skýrslugerð, auk þess sem fjölga ætti sérhæfðum riturum sem létt gætu slíkum störfum af lögreglumönnum.
- *Aukin samvinna við almenning.* Til þess að tryggja sem best öryggi almennings er nauðsynlegt að almenningur sé meðvitaður um þær ógnir sem að kunna að stöðja og hvernig rétt sé að bregðast við þeim. Því er mikilvægt að lögreglan sé opin og kalli eftir meiri samvinnu við almenning í því skyni að efla öryggi almennings í viðtækum skilningi. Áherslu ber að leggja á eftirfarandi þætti:
 - *Greið og öflug upplýsingamiðlun frá almenningi til lögreglu og lögreglu til almennings.* Almenn- ingur bregst í dag ávallt vel við sérstökum beiðnum lögreglunnar í tengslum við rannsóknir ein- stakra mála, svo og almennum ábendingum frá lögreglunni á ýmsum sviðum. Velta má upp hvernig unnt er að nýta enn betur og efla gagnkvæma upplýsingamiðlun milli almennings og lögreglu, og er þá einkum horft til þeirra möguleika til miðlunar upplýsinga sem sköpuðust með tilkomu netsins og tölvupósts. Lögreglan nýtir í dag með góðum hætti lögregluvefinn til slíkrar almennrar miðlunar. Velta mætti því upp hvort ekki væri rétt að gefa almenningi kost á að koma netföngum á framfæri við lögreglu, skipt eftir hverfum í stærri bæjum og byggðarlögum, þannig að lögreglan geti ef þörf krefur komið sérstökum skilaboðum á framfæri við viðkomandi íbúa. Á þetta t.d. við um það ef þörf er á upplýsingum eða að koma á framfæri ábendingum vegna áberandi fjölda brota í tilteknum brotaflokkum á viðkomandi svæði o.fl.
 - *Efling nágrannavörslu.* Nágrannavarsla hefur gefið góða raun og eft vitund almennings um ábyrgð á eigin öryggi. Eðlilegt væri að lögreglan hvetti með skipulegri hætti til þess að hverfi, ein- stakar götur eða smærri einingar, eftir atvikum hverju sinni, settu upp skipulega nágrannavörslu. Hægt væri í því skyni að bjóða forsvarsmönnum hverfafélaga upp á námskeið þar sem farið væri yfir lykiltríði í þessu samhengi auk þess sem slíkum hópum yrði úthlutað sérstökum tengiliðum innan lögreglunnar, eftir atvikum hverfalögreglumönnum í viðkomandi hverfi ef því er að skipta.
 - *Aukið samstarf við ákveðna hópa.* Samstarf lögreglu við ákveðna hópa almennings hefur í gegnum tíðina gefið góða raun á ýmsum sviðum. Má í þessu sambandi nefna verkefni eins og foreldrarölt sem ásamt öðrum aðgerðum hefur haft jákvæð áhrif á útivistartíma barna og unglinga og fleiri þætti. Samstarf af þessum toga mætti efla og vikka út til fleiri áhugasamra hópa. Nefna má í þessu sambandi hópa eins og nemenda- og foreldrafélög í skólum, íþróttafélög, félög aldraðra og fleira. Samstarfsverkefni lögreglu við slíka hópa gætu verið af margvíslegum toga, frá einstaka forvarna- verkefnum yfir í sérstök átaksverkefni vegna tiltekinnna vandamála og fleira mætti nefna.
- *Efling sérsveitar lögreglunnar.* Fyrir liggur að mótuð hefur verið stefna á vettvangi ríkisstjórnar um eflingu sérsveitar lögreglunnar. Að mati verkefnisstjórnarinnar er hér um brýnt verkefni að ræða, einkum vegna vaxandi hörku í afbrotum á liðnum árum, aukinnar alþjóðlegrar brotastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Efling sveitarinnar er til þess fallin að tryggja öryggi borgaranna betur en nú er auk þess sem hún hefur lykilyfðingu við að auka öryggi lögreglumanna í þeirra störfum.
- *Skýrari reglur um starfsemi öryggislögreglu.* Samkvæmt 5. gr. lögreglulaga er hlutverk ríkis-

lögreglustjóra m.a. að starfrækja lögreglurannsóknardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess. Í helstu nágrannalöndum okkar er verkefnum af þessu tagi sinnt af lögreglu, en iðulega af sérstakri deild eða sérstakri öryggislögreglu, sem starfar á grundvelli skýrra lagaheimilda og jafnvel sérstakrar löggjafar og samkvæmt þeirri löggjöf undir sérstöku eftirliti. Í íslenski löggjöf er ekki að finna nánari útlistun á þessu hlutverki lögreglu eða heimildum hennar og er mikilvægt að á því verði ráðin bót.

- *Aukin notkun tækjabúnaðar við löggæslustörf og eftirlit.* Eins og vikið hefur verið að í þessari skýrslu hefur notkun lögreglunnar á margháttuðum tækjabúnaði við löggæslustörf aukist mikið á undanförunum árum. Ljóst er að þessi búnaður, t.d. öryggismyndavélar í miðborg Reykjavíkur, hefur gert lögreglunni kleift að bregðast mun hraðar við uppákomum í miðborginni auk þess sem upptökur úr þeim myndavélum hafa komið að góðum notum við að upplýsa mörg afbrot, bæði af smærri og stærri gerðinni. Upptökur úr öryggismyndavélum einkaaðila, t.d. banka og verslana, hafa einnig reynst mikilvægar við uppljóstrun rána á slíkum stöðum. Efla mætti enn frekar störf lögreglu ef öryggismyndavélum yrði fjölgað á ýmsum stöðum, t.d. við stærstu gatnamót í stærri bæjarfélögum og á ýmsum lykilstöðum. Í þessu samhengi er einnig rétt að minnast á starfsemi fjarskiptamiðstöðvar lögreglunnar og það yfirlit sem þar er hægt að hafa yfir lögreglubíla. Hefur þetta kerfi öðru fremur náð að stytta viðbragðstíma lögreglu í neyðartilvikum mikið, á því svæði landsins sem Tetra fjarskiptakerfið nær yfir.
- *Aukin samvinna við aðra neyðar- og öryggisaðila.* Ljóst er að eitt af hlutverkum lögreglu samkvæmt lögreglulögum er að hafa samvinnu við aðra aðila sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu. Fram hjá því verður hins vegar ekki litið að mati verkefnisstjórnarinnar að það er ein mikilvægasta forsenda þess að hægt sé að tryggja sem best öryggi landsmanna að allir öryggis- og neyðaraðilar vinni náið og þétt saman. Sú stefna hefur og verið mörkuð með uppbyggingu og samvinnu þessara aðila í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð. Mikilvægt er að hlúð verði að þeirri samvinnu í þessu samhengi.
- *Verkaskipting milli lögreglu og annarra aðila.* Verkaskipting milli öryggisþjónustufyrirtækja og lögreglu hefur verið til skoðunar að undanförunu í sérstakri nefnd sem dómsmálaráðherra skipaði árið 2003. Að mati verkefnisstjórnarinnar er eðlilegt að hugað verði að þessari verkaskiptingu, með það fyrir augum að kanna hvort ákveðnum verkefnum, sem til þessa hafa einungis verið í höndum lögreglu, verði komið fyrir með öðrum hætti, hjá öðrum opinberum aðilum eða einkaaðilum. Líkt og benda má á að almenningur getur leikið lykilhutverk í því að fækka t.d. innbrotum í íbúðahverfum með aukinni nágrannavörslu má vel hugsa sér að hægt sé að virkja einkaaðila með enn betri hætti í svipuðum tilgangi. Á það t.d. við um einkarekin öryggisfyrirtæki, öryggis- og húsvörslu einkaaðila og fleira. Einnig má í þessu sambandi nefna að ýmsir opinberir aðilar gætu fengið ríkari heimildir eða hlutverk, í því skyni að stemma stigu við tilteknum brotategundum með því að nýta til fullnustu þau úrræði sem til staðar eru. Á þetta til dæmis við um umferðarlaga-brot og umhverfisbrot á hálendinu.

3.2.2. Að stemma stigu við afbrotum – forvarnarhlutverkið

Meginhlutverk lögreglunnar að þessu leyti er skylda hennar til afskipta þar sem brot kunna að vera yfirvofandi, en hér fellur einnig undir allt forvarnarstarf lögreglu. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð

að gildandi lögreglulögum kemur skýrt fram að sífellt meiri áhersla hafi verið lögð á þann þátt í starfi lögreglunnar hin síðustu ár. Sú áhersla hefur síður en svo minnkað á þeim tíma sem síðan er liðinn. Áhersluatriði á þessu sviði eru að mati verkefnisstjórnarinnar meðal annars mörg þeirra sem nefnd eru hér að framan. Því til viðbótar má nefna eftirfarandi atriði:

- *Efling grenndar- og hverfalöggæslu.* Lykilatriði í forvarnarstarfi lögreglu er að hún sé í góðum tengslum við íbúa í sínu umdæmi, hafi góða þekkingu á staðháttum og njóti trausts í samfélaginu. Þessum markmiðum er á margan hátt auðvelt að ná í smærri lögregluumdæmum úti á landi en þau krefjast meiri vinnu og skipulagningar í þeim stærri. Áhersla hefur verið lögð á þessa þætti í öllum umdæmum og ber að mati verkefnisstjórnarinnar að setja enn meiri þunga í þetta verkefni. Þannig þarf í öllum stærri umdæmum að skipta þeim upp í hluta eða hverfi og fela tilgreindum lögreglumönnum það hlutverk að vera hverfalögreglumenn. Jafnframt þarf að skilgreina með skýrum hætti hvert hlutverk hverfalögreglumanns á að vera, hvernig samskiptum hans við aðra opinbera aðila og íbúa hverfisins eigi að vera háttað o.s.frv. Mikilvægt er í því sambandi að hverfalöggæslumenn verði í góðum og beinum tengslum við íbúa í sínu hverfi og noti m.a. í því skyni nýjustu upplýsingatækni til að miðla upplýsingum og taka við ábendingum.
- *Nýjar leiðir vegna afbrota ungmenna.* Í maí 2004 skilaði nefnd sem skipuð var af dómsmálaráðherra tillögum sínum um nýjar leiðir vegna afbrota ungmenna. Í tillögum nefndarinnar er sérstaklega horft til úrræðis sem kallað hefur verið sáttaumleitun og felur í sér að brotamaður og brotþoli eru leiddir saman í því skyni að koma hinum brotlega í skilning um þau rangindi sem hann hefur viðhaft, fá hann til að friðmælast við brotþola og skapa þannig grundvöll fyrir þá til að komast að samkomulagi um málalok. Tilraunaverkefni af þessum toga fyrir ósakhæf ungmenni hefur verið reynt með ágætum árangri hjá lögreglunni í Reykjavík, nánar tiltekið í Grafarvogi, undir nafninu Hringurinn. Að mati þeirrar nefndar sem gerði tillögur um innleiðingu slíkra sáttaumleitana í íslenskt réttarkerfi felast margir kostir í þessu úrræði, meðal annars sérstök varnaðaráhrif fyrir brotamann. Mikilvægt er að mati verkefnisstjórnarinnar að þessum tillögum verði sem fyrst hrint í framkvæmd.
- *Stjórnun lögregluliða á grundvelli upplýsinga um það hvar líklegt er að afbrot verði framin.* Lögreglan býr í dag yfir mikilli þekkingu á því hvar líklegt er að tiltekin afbrot verði framin. Á þetta t.d. við um stóra málaflokka eins og umferðarlagabrot, en með nákvæmri skráningu á umferðarslysum, staðsetningu þeirra og rannsóknum á ástæðum þeirra fær lögregla í hendur mikilsverðar upplýsingar. Umferðareftirliti lögreglu er í sífellt vaxandi mæli stýrt á grundvelli slíkra upplýsinga. Þetta á einnig við um fleiri brotaflokka, eins og t.d. innbrot í hús og bíla. Upplýsingar um tíðni slíkra brota, skipt eftir stöðum, hverfum og götum eru mikilvægar við skipulagningu eftirlits lögreglu, með það að markmiði að koma í veg fyrir slík afbrot.
- *Nýting nýjustu tækni og þekkingar.* Tengt þeirri áherslu sem að framan greinir um stjórnun lögregluliða á grundvelli upplýsinga um afbrot verður ekki horft framhjá því að mikilvægt er að lögreglan hafi yfir að ráða öflugum tækjabúnaði og þekkingu á nýjustu tækni og aðferðum í þessu sambandi. Þetta undirstrikar einnig þörfina á því að staðið sé vandvirknislega að öflun og úrvinnslu upplýsinga hjá lögreglu, þannig að undirstaðan undir slíka stjórnun lögregluliða sé traust. Því er mikilvægt að hugað verði að báðum þessum þáttum sérstaklega í uppbyggingu og efling lögreglunnar í framtíðinni.

3.2.3. Að vinna að uppljóstrun brota, stöðva ólögsmæta háttsemi og fylgja málum effir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum – rannsóknarhlutverkið

Eitt mikilvægasta verkefni lögreglunnar er að sinna rannsóknum afbrota og stöðva ólögsmæta háttsemi ef því er að skipta. Eins og áður var greint frá var með nýjum lögreglulögum og breytingum á lögum um meðferð opinberra mála stefnt að einföldun rannsóknarferils og hraðari og skilvirkari rannsóknum afbrota. Eins og rakið er hér að framan er mikilvægt að mati verkefnisstjórnarinnar að fara með heildstæðum hætti yfir skipulag rannsókna opinberra mála með það að markmiði að einfalda rannsóknir og gera þær skilvirkari, þrátt fyrir að ýmislegt hafi áunnist á undanförunum árum. Áhersluatriðin á þessu sviði hvað þetta og önnur atriði varðar eru einkum þessi:

- *Einföldun rannsókna og aukin skilvirkni.* Að mati verkefnisstjórnarinnar er nauðsynlegt að hugað verði sérstaklega að skipulagi rannsókna opinberra mála, með það að markmiði að einfalda rannsóknarferli, auka skilvirkni, koma málum fyrir til meðferðar fyrir dómi, minnka tvíverknað innan lögreglu og milli lögreglu annars vegar og dómstóla hins vegar. Hér er um nokkuð umfangsmikið verkefni að ræða sem eðlilegt er að verði unnið undir stjórn ríkissaksóknara, í náinni samvinnu við fulltrúa lögreglu og eftir atvikum dómstóla. Í slíkri vinnu þyrfti m.a. að huga að verkaskiptingu milli almennra lögreglumanna og rannsóknarlögreglumanna, samvinnu lögreglu og ákærvalds á rannsóknarstigi og fleiri atriðum. Ef vel tekst til ætti að vera unnt að finna leiðir til að stytta rannsóknartíma hjá lögreglu og um leið að auka gæði rannsókna. Jafnframt myndi það leiða til þess að mál sem koma til kasta dómstóla gerðu það fyrir en ella, sem hefur mikla þýðingu fyrir réttaröryggi og sönnunarfærslu fyrir dómi.
- *Rannsóknarheimildir og úrræði lögreglu við rannsóknir.* Mikilvægt er í tengslum við rannsóknir afbrota að lögregla hafi öll nauðsynleg úrræði til að glíma við rannsóknir flókinna og umfangsmikilla mála. Fyrir liggur að brotastarfsemi í hverju landi teygir anga sína og tengist í auknum mæli brotastarfsemi í öðrum löndum, auk þess sem brotamenn eru fljóttir að tileinka sér nýja tækni og aðferðir. Lögregla verður því að hafa nauðsynleg úrræði í því skyni að takast á við slíkar rannsóknir, bæði tækni og þekkingu svo og lagaleg úrræði. Mikilvægt er að íslensk yfirvöld standi í það minnsta jafnfætis nágrannaríkjum okkar hvað það varðar, af augljósum ástæðum.
- *Aukin sérþekking og sérhæfing rannsóknarlögreglumanna.* Rannsóknir sakamála verða sífellt flóknari, m.a. vegna þess að margir glæpamenn hafa tileinkað sér nýja og flókna tækni við brotastarfsemi sína. Mikilvægt er að lögreglan hafi yfir að ráða viðeigandi tækjabúnaði til rannsókna og að færni lögreglumanna og þekking til rannsókna verði eins mikil og kostur er. Þetta er unnt að tryggja með eflingu framhaldsmenntunar og sérmenntunar á vegum Lögregluskólans. Einnig væri þarft að kanna hvort unnt væri að þjálfra með einföldum hætti til sérhæfðra lögreglustarfa sérfræðinga á ákveðnum sviðum, til dæmis fjármála- og tölvusérfræðinga. Þörf fyrir slíka og aukna sérhæfingu er augljós og því mikilvægt að þetta verði skoðað sérstaklega í tengslum við þá endurskoðun á lögreglumenntun sem framundan er.
- *Verkaskipting lögreglu og sérhæfðra rannsóknaraðila og eftirlitsstofnana.* Eins og kunnugt er sinna ýmsar sérhæfðar stofnanir rannsóknum á þröngum og afmörkuðum réttarsviðum á grundvelli sérstakra heimilda í lögum, en um málsmeðferð þessara stofnana fer þó yfirleitt ekki samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála. Eðlilegt er að nýta þá sérþekkingu sem þessar stofnanir búa yfir þegar rannsókn opinberra mála snertir fagsvið viðkomandi stofnunar. Fer það eftir

eðli hvers sviðs fyrir sig og þeirra mála sem þar er um að ræða hvernig samvinnu lögreglu og viðkomandi stofnunar verður best fyrir komið. Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að verkaskipting milli þessara aðila og lögreglu sé ótvíræð og skýrt sé kveðið á um það í lögum eða verklagsreglum milli þessara stofnana hvenær og með hvaða hætti málum sé vísað til lögreglurannsóknar ef til þess kemur. Að öðru leyti telur verkefnisstjórnin það falla utan hlutverks síns að fjalla um aðkomu þessara aðila að rannsókn opinberra mála.

- *Einstakir brotaflokkar.* Áhersla lögreglu á rannsóknir brota er mismunandi eftir eðli og alvarleika brotanna. Þannig hefur sú stefna verið mótuð beint og óbeint að rannsóknir alvarlegra ofbeldis- og kynferðisbrota njóta forgangs, sérstök áhersla hefur undanfarin ár verið lögð á rannsóknir fíkniefnabrota eins og áður er rakið og rannsóknir efnahagsbrota verða sífellt viðameiri og mikilvægari. Að mati verkefnisstjórnarinnar er mikilvægt að hugað verði að því að styrkja og efla rannsóknir lögreglu á tilteknum sviðum enn frekar í framtíðinni:
 - *Efnahags- og fjármunabrot.* Skipulögð glæpastarfsemi verður sífellt umfangsmeiri og teygir í auknum mæli anga sína milli margra landa. Ein öflug leið til að berjast gegn slíkri starfsemi er að efla og auka rannsóknir og frumkvæðisvinnu á sviði efnahags- og fjármunabrota. Sama á raunar við um baráttuna gegn hryðjuverkum og fíkniefnasmygli. Því öflugri sem lögreglan er í rannsóknum á þessu sviði því betri árangri má ná í þeirri baráttu, vegna þeirra skýru tengsla sem oft eru á milli þessara flokka brota og afbrotastarfsemi. Þá skiptir einnig miklu máli fyrir efnahagslífið að lögregluyfirvöld séu fær um að takast á við rannsóknir umfangsmikilla og flókinna mála á sviði efnahags- og fjármunabrota. Það er því fyrirsjáanlegt að margvíslegan ávinning má hafa af því að efla, bæta og styrkja rannsóknir lögreglu á þessu sviði.
 - *Ofbeldis- og kynferðisbrot.* Fá mál vekja jafn sterk viðbrögð hjá almenningi og alvarleg ofbeldis- eða kynferðisbrot. Miklu skiptir að lögreglan standi vel að rannsóknum slíkra mála, hafi á að skipa hæfum rannsóknarlögreglumönnum á þessu sviði, t.d. að því er varðar tæknirannsóknir og sé í stakk búin til að ljúka rannsóknum á stuttum tíma. Miklu skiptir fyrir traust almennings til lögreglunnar að leyst sé úr þessum alvarlegu málum skjótt og af fagmennsku.
 - *Fíkniefnabrot.* Undanfarin ár hefur mikil áhersla verið lögð á rannsóknir fíkniefnamála með góðum árangri. Áfram er mikilvægt að því starfi verði viðhaldið.
 - *Tölvubrot.* Mikilvægt er að lögreglan sé vel í stakk búin til að takast á við brot þar sem tölvutækni er með einum eða öðrum hætti notuð. Á það við um nokkra mismunandi brotaflokkar, þar á meðal fjármuna- og efnahagsbrot, svo og brotaflokkar sem beinlínis tengjast tölvu- og netnotkun eins og hugbúnaðarþjófnað. Þá er netið ein helsta samskiptaleið þeirra sem framleiða og dreifa barnaklámi og fleira mætti nefna. Lögreglan þarf að tileinka sér fljótt og vel nýjustu tækni og þekkingu á þessum sviðum og vera undir það búin að taka með markvissum hætti á glæpum sem framdir eru með hjálp nýjustu tölvutækni og í gegnum netið, líkt og á öðrum sviðum.

3.2.4. Að greiða götu borgaranna og aðstoða þá þegar hættu steðjar að – þjónustu- og hjálparhlutverkið

Þjónustu- og hjálparhlutverk lögreglu og hvernig því er sinnt af hennar hálfu er lykilþátturinn í því jákvæða viðhorfi sem almennt ríkir í garð lögreglu hér á landi, sbr. árlegar kannanir á trausti almennings til ýmissa opinberra stofnana þar sem lögreglan kemur afar vel út. Mikilvægt er því að sinna því áfram af alúð en

um leið að draga skýr greinarmörk á milli þess sem er hlutverk lögreglu annars vegar og annarra aðila hins vegar. Áhersluatriði á þessu sviði eru einkum eftirfarandi:

- *Greiður aðgangur að lögreglu.* Til þess að tryggja að lögreglan geti sem best sinnt þjónustuhlutverki sínu er mikilvægt að almenningur hafi greiðan aðgang að lögreglu og upplýsingum frá lögreglu. Uppbygging heimasíðu lögreglunnar á undanförunum árum hefur verið mikilvægur þáttur í því ferli, ekki síður en tilkoma Neyðarlínunnar og fjarskiptamiðstöðvar lögreglu, þar sem unnt er að ná sambandi við lögreglu hvenær sem er sólarhringsins.
- *Miðlun upplýsinga til almennings.* Huga þarf að því í tengslum við þróun á heimasíðu lögreglunnar að almenningur geti í gegnum hana og aðra nýja tækni komið á framfæri upplýsingum og fengið frá lögreglu upplýsingar um atriði sem máli skipta, t.d. í formi tölvupósts eða textaskilaboða í farsíma. Sérstaklega er áhugavert í þessu sambandi að skoða miðlun upplýsinga um öryggisatriði á tilteknum stöðum með nýtingu nýjustu farsímatækni og fleira því tengt. Tengist þetta einnig öðrum áhersluatriðum í tengslum við forvarnir, grenndarlöggæslu og öryggismál eins og áður er rakið.
- *Upplýsingar um stefnu og áhrif á stefnumótun.* Í tengslum við miðlun upplýsinga til almennings er mikilvægt að almenningur sé vel upplýstur um stefnu og áherslu lögreglunnar á hverjum tíma. Á þetta jafnt við um almenna stefnu og sérstök áhersluatriði tengd árstímum, byggðarlögum eða hverfum. Einnig er mikilvægt í tengslum við stefnumótun að almenningur eigi þess kost að koma sjónarmiðum sínum um áherslur í stefnu á hverjum tíma á framfæri og sé beinlínis hvattur til þess. Skýrar upplýsingar um stefnu og markmið lögreglunnar til almennings og skýrir möguleikar almennings til að hafa áhrif á þá stefnu er mikilvægur þáttur í því að lögreglan geti sem best staðið undir kröfum sem til hennar eru gerðar á þessu og öðrum sviðum.
- *Stuttur viðbragðstími.* Skjót og örugg viðbrögð lögreglu við hjálparbeiðnum almennings eru afar mikilvæg, sérstaklega þegar um alvarleg mál er að ræða. Með tilkomu Tetra kerfisins og fjarskiptamiðstöðvar lögreglu er hægt að mæla nákvæmlega viðbragðstíma lögreglu við slíkum beiðnum. Mikilvægt er að fylgst verði náið með þessum viðbragðstíma vegna alvarlegra hjálparbeiðna til lögreglu og markmið sett í því samhengi.
- *Forgangsröðun og verkaskipting.* Þegar kemur að þjónustu- og hjálparhlutverki lögreglu er mikilvægt að vel sé skilgreint hvaða þjónustu lögregla eigi að veita og hvaða þjónustu aðrir aðilar en lögregla eigi að veita og eru jafnvel betur til þess fallnir. Fara þarf heildstætt yfir þjónustu- og hjálparverkefni lögreglu í þessu skyni og móta skýra stefnu hvað þetta varðar í góðu samráði við alla hlutaðeigandi.

3.2.5. Að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna – aðstoðarhlutverkið

Það hlutverk lögreglu að vera öðrum yfirvöldum til aðstoðar við framkvæmd starfa sinna er hlutverk sem er minna sýnilegt almenningi en mörg önnur hlutverk lögreglu, en er hins vegar þýðingarmikið fyrir þá aðila sem þurfa á slíkri aðstoð lögreglu að halda. Í athugasemdum með lagafrumvarpi því sem síðar varð að lögreglulögum nr. 90/1996 eru talin upp mörg ákvæði laga þar sem lögreglu er falið slíkt hlutverk. Ljóst er að margir aðilar, þar á meðal dómstólar, yfirvöld samkeppnismála, barnaverndaryfirvöld og fleiri treysta á aðkomu lögreglu vegna tiltekinna þátta í sinni starfsemi. Mikilvægt er að lögreglan sinni þessu hlutverki sínu hnökralaust og í samræmi við ákvæði laga.

3.2.6. Að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu – samstarfshlutverkið

Samstarfshlutverkið hefur mikla og að mati verkefnisstjórnarinnar vaxandi þýðingu í starfi lögreglunnar. Ljóst er að mörg af þeim markmiðum sem að er stefnt í starfi lögreglu eru í fullu samræmi við markmið sem ýmsir aðrir aðilar stefna að, og má þar nefna áherslur á sviði forvarnarmála og umferðaröryggismála. Því er mikilvægt að lögreglan sé ekki bara vakandi fyrir samstarfi við aðra aðila á þessum og fleiri sviðum heldur eigi frumkvæði að því að taka upp slíkt samstarf og rækta það. Í kafla 3.2.3. er fjallað um verka-skiptingu lögreglu og sérhæfðra rannsóknaraðila og er vísað til þess. Helstu áhersluatriði á þessu sviði eru að öðru leyti einkum eftirfarandi:

- *Aukið samstarf við sveitarfélög.* Mikilvægur þáttur í forvarnarstarfi lögreglunnar er að eiga náð og gott samstarf við skóla og félagsmálayfirvöld í sveitarfélögum. Samstarf á öðrum sviðum hefur einnig farið vaxandi, eins og t.d. má merkja á áhuga einstakra sveitarfélaga á samstarfi við lögreglu-yfirvöld um aðgerðir gegn innbrotum o.fl. Mikilvægt er að samstarf lögreglu og sveitarfélaga á ýmsum sviðum verði eft og styrkt. Í 12. gr. lögreglulaga er að finna sérstakt ákvæði um samstarfs-nefndir lögreglu og sveitarfélaga. Í úttekt embættis ríkislögreglustjóra árið 2003 á samstarfsnefndum lögreglu og sveitarfélaga kom fram að á þeim tíma sem úttektin var gerð höfðu slíkar nefndir verið skipaðar í 14 lögregluumdæmum en einungis sjö þeirra voru með virka starfsemi. Í framhaldi af þeirri úttekt hefur verið leitað leiða til að efla og styrkja þetta samstarf. Nauðsynlegt er að lögreglu-yfirvöld hafi frumkvæði að því að koma á slíku virku samstarfi í hverju og einu umdæmi.
- *Samstarf við aðra öryggisaðila.* Það er ekki síður mikilvægt að lögreglan eigi gott samstarf við aðra aðila sem vinna að öryggis- og björgunarmálum. Lykilaðilar í því samhengi eru stofnanir eins og tollstjórinn í Reykjavík og Landhelgisgæslan, svo og stofnanir á borð við Siglinga-stofnun og Flugmálastjórn. Þá skiptir einnig máli að samstarf við björgunarsveitir og heildar-samtök þeirra sé gott og náð sem og samstarf við aðila á borð við Neyðarlínuna og slökkvilið í hverju umdæmi. Loks er mikilvægt að náð og gott samstarf sé á milli lögreglu og einkaaðila sem reka margvíslega öryggisþjónustu í atvinnuskyni.

3.2.7. Að sinna öðrum verkefnum samkvæmt lögum eða venju – önnur verkefni

Lögreglan sinnir fjölmörgum verkefnum sem strangt til tekið falla ekki beint undir einhvern af framangreindum flokkum. Má þar nefna ýmiss konar eftirlitsstörf, leyfaútgáfu o.s.frv., en ítarlega samantekt á því er að finna í áðurnefndum athugasemdum með frumvarpi að gildandi lögreglulögum. Ljóst er að einhverjar breytingar hafa orðið á þeirri upptalningu sem þar er að finna. Ástæða er til að fara með skipulegum hætti yfir þessi verkefni, með það að markmiði að meta hvort rétt sé og eðlilegt að þau verði öll í höndum lögreglu og gera í kjölfarið tillög um hvar rétt sé að koma þeim fyrir til framtíðar litið, sbr. það sem áður er rakið.

3.2.8. Samantekt

Að mati verkefnisstjórnarinnar er sú forgangsroðun sem er að finna í 1. gr. lögreglulaganna skynsamleg og eru því ekki gerðar tillögur um breytingar í því efni. Engu að síður eru dregin fram áhersluatriði undir þessum liðum sem líta má á sem forgangsatriði á hverju sviði fyrir sig og leggur verkefnisstjórnin til að höfð verði hliðsjón af þessum atriðum við stefnumótun af hálfu þeirra aðila sem að því koma, þ.e. ríkisstjórnar og Alþingis, dómsmálaráðuneytis, ríkissaksóknara, ríkislögreglustjóra og einstakra lögreglustjóra.

3.3. Mælanleg markmið og árangursmælikvarðar á sviði löggæslu

Í kaflanum hér að framan er gerð ítarleg grein fyrir hlutverki lögreglu samkvæmt lögreglulögum og hvaða atriði verkefnisstjórnin telur að eigi að gaumgæfa sérstaklega eða leggja sérstaka áherslu á í hennar störfum á næstu árum. Í tengslum við stefnumótun og setningu markmiða skiptir miklu að unnt sé að mæla árangur af þeim markmiðum sem sett eru hverju sinni. Lagt var fyrir verkefnisstjórnina að móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt væri forgangsröðun við úrlausn verkefna og sett væru mælanleg markmið fyrir löggæsluna. Hér er varpað fram hugmyndum að mælanlegum markmiðum fyrir löggæsluna, í samræmi við áhersluatriði í hverjum flokki fyrir sig hér að framan. Tekið skal fram að árangursmælikvarðar og markmið geta átt vel heima í mörgum flokkum og í raun falið í sér mælingu á árangri á mörgum sviðum. Jafnframt tekur verkefnisstjórnin ram að það verður eftir sem áður hlutverk dómsmálaráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar og í samvinnu við lögreglu að afmarka nánar löggæslumarkmið á hverjum tíma og skilgreina árangursmælikvarða í því sambandi. Eru meðfylgjandi hugmyndir að árangursmælikvörðum og mælanlegum markmiðum settar fram með þessum fyrirvörum.

3.3.1. Öryggishlutverkið

Áhersluatriði á þessu sviði eru meðal annars aukinn sýnileiki lögreglu, aukin samvinna við almenning, efling sérsveitar lögreglunnar og forgangsröðun verkefna með hliðsjón af löggæsluþörf. Markmiðið er að tryggja öryggi hins almenna borgara hvar og hvenær sem er, vernda hann og eignir hans, svo og opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi.

Dæmi um árangursmælikvarða og mælanleg markmið:

- A) Fjöldi lögreglumanna, þar á meðal sérsveitarmanna og rannsóknarlögreglumanna, fjöldi lögreglubíla og eknir kílómetrar í merktum lögreglubílum. Þessir mælikvarðar gætu verið vísbending um og jafnvel mælt sýnileika lögreglunnar á hverjum tíma.
- B) Fjöldi samstarfssamninga og samstarfsverkefna milli lögreglu og ákveðinna hópa. Þessir mælikvarðar gætu undirstrikað áherslu lögreglunnar á auknið samstarf við almenning og einstaka hópa og verið til marks um aukna áherslu í þeim efnum.
- C) Fjöldi afbrota í tilteknum umdæmum og hverfum.
- D) Hlutfall íbúa í einstökum byggðarlögum/hverfum sem lögregla getur miðlað upplýsingum beint til í gegnum tölvupóst.
- E) Fækkun alvarlegra afbrota um ákveðið hlutfall á ákveðnu tímabili, skipt eftir brotaflokkum og brotastöðum.
- F) Fækkun alvarlegra umferðarslysa um ákveðið hlutfall á ákveðnu tímabili.
- G) Viðbragðstími lögreglu. Markmið gæti til dæmis verið að viðbragðstími vegna beiðni um neyðaradstoð verði í 90% tilvika undir ákveðnum tíma.
- H) Traust almennings til lögreglu á hverjum tíma skv. árlegum mælingum.

3.3.2. Forvarnarhlutverkið

Áhersluatriði á þessu sviði eru efling grenndar- og hverfalöggæslu, upplýsingamiðuð stjórnun lögregluliða og nýting nýjustu tækni. Markmiðið er að lögreglan komi í veg fyrir, eftir því sem kostur er, að afbrot verði framin.

Dæmi um árangursmælikvarða og mælanleg markmið:

- A) Fjöldi grenndar- og hverfalögreglumanna.
- B) Fækkun afbrota í tengslum við tilteknar aðgerðir eða verkefni.
- C) Fjöldi funda lögreglu með íbúum og/eða íbúasamtökum í tilteknu hverfi/byggðarlagi þar sem fjallað yrði um ýmis forvarnarverkefni og hvernig íbúar geta lagt sitt af mörkum til að fækka afbrotum.
- D) Endurkomur ungmenna sem gengist hafa undir sáttaumleitun, sbr. nýlegar tillögur í þeim efnunum, verði ákveðið hlutfall.

3.3.3. Rannsóknarhlutverkið

Áhersluatriði á þessu sviði er fagleg framkvæmd lögreglurannsóknna og að þeim verði lokið innan hæfilegs tíma. Markmiðið er að lögreglan upplýsi sem flest afbrot sem koma til rannsókna.

Dæmi um árangursmælikvarða og mælanleg markmið:

- A) Sá tími sem líður frá því að mál er kært og þar til það er tekið til rannsókna verði sem stytur.
- B) Þeim málum þar sem of langur rannsóknartími hefur áhrif á þyngd refsingar verði útrýmt.
- C) Hlutfall upplýstra brota, skipt eftir brotaflokkum, aukist.
- D) Fjöldi afbrotafræðilegra rannsókna.

3.3.4. Þjónustu- og hjálparhlutverkið

Áhersluatriði á þessu sviði eru að almenningur hafi greiðan aðgang að lögreglu, lögreglan miðli upplýsingum með greiðum hætti til almennings og viðbragðstími lögreglu verði skjótur. Markmiðið er að lögreglan sinni þjónustuhlutverki sínu vel.

Dæmi um árangursmælikvarða og mælanleg markmið:

- A) Fjöldi þeirra sem leita eftir upplýsingum á heimasíðu lögreglunnar.
- B) Viðhorf almennings til lögreglu samkvæmt könnunum.
- C) Viðbragðstími lögreglu, sbr. g-lið í kafla 3.3.1. hér að framan.

3.3.5. Aðstoðarhlutverkið

Áhersluatriði á þessu sviði er að lögreglan sinni þeim skyldum sínum sem lög kveða á um og varða aðstoð við aðra opinbera aðila. Markmiðið er að þessu aðstoðarhlutverki verði sinnt vel þannig að viðkomandi aðili sem á aðstoð lögreglu þarf að halda í tengslum við starf sitt geti óhindrað sinnt sinni hefðbundnu starfsemi. Ekki er vísað til árangursmælikvarða eða mælanlegra markmiða sérstaklega hvað þennan þátt varðar.

3.3.6. Samstarfshlutverkið og önnur verkefni

Áhersluatriði á þessu sviði er að lögreglan leiti í vaxandi mæli eftir samstarfi við aðra aðila sem vinna að sömu markmiðum og lögreglan, til þess að tryggja enn frekar að þau sameiginlegu markmið náist.

Dæmi um árangursmælikvarða og mælanleg markmið:

- A) Fjöldi samstarfssamninga og virks samstarfs milli lögregluliða og einstakra sveitarstjórna.
- B) Fjöldi samstarfssamninga milli lögreglunnar og annarra opinberra aðila sem starfa á sama sviði.
- C) Fjöldi samstarfsverkefna milli t.d. lögreglu og landhelgisgæslu og lögreglu og tollayfirvalda.

3.3.7. Nánari útfærsla löggæslumarkmiða með tilliti til árangursmælinga

Það fellur eðlilega í hlut dómsmálaráðherra svo og ríkislögreglustjóra að útfæra til lengri tíma lögbundin meginmarkmið löggæslu og afmarka nánar hvernig standa á að árangursmælingum í því sambandi. Við slíka almenna stefnumörkun er unnt að skilgreina árangursmælikvarða með ýmsum hætti, meðal annars á grundvelli þeirra afbrotafræðilegu rannsókna og annarra tölfraðilegu gagna sem gerð er grein fyrir hér að framan. Hér má nefna markmið um tiltekna fækkun afbrota, umferðarslysa, tiltekinn fjölda lögregluþjóna og ökutækja miðað við íbúafjölda, svo einhver dæmi séu tekin. Á grundvelli slíkrar almennrar stefnumörkunar geta einstakir lögreglustjórar sett sér nánari markmið og skilgreint árangursmælikvarða í því sambandi. Hér má nefna fækkun afbrota á tilteknu svæði, fækkun umferðarslysa á ákveðnu svæði, viðmið um mála-tíma hjá viðkomandi embætti, svo einhver dæmi séu tekin. Á grundvelli stefnumörkunar lögreglustjóra má svo hugsa sér að einstakar deildir embættis og jafnvel einstakir lögreglumenn setji sér markmið með hliðsjón af ákveðnum mælikvörðum. Sem dæmi má nefna það markmið að lögreglubifreið sé ekið ákveðinn fjölda kílómetra á ári hverju, munnlegar skýrslur séu teknar innan ákveðins tíma frá kærui og rannsókn mála sé almennt lokið innan tiltekins tíma. Samkvæmt þessu geta árangursmælingar nýst bæði við almenna stefnumörkun á sviði löggæslu svo og stefnumörkun einstakra embætta, deilda innan embætta og jafnvel í störfum einstakra lögreglumanna.

Í kafla 4.5.1. er rætt nánar um hvernig verkefnisstjórnin sér fyrir sér að árangursmælikvarðar séu nýttir við áætlanagerð á sviði löggæslu. Rétt er að leggja áherslu á að verkefnisstjórnin telur það eiga að vera fortakslausa skyldu hvers og eins lögreglustjóra að móta sér skýra og aðgengilega stefnu um löggæslumál umdæmisins á grundvelli fyrirbyggjandi heildarstefnu ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðherra og skilgreina árangursmælikvarða í því sambandi. Eins og nánar er rakið í kafla 4.5.1. eru þegar í gildi fjölmargir árangursstjórnunarsamningar milli dómsmálaráðuneytisins og einstakra lögreglustjóra, þar sem árangursmælingar eru nýttar. Beint liggur við að útfæra löggæslumarkmið og skilgreina mælikvarða í því sambandi í samningum sem þessum.

Verkefnisstjórnin er meðvituð um að árangursmælingum á sviði löggæslu eru ýmis takmörk sett. Að því er varðar sum markmið löggæslu, t.d. sýnileika lögreglunnar, eru augljós torkerki á að koma við árangursmælingum. Að því er önnur markmið varðar geta árangursmælingar hins vegar veitt vísbendingar, enda þótt þær gefi e.t.v. ekki tæmandi mynd af stöðu mála. Viðhorf almennings samkvæmt skoðanakönnunum geta t.d. gefið vísbendingu um hvort lögregla fullnægir þjónustu- og hjálparhlutverki sínu án þess að slíkar kannanir segi alla söguna. Verkefnisstjórnin leggur því áherslu á að árangursmælingar séu eitt af þeim tækjum sem fyrir hendi eru þegar sett eru markmið fyrir löggæslu svo og þegar skoðað er hvort og hvernig þessum markmiðum hefur verið náð. Árangursmælingar geta bæði nýst við heildarstefnumótun fyrir löggæsluna til lengri tíma, við setningu markmiða með hliðsjón af einstökum verkefnum eða tilteknum svæðum svo og við stjórn deilda innan embætta og einstakra lögreglumanna. Mat á löggæslu getur hins vegar aldrei orðið vélvirkt eða létt af yfirstjórnendum löggæslumála þeirri ábyrgð að fylgjast sjálfstætt og gagnrýnið með þróun mála á öllum tímum.



4. LEIÐIR AÐ MARKMIÐUM - HVERNIG MÁ STYRKJA OG EFLA LÖGREGLUNA Í LANDINU ÞANNIG AÐ ÞEIM MARKMIÐUM SEM AÐ ER STEFNT VERÐI NÁÐ?

4.1. Inngangur

Í þriðja hluta skýrslunnar verður fjallað um það hvort rétt sé eða æskilegt að gera breytingar á núverandi skipulagi, til að tryggja sem best að þau markmið sem að er stefnt í starfi lögreglunnar nái fram að ganga. Það er í stuttu máli mat verkefnisstjórnarinnar að nauðsynlegt sé að gera skipulagsbreytingar á löggæslunni í landinu í þessu skyni. Ástæðurnar eru einkum þær að stærð margra lögregluliða stendur starfi þeirra og þar með þjónustu í því umdæmi sem um ræðir fyrir þrifum. Með þessu er ekki með nokkrum hætti kastað rýrd á störf þeirra lögreglustjóra og lögreglumanna sem þar starfa heldur eingöngu bent á að erfitt er fyrir fámennt lögreglulið að standa undir þeim fjölbreyttu kröfum sem gerðar eru til löggæslu í landinu.

Almenningur og stjórnvöld gera í dag miklar kröfur til lögreglunnar og hennar starfa. Krafan er sú að lögreglan sinni öllum störfum sínum vel og í samræmi við þarfir og þróun samfélagsins á hverjum tíma, svo og þarfir íbúa í hverju umdæmi fyrir sig. Lögreglan á samkvæmt þessum kröfum að vera skilvirk og árangur af störfum hennar mikill, á sama tíma og hún á að vera opin og jákvæð gagnvart óskum og þörfum hins almenna borgara, vera sýnileg í störfum sínum og umfram allt tryggja öryggi almennings og stjórnvalda. Samhliða þessum kröfum á lögreglan einnig að vera í stakk búin til að sinna vel rannsóknnum flókinna sakamála, tileinka sér hratt og vel nýjungar í störfum sínum, taka virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði löggæslu og rannsóknnum sakamála og sjá til þess að rannsóknnum allra mála, jafnt stórra sem lítilla, sé lokið innan hæfilegs tíma og hagað í samræmi við ákvæði laga, mannréttindasáttmála og stjórnarskrár. Þessu til viðbótar má nefna að auknar kröfur eru gerðar til forstöðumanna og stjórnenda opinberra stofnana almennt í tengslum við rekstur þeirra í víðum skilningi þess orðs, en á undanförunum árum hafa stjórnunarheimildir verið færðar til stofnana, kröfur um vandaða stjórnsýslu-hætti aukist með tilkomu stjórnsýslulaga og upplýsingalaga og nýjar stjórnunaraðferðir eins og árangursstjórnun hafa verið innleiddar. Allt hefur þetta í för með sér auknar kröfur til stjórnenda og starfsmanna opinberra stofnana, þar á meðal lögreglu.⁸

Það sem blasir við í dag er að flest lögreglulið eru fámenn eins og fram kemur í töflu 1 hér að framan, en þjóna stórum landsvæðum með byggð í þéttbýli og dreifbýli. Fyrir liggur að þessi lögreglulið eru ekki jafn vel í stakk búin og stærri lögreglulið til að sinna rannsóknnum mála þar sem sérþekkingar er krafist, eins og fram hefur komið í umfjöllun fyrir í þessari skýrslu. Fæst lögregluliðin eru með sólarhringsvakt en eru þess í stað með bakvaktir, sem er kostnaðarsamt fyrirkomulag en óhjákvæmilegt í litlu lögregluliði. Núverandi umdæmamörk lögregluliða gera það að verkum í dag að það lögreglulið sem næst er vettvangi sinnir í einhverjum tilvikum ekki útkalli, heldur lögregluliðið í viðkomandi umdæmi sem á um lengri veg að fara. Þetta vandamál heyrir þó væntanlega sögunni til með útvíkkun Tetra fjarskiptakerfisins. Þá verður heldur ekki litið fram hjá því að stöðugt álag og viðvera starfsmanna fámennra lögregluliða er mjög slítandi og getur þannig haft áhrif á gæði lögreglustarfanna. Smærri lögreglulið eru einnig verr í stakk búin til að takast á við fjölmenna viðburði í sínu umdæmi, þ.e. bæjar- eða útihátíðir, án aðstoðar annarra lögregluliða og

⁸ Sjá nánar um þetta álit nefndar um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana sem gefið var út af fjármálaráðuneyti árið 2000.

með tilheyrandi viðbótarkostnaði. Fleiri atriði má nefna í þessu sambandi eins og aukna áherslu á mannréttindi undanfarin ár og kröfur því samfara til lögreglu, kröfur í tengslum við nútíma stjórnunarhætti eins og árangursstjórnun, markmiðssetningu og árangursmælingar.

Af framansögðu má ljóst vera að úrbóta er þörf á skipulagi löggæslumála á Íslandi. Spurningin sem vaknar í framhaldinu er með hvaða hætti er unnt að bæta framangreinda þætti og gera lögregluna, bæði einstök lið og sem heild, hæfari til að sinna lögbundnum verkefnum og skyldum sínum og um leið betur í stakk búna til að vinna að þeim markmiðum sem stefnt er að á sviði löggæslu- og öryggismála til lengri og skemmri tíma. Verkefnisstjórninni var í upphafi vinnu sinnar sniðinn þröngur stakkur að því leyti að fyrir hana var lagt að huga að þessum málum án þess að til kæmi fækkun sýslumanna. Hins vegar var þeim möguleika haldið opnum að inntak í störfum sýslumanna þyrfti ekki alls staðar að vera hið sama og þannig opnað fyrir þann möguleika að hluta sýslumanna yrði falin lögreglustjórn og þá í fleiri umdæmum en sínu eigin.

Eins og að framan greinir telur verkefnisstjórnin nauðsynlegt að gera breytingar á skipulagi lögreglunnar í landinu. Það er jafnframt mat hennar að miðað við gefnar forsendur séu tveir kostir raunhæfastir í þeirri stöðu. Fyrri kosturinn er að fækka lögregluumdæmum umtalsvert. Slíkt kallar á töluverðan undirbúning, lagabreytingar og aðlögunarferli. Seinni kosturinn er að mæla fyrir um stóraukna samvinnu lögregluliða og stýringu þeirra í mun meira mæli eftir verkefnum fremur en umdæmum. Síðari kosturinn kallar mögulega á lagabreytingar, sem einkum myndu miða að því að styrkja stöðu miðlægs boðvalds sem mælt gæti fyrir um samvinnu og fyrirkomulag hennar. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessum möguleikum og hugsanlegri útfærslu þeirra. Þá verður einnig fjallað um atriði sem þessu tengjast beint og óbeint, þ.e. hvernig stuðla megi að eflingu löggæslu með ríkari áherslu á stjórnun, eftirlit og stefnumótun á grunni árangursstjórnunarsamninga, með notkun reiknilíkans o.fl. Jafnframt er fjallað stuttlega um verkfni sýslumanna og hvaða leiða eigi að leita til að styrkja og efla starfsemi þeirra, burtséð frá löggæslu.

4.2. Nýskipan lögregluumdæma

4.2.1. Stækkun og fækkun lögregluumdæma

Eins og greint er frá hér að framan fékk verkefnisstjórnin fjórum aðilum það verkefni að móta tillögur um eflingu löggæslunnar, byggt á þeirra sjónarmiðum, þekkingu og reynslu af starfi innan lögreglunnar. Skýrslur þeirra fylgja sem viðaukar með þessari skýrslu. Þar er að finna fjórar mismunandi útfærslur á því, hvernig unnt er að stækka og efla lögregluna í landinu. Þrjár af skýrslunum fjórum ganga langt í þeim efnum, en ein skemur.

Það er eins og áður sagði mat verkefnisstjórnarinnar að annar af tveimur raunhæfum kostum til að efla og styrkja starf lögreglunnar sé að fækka og um leið stækka lögregluumdæmin í landinu. Með því móti verða lögregluliðin fjölmennari og færari um að takast á við þau verkefni sem upp koma hverju sinni, hvort sem um er að ræða almenn löggæsluverkefni eða rannsóknir afbrota. Þá er einnig unnt að skipuleggja sólarhringsvaktir á fleiri og jafnvel öllum stöðum á landinu og þeir fjármunir sem varið er til löggæslu munu nýtast betur til eiginlegrar löggæslu.

Það er jafnframt mat verkefnisstjórnarinnar að rétt sé að ganga langt í sameiningu embætta ef sú leið verður fyrir valinu. Því stærri og öflugri sem hver eining verður því betur er hún í stakk búin til að takast á við fyrirbyggjandi verkefni, veita fullnægjandi þjónustu hvar sem er á landinu og standa undir þeim kröfum sem gerðar eru til lögreglunnar í landinu.

Eins og rakið er í skýrslum í viðaukum 1-4 má nálgast viðfangsefnið frá ýmsum hliðum. Hægt er að setja upp skipulag með því að ákvarða í upphafi hversu stórt lögreglulið þurfi að vera að lágmarki til að geta sinnt flestum verkefnum sem upp koma í viðkomandi umdæmi, og útfæra lögregluumdæmi út frá þeirri nálgun og núverandi skipan. Einnig er hægt að horfa til landfræðilegra atriða, þess að hægt sé með góðu móti að bera saman stöðu og árangur milli einstakra embætta, fjölda íbúa á bak við hvern lögreglu- mann og fleira mætti nefna. Að mati verkefnisstjórnarinnar er nauðsynlegt að horfa til allra þessara atriða við tillögugerð að þessu leyti.

4.2.2. Staðan í dag

Í dag er staðan sú að landið skiptist í 26 lögregluumdæmi, en auk þess starfa lögreglumenn hjá embætti ríkislögreglustjóra og Lögregluskóla ríkisins. Sýslumenn eru lögreglustjórar hver í sínu umdæmi, nema í Reykjavík þar sem lögreglustjórn er í höndum sérstaks lögreglustjóra. Heildarfjöldi lögreglumanna við störf 1. febrúar 2004 samkvæmt starfsmannaskrá ríkislögreglustjóra var 671. Lögregluliðin utan höfuð- borgarsvæðisins eru flest mjög fámenn eins og fram kemur í töflu 1 hér að framan. Af henni má ráða að nítján af 26 umdæmum eru með færri en 15 lögreglumenn við störf, þar af fjórtán með færri en 10 og átta með færri en 5. Íbúafjöldi á bak við hvern lögreglumann er einnig mismunandi, á bilinu 300-1000. Hjá átta embættum eru í dag fleiri en 500 íbúar á bak við hvern lögreglumann.

Á landinu eru nú tíu lögreglulið með sólarhringsvakt, þ.e. lögregluliðin á höfuðborgarsvæðinu en auk þess Akranes, Ísafjörður, Akureyri, Vestmannaeyjar, Selfoss, Keflavík og Keflavíkurflugvöllur.

Af þessum 26 embættum hafa þrettán þeirra rannsóknardeildir, þar af eru fimm með einn rannsóknar- lögreglumann.

4.2.3. Tillögur um breytingu á umdæmum lögreglunnar

Lagt er fyrir verkefnisstjórnina í skipunarbréfi það meginmarkmið að lögregla og ákærvald eigi í fullu tré við þá sem gerast brotlegir við lögin, og standi þeim helst feti framar. Þetta meginmarkmið ásamt undir- markmiðum sem stefna að því sama ná betur fram að ganga með aukinni samnýtingu mannafla og tækja- búnaðar. Helstu forsendur sem verkefnisstjórnin gefur sér í þessu sambandi og röksemdir fyrir þeim for- sendum eru eftirfarandi:

Landfræðileg atriði: Horfa verður til landfræðilegra þátta og samgangna þegar gerðar eru tillögur um ný lögregluumdæmi.

Fjöldi lögreglumanna: Það er mat verkefnisstjórnarinnar að lögreglulið verði að hafa á að skipa tilteknum lágmarksfjölda lögreglumanna, til að geta með góðum hætti sinnt öllum meginverkefnum sem upp koma í sínu umdæmi. Þessi fjöldi miðast við það að hann geti haldið úti sólarhringsvakt, byggt upp sérhæfingu innan bæði almennrar deildar og rannsóknardeildar og tekist á við flesta stærri viðburði sem upp koma í umdæminu án mikils aukakostnaðar.

Önnur atriði: Eins og rakið verður nánar í umfjöllun um reiknilíkan fyrir rekstur sýslumanns- og lögreglu- embætta er enginn einn einhlítur mælikvarði sem leggja ber til grundvallar við mat á umfangi verkefna í einu umdæmi. Horfa verður til margra þátta í því samhengi. Fjöldi íbúa er á sinn hátt ákveðinn mælikvarði, en á engan hátt einhlítur vegna mismunandi búsetu innan umdæmis (þéttbýli eða dreifbýli) og fleiri þátta

eins og mikillar umferðar í kringum ferðamannastaði eða í sumarbústaðabygðum. Eðlilegt er engu að síður að hafa hliðsjón af fjölda íbúa í umdæmi á móti fjölda lögreglumanna þó það eigi ekki að vera einhlítur mælikvarði.

Að mati verkefnisstjórnarinnar er hægt að fara ýmsar leiðir í þessum efnum, eins og þær mismunandi útfærslur sem finna má í viðaukum 1-4 sýna. Hægt væri að ganga tiltölulega skammt í fækkun og stækkun umdæma sem skila myndi árangri, eða ganga langt í þeim efnum. Í ljósi þess að hlutverk verkefnisstjórnarinnar er ekki að útfæra nákvæmlega eina hugmynd um nýskipan lögreglumála umfram aðra verður látið við það sitja að draga fram einn eða fleiri skynsamlega kosti án nákvæmrar útfærslu, til að undirbúa sem best frekari ákvarðanatöku á þessu sviði, og þjónar birting tillagna í viðaukum 1-4 sama tilgangi. Tekið skal fram hvað embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli varðar að það embætti heyrir undir yfirstjórn utanríkisráðuneytis. Það útilokar hins vegar ekki að horft sé til þess í hugmyndavinnu á þessu sviði eins og hér er gert.

Verði þessi leið til nýskipunar lögreglumála fyrir valinu, þ.e. að stækka lögregluumdæmin, telur verkefnisstjórnin skynsamlegt að ganga langt í þeirri stækkun og þar með fækkun lögregluumdæma, þó svo að bæði landfræðilegar aðstæður og sérstök sjónarmið hafi á það áhrif. Er hér á eftir fjallað um vænlega kosti í þeim efnum að mati verkefnisstjórnarinnar, skipt eftir svæðum.

Höfuðborgarsvæðið og nágrenni: Flestir sem skoðað hafa þessi mál og telja sameiningu lögregluliða raunhæfan kost telja rétt að sameina lögregluliðin þrjú á höfuðborgarsvæðinu í eitt lögreglulið. Einnig hefur þeirri hugmynd verið hreyft að sameina lögregluliðin á Akranesi og Reykjavík annars vegar, og hins vegar lögregluliðin í Kópavogi, Hafnarfirði og Keflavík, og jafnvel um leið á Keflavíkurflugvelli. Færa má góð rök fyrir hvorri leið fyrir sig. Með því að sameina lögregluliðin á höfuðborgarsvæðinu yrði til lögreglulið sem hefði á að skipa ríflega helmingi allra lögreglumanna í landinu, þ.e. 350 lögreglumönnum. Með því að sameina hins vegar lögregluliðin í Hafnarfirði, Kópavogi, Keflavík og á Keflavíkurflugvelli yrði til um 150 manna öflugt lögreglulið, á móti 270-280 manna lögregluliði í Reykjavík og eftir atvikum á Akranesi einnig, en þá væri einnig gert ráð fyrir því að umdæmi þess liðs næði lengra og tæki t.d. yfir öll sveitarfélögin í Hvalfirði. Færa má fyrir því veigamikil rök að skynsamlegt geti verið að byggja upp tvö stór lögreglulið, m.a. vegna samanburðar á milli embætta o.fl. Yrði sameining liðanna á höfuðborgarsvæðinu ofan á þyrfti að skoða hvort sameina ætti lögregluliðið í Keflavík liðinu á Keflavíkurflugvelli og/eða liðunum á Suðurlandi, sbr. síðar.

Vesturland og Vestfirðir: Með því að sameina lögregluliðin sjö á þessum svæðum í eitt lið yrði til um 50 lögreglumanna lið. Hins vegar mæla landfræðilegar aðstæður, samgönguerfiðleikar yfir vetrarmánuði auk sérstakra aðstæðna á Vestfjörðum vegna hættu á snjóflóðum, með því að lögregluliðin á þessu svæði verði frekar tvö, þ.e. á Vestfjörðum og Vesturlandi. Beinast liggur við að liðin á Akranesi, Borgarnesi, Stykkishólmi og Búðardal sameinist í eitt lið, þ.e. 30 manna lið, og liðin á Patreksfirði, Ísafirði, Bolungarvík og Hólmavík myndi annað lið, sem hefði á að skipa 21 lögreglumanni. Aðrar útfærslur eru einnig hugsanlegar eins og sjá má í viðaukum 1-4.

Norðurland: Beint liggur við að sameina í eitt lið lögregluliðin á Norðurlandi, þ.e. Blönduós, Sauðárkrók, Siglufjörð, Ólafsfjörð, Akureyri og Húsavík. Fjöldi lögreglumanna, miðað við núverandi fjölda, yrði 63. Samgöngur á þessu svæði eru tiltölulega greiðar og embætti á þessu svæði hafa að undanfögnu átt með sér samstarf á sviði umferðarmála.

Austurland: Á Austurlandi myndi nást fram stærri og öflugri eining með sameiningu lögregluliðanna á Eskifirði og Seyðisfirði, þar sem í dag starfa samtals 17 lögreglumenn. Spurning er hvort embættið á Höfn, með fjóra lögreglumenn, ætti fremur að tilheyra Austurlandi en Suðurlandi. Með því að bæta Höfn í hóp hinna tveggja á Austurlandi myndi breidd liðsins aukast og fjöldi lögreglumanna einnig.

Suðurland: Með sameiningu lögregluumdæmanna fjögurra á Suðurlandi, þ.e. í Vík, á Hvolsvelli, Selfossi og í Vestmannaeyjum yrði til um 50 manna lögreglulið. Ef Keflavík bættist í þann hóp yrði liðið enn öflugra með 36 lögreglumenn til viðbótar, að ekki sé talað um lögregluna á Keflavíkflugvelli með 47 lögreglumenn. Suðurlandslögregla með þessi sex lið innanborðs hefði á að skipa ríflega 130 lögregluönnum.

Við mótun tillagna og hugmynda á þessu sviði er til margra atriða að líta eins og að framan greinir. Sama á við um nánari útfærslu slíkra hugmynda, hún gæti verið með mismunandi hætti og nægir í því sambandi að vísa til þeirra útfærslna sem finna má í viðaukum þessarar skýrslu. Jafnframt má velta upp enn fleiri möguleikum, t.d. þeim að lögreglustjórn og meðferð ákærvalds verði alfarið skilin frá embættum sýslumanna og stofnuð sérstök lögregluembætti og fleiri hugmyndir mætti nefna.⁹ Í tengslum við skipulagsbreytingar af því tagi sem hér eru lagðar til þarf enn fremur að huga að staðsetningu höfuðstöðva, þ.e. taka ákvörðun um hvaða sýslumaður gegndi jafnframt hlutverki lögreglustjóra. Jafnframt þyrfti að gera tillögur um stærð einstakra deilda innan hvers embættis, dreifingu lögreglumanna um umdæmið, vaktaskipulag og svona mætti áfram telja. Breyta þyrfti lögum ef þessi leið yrði farin og undirbúa af mikilli kostgæfni með aðkomu ýmissa aðila.

4.3. Aukin samvinna og samstarf lögregluliða

Tillögur eða hugmyndir um styrkingu eða eflingu löggæslu í landinu hafa ekki verið ítarlega ræddar á opinberum vettvangi þannig að draga megí af því ályktanir um það hvaða tillaga sé líklegust til þess að breið samstaða skapist um hana. Umræða um fækkun sýslumannsembætta er í raun eina hugmyndin á þessu sviði sem einhverja umfjöllun hefur hlotið og var nefnd sett á laggirnar fyrir nokkrum árum sem fékk það verkefni að móta tillögur um slíka fækkun. Sú nefnd lauk ekki störfum, mögulega vegna ágreinings um tillögur eða vegna þess að ekki var talið líklegt að slíkar hugmyndir næðu fram að ganga. Nefna má í þessu samhengi að í tengslum við aðalfund Sýslumannafélags Íslands sem haldinn var í október 2004 var gerð könnun meðal félagsmanna um hug þeirra til tillagna á sviði nýskipunar lögreglumála. Fram kom í þeirri könnun að enginn sýslumaður taldi fækkun og stækkun lögregluumdæma eins og reifað er hér að framan vera vænlega lausn í þessu sambandi. Mikill meirihluti var hins vegar á því að fækkun sýslumannsembætta eða aukin samvinna embætta væru kostir í þessari stöðu.

Það er eins og að framan greinir mat verkefnisstjórnarinnar að stóraukin samvinna og samstarf núverandi lögregluliða geti skilað sér í eflingu og styrkingu lögreglunnar í landinu og betri möguleikum hennar til að fást við verkefni og ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Einnig verður að telja að meiri líkur séu á því að samstaða geti skapast um slíkar tillögur auk þess sem þær kalla ekki á jafn umfangsmiklar laga-breytingar og stækkun og fækkun lögregluumdæma gerir. Að mati verkefnisstjórnarinnar er fyrri kosturinn þó mun betri leið að settu marki en stóraukin samvinna og samstarf lögregluliða, en verði ekki fallist á hugmyndir um stækkun og fækkun lögregluumdæma er nauðsynlegt að efla og auka samvinnu þeirra

⁹ Sjá m.a. í þessu samhengi hugmyndir Boga Nilssonar í grein hans Hvert á að vera skipulag ákærvalds hér á landi? í ritinu Rannsóknir í félagsvísindum IV.

og samstarf til að gera lögregluna betur í stakk búna til að standa undir þeim kröfum sem til hennar eru gerðar. Það er jafnframt mat verkefnisstjórnarinnar að verði þessi leið ofan á, þ.e. stóraukin samvinna og samstarf lögregluliða, þurfi að efna til slíks samstarfs á mörgum sviðum, beita verkaskiptingu í mun meira mæli innan lögreglunnar en nú er gert og stýra henni í mun meira mæli út frá þeim verkefnum sem við er að etja hverju sinni fremur en umdæmamörkum. Aukin samvinna og verkefnaþróun lögreglu á landsvísu krefst hins vegar eflingar á miðlægu boðvaldi innan lögreglunnar eða öllu heldur eflingar á heimildum slíks miðlægs boðvalds til að mæla fyrir um samstarf á öllum sviðum. Á það við um samstarf um tiltekin afmörkuð verkefni eins og rannsóknir mála, sameiginlegar vaktir í því skyni að koma á sólarhringsvöktum á fleiri stöðum auk þess sem skýrar heimildir þyrftu að vera til staðar um tilflutning lögregluliðs milli umdæma eftir verkefnum eða á grundvelli samstarfssamninga og fleira mætti nefna. Aukið samstarf að þessu leyti gerir lögregluna á margan hátt betur í stakk búna til að sinna verkefnum sínum en áður, en eykur um leið kröfur til þeirra sem stýra og samhæfa vinnu lögreglu á öllum stöðum.

Jafnvel þó svo að farin yrði sú leið að stækka og fækka lögregluliðum eins og reifað er hér að framan er engu að síður nauðsynlegt að skoða með hvaða ætti unnt væri að efla og styrkja samvinnu milli lögregluumdæmanna og stjórnun hennar eftir verkefnum, allt með það að markmiði að nýta sem best þá fjármuni sem varið er til löggæslu á hverjum tíma og þann kraft og þá þekkingu sem hjá hverju lögregluliði býr. Þess vegna ber ekki að skoða þetta tvennt sem andstæða möguleika heldur tvo kosti sem unnt væri að sameina með einum eða öðrum hætti.

4.3.1. Nánar um samstarfsverkefni og aukið samstarf

Þegar horft er til samstarfsverkefna á sviði löggæslu er af ýmsu að taka. Að mörgu leyti mætti hafa til hliðsjónar það sem rakið er hér að framan um fækkun og stækkun lögregluumdæma í því skyni þegar horft væri til umdæma sem gætu haft með sér árangursríkt samstarf og samvinnu. Þannig væri hægt að setja rannsóknir sakamála upp með þeim hætti að tilteknu embætti yrði á grundvelli samstarfssamnings falið að annast rannsóknir ákveðinna stærri mála í fleiri en einu umdæmi, t.d. alvarlegra ofbeldisbrota, nauðgunarmála, auðgunarbrota svo og sérhæfðar rannsóknir eins og rannsóknir umferðarslysa. Með því móti væri á einum stað hægt að byggja upp sérhæfingu og sérþekkingu sem nýttist víðar, og styrkja þar með um leið og efla rannsóknir sakamála.

Einnig væri brýnt að huga að nánari samvinnu milli lögregluliða að því er varðar almenna löggæslu og eftirlit. Á þetta bæði við verkefni sem myndu miða að því að koma á sameiginlegri sólarhringsvakt í umdæmum sem í dag hafa ekki mannafla til að koma sér upp slíkri vakt, svo og afmarkaðri verkefni eins og löggæslu í tengslum við einstaka stóra viðburði eins og útihátíðir eða aukna þörf fyrir löggæslu á tilteknum tímum t.d. í sumarbústaðabygðum. Hér á eftir verða nefnd til sögunnar nokkur möguleg samstarfsverkefni skipt eftir verkefnum eða svæðum:

Rannsóknir mála: Á grundvelli samstarfssamninga milli tveggja eða fleiri embætta væri hægt að fela tilteknu lögregluembætti að annast rannsóknir ákveðinna mála sem upp kæmu í viðkomandi umdæmum. Þá yrði á einum stað byggð upp sérþekking og aðstaða til að sinna rannsóknum og tryggt væri að viðfangsefnin væru nægjanleg til að viðhalda færni og þekkingu starfsmanna. Þannig myndu tiltekin lögregluembætti sjá öðrum og í flestum tilvikum nærliggjandi embættum fyrir þjónustu á þessu sviði. Í raun er hér um svipaða hugmynd að ræða og sett var fram þegar frumvarp að lögreglulögum var lagt fram á Alþingi um miðjan síðasta áratug, en því var breytt í meðförum þingsins eins og áður er rakið. Sama fyrirkomulag væri einnig hægt að hugsa sér í tengslum við ákveðnar tegundir rannsókna, eins og tíðkast í dag í sambandi

við rannsóknir fíkniefnamála og tæknirannsóknir. Skynsamlegt væri til dæmis að rannsóknum alvarlegra umferðarslysa yrði eingöngu sinnt af sérhæfðum rannsóknarlögreglumönnum á landsvísu, hvort heldur sem um væri að ræða einn hóp rannsóknarlögreglumanna eða fleiri.

Almenn löggæsla: Stórauka mætti sýnileika löggæslu og virkni með auknu samstarfi milli umdæma á ýmsum sviðum almennrar löggæslu. Þau fordæmi sem þegar eru fyrir slíkri samvinnu og hér hafa verið nefnd sýna glöggst hversu miklu slíkt getur skilað. Samstarfssamningar á þessu sviði gætu verið fjölmargir og skulu hér nokkur dæmi nefnd. Mögulegt væri að ýmis embætti gerðu með sér samstarfssamning til þess að tryggja sameiginlega sólarhringsvakt í viðkomandi umdæmum, í stað bakvaktarfyrirkomulags sem nú gildir hjá hverju embætti fyrir sig. Má sem dæmi nefna í því sambandi embættin fjögur á Vesturlandi, þ.e. Akranes, Borgarnes, Stykkishólm og Búðardal. Í raun gæti slíkur samstarfssamningur haft að geyma allt frá ákvæðum um mönnun vakta á tilteknum tímum upp í heildstætt samkomulag um sameiginlegt vaktafyrirkomulag hjá embættunum öllum alla daga vikunnar allan ársins hring. Einnig væri hægt að horfa til ákveðinna samstarfsverkefna í þessu sambandi, þ.e. skipulagningu sameiginlegs umferðareftirlits, eftirlits með fíkniefnum, innbrotaeftirlit, forvarnaverkefni og svona mætti áfram telja. Fjölmörgum samstarfsverkefnum hefur þegar verið komið á milli einstakra lögreglustjóra eftir atvikum að þeirra frumkvæði eða frumkvæði ríkislögreglustjóra eða dómsmálaráðuneytis. Góð reynsla er af slíkum verkefnum og vilji til að auka og efla slíkt samstarf.

4.3.2. Forsendur fyrir auknu samstarfi

Til þess að samstarf af því tagi sem hér er nefnt nái tilgangi sínum þarf að styrkja ýmsa þætti við stýringu og stefnumótun á sviði löggæslu. Auka þarf hvata einstakra lögregluliða til að efla samstarf við aðra með virkum hætti og öll stjórnun og stefnumótun þarf að taka mið af því. Samhliða þarf að auka heimildir dómsmálaráðuneytis eða ríkislögreglustjóra til að mæla fyrir um slíkt samstarf, eftir atvikum í samráði við ríkissaksóknara að því er varðar rannsóknir mála. Að mati verkefnisstjórnarinnar liggur beint við að ríkislögreglustjóra verði falið það verkefni að geta mælt fyrir um náð og aukið samstarf einstakra lögregluliða og í ákveðnum tilvikum lagt fyrir lögreglustjóra að haga málum með tilteknum hætti, til viðbótar þeim heimildum sem þegar er að finna í lögreglulögum. Verður að telja það mikilvæga forsendu fyrir því að unnt sé að ná fram þeim úrbótum sem nauðsynlegar eru og að er stefnt. Þótt þetta úrræði kalli ekki á jafn umfangsmiklar lagabreytingar og tillagan um fækkun og stækkun lögregluumdæma kallar þetta engu að síður á skýrar reglur um tilhögun slíks samstarfs, þar sem fram koma atriði er varða stjórnun og skipulag þeirra, ábyrgð, fjármögnun o.fl. Það verkefni mun að mestu leyti lenda á herðum þess aðila sem færi með hið miðlæga boðvald í þessum efnun.

4.4. Önnur atriði

Líta þarf til fjölmargra annarra atriða, sem ýmist eru stór eða lítil, þegar horft er til eflingar og styrkingar löggæslu í landinu. Hér verður gerð grein fyrir nokkrum lykilþáttum sem horfa verður til burtséð frá því hvaða leið verður farin við nýskipan lögreglumála:

- *Fjarskiptamiðstöð lögreglunnar:* Ekki er unnt að líta fram hjá því að margt hefur verið gert á síðustu árum sem beint og óbeint miðar að því að styrkja og efla lögregluna í landinu. Eitt mikilvægasta skrefið á því sviði var stigið með uppsetningu fjarskiptamiðstöðvar lögreglunnar sem í dag

þjónar lögregluliðunum á suðvesturhorni landsins. Með fyrirsjáanlegri útvíkkun Tetra fjarskiptakerfisins austur fyrir Vík í Mýrdal og upp á Vesturland, svo og í kringum Akureyri og Ísafjörð, skapast möguleikar á fleiri stöðum á landinu til eflingar og aukinnar samvinnu milli lögregluliða á sömu nótum og er á núverandi umráðasvæði fjarskiptamiðstöðvarinnar. Mikilvægt er að áfram verði haldið uppbyggingu fjarskiptamiðstöðvarinnar með það að markmiði að hún þjónusti öll lögreglulið á landinu. Jafnframt er mikilvægt að hugað verði að uppbyggingu fjarskiptakerfis fyrir lögreglu og aðra neyðaraðila á landsvísu.

- *Efling tækjabúnaðar*: Tækniframfarir eru eins og allir vita hraðar og í raun hafa orðið byltingarkenndar breytingar á starfsumhverfi og starfsháttum lögreglu á síðustu árum vegna margvíslegra tækniframfara. Mikilvægt er að lögreglan hafi burði til og málum sé forgangsraðað með þeim hætti að nýjasta tækni verði nýtt við löggæslustörf á Íslandi. Ekki er einungis mikilvægt að horfa til tækniframfara við lögreglurannsóknir heldur einnig til tækniframfara sem auðveldað gætu lögreglumönnum störf sín á vettvangi.
- *Breytingar á fyrirkomulagi lögreglumenntunar og frekari efling framhaldsmenntunar*: Í upphafi þessa árs var sett í gang vinna við endurskoðun á fyrirkomulagi lögreglumenntunar auk þess sem tekið hefur verið upp stjórnendanám við Lögregluskóla ríkisins í samvinnu við Endurmenntunarstofnun HÍ. Sú breyting sem gerð var á inntöku nýnema í Lögregluskólann við gildistöku lögreglulaganna hefur gert það að verkum að mikill fjöldi hæfileikaríkra einstaklinga með fjölbreyttan bakgrunn sækir um skólavist í skólanum ár hvert. Inn í þetta spilar einnig að kjör lögreglumanna hafa batnað mikið á undanförunum árum. Stjórnendur Lögregluskólans telja engu að síður tímabært að huga að breytingum á skipulagi skólans, með það að markmiði að efla og styrkja enn frekar nám við skólann. Er sú vinna þegar hafin. Mikilvægt er að slíkar breytingar nái fram að ganga. Þá er einnig mikilvægt að framhaldsdeild skólans verði enn eflað, einkum stjórnendanámið sem gefið hefur afar góða raun.
- *Einföldun rannsókna sakamála og aukin skilvirkni*: Eins og áður hefur komið fram er að mati verkefnisstjórnarinnar nauðsynlegt að hugað verði sérstaklega að skipulagi rannsókna opinberra mála, með það að markmiði að einfalda rannsóknarferli, auka skilvirkni, koma málum fyrr til meðferðar fyrir dómi, minnka tvíverknad innan lögreglu og milli lögreglu annars vegar og dómstóla hins vegar. Hér að framan eru gerðar tillögur um hvernig unnt er að sinna þeirri vinnu og eru þær á réttaðar.

4.5. Árangursstjórnun á sviði löggæslu, betri nýting fjármuna, hlutverk ríkislögreglustjóra og verkaskipting milli almennrar löggæslu og rannsóknardeilda

Samhliða og jafnvel óháð þeim skipulagsbreytingum sem fjallað er um hér að framan er mikilvægt að huga að stjórnunarlegum atriðum við skipulag og stjórnun lögreglu, einkum að því er varðar samskipti dómsmálaráðuneytis, embættis ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Mikilvægt er að hlutverk hvers aðila um sig sé vel skilgreint í því ferli til að tryggja skynsamlega stefnumótun og árangursríka framkvæmd þeirrar stefnu sem fyrir liggur á hverjum tíma. Einkum kemur til skoðunar í þessu sambandi notkun árangursstjórnunarsamninga, sem síðan beint tengjast auknum möguleikum til að bæta nýtingu fjármuna innan lögreglunnar. Í þessu sambandi er einnig vert að skoða hvort notkun reiknilíkans gæti komið að notum við mat á fjárveitingum og skiptingu þeirra milli einstakra umdæma og verkefna. Síðast en ekki síst þarf hér að velta fyrir sér hlutverki og þróun embættis ríkislögreglustjóra á næstu árum.

4.5.1. Árangursstjórnun á sviði löggæslu

Á undanförunum árum hefur verið hvatt til þess af hálfu ríkisstjórnarinnar og fjármálaráðuneytis að ráðuneyti gerðu árangursstjórnunarsamninga við undirstofnanir sínar, þar sem samskipti ráðuneytis og stofnana til lengri og skemmri tíma yrðu römmuð inn. Í árangursstjórnun felst að athafnir ráðuneyta og stjórnenda beinist sérstaklega að því að sjá til þess að stofnanir ræki hlutverk sitt eins vel og unnt er. Árangur stofnana er metinn með tilliti til þess hverju þær skila og hve hagkvæmur reksturinn er. Til að ná sem bestum árangri eru sett skýr markmið, reynt að uppfylla þarfir notenda þjónustunnar sem best, leitast við að hindra að vandamál komi upp, vald og ábyrgð framselt til þeirra sem annast framkvæmdina og mælingar stundaðar á árangri o.fl. í þeim tilgangi að vinna að stöðugum umbótum í rekstrinum.¹⁰ Eins og að framan er rakið eru í gildi árangursstjórnunarsamningar milli dómismálaráðuneytisins og flestra stofnana sem undir ráðuneytið heyra. Hins vegar hefur verið mismunandi hvernig einstakar stofnanir hafa staðið við ákvæði samningsins um skipulegar árangursmælingar, gerð ársskýrsla o.fl. eins og fram kemur m.a. í úttekt Ríkisendurskoðunar á árangursstjórnun í ríkisrekstri frá síðasta ári. Þar kemur fram að þrátt fyrir að áætlanir ríkisins um innleiðingu árangursstjórnunar hafi ekki gengið eftir sé það engu að síður mat Ríkisendurskoðunar að árangursstjórnun geti orðið mikilvægt stjórnæki í ríkisrekstrinum ef vel er á haldið.¹¹

Ein mikilvægasta forsenda árangursríkrar árangursstjórnunar er að vel skilgreind stefna og markmið liggi fyrir. Hér að framan eru rakin þau atriði sem að mati verkefnisstjórnarinnar eiga að vera lykilatriði í stefnumótun af hálfu lögregluþingvalda á komandi árum. Á þeim grunni ætti að vera unnt fyrir dómismálaráðuneytið í samvinnu við ríkislögreglustjóra og lögregluembættin að móta löggæsluáætlun til næstu ára. Hvað löggæsluna varðar sérstaklega telur verkefnisstjórnin æskilegt að dómismálaráðuneytið geri sérstakan árangursstjórnunarsamning við embætti ríkislögreglustjóra, þar sem skilgreind yrðu helstu stefnumál og markmið til lengri tíma. Ríkislögreglustjóri hefði það hlutverk í samvinnu við lögreglustjóra að ná þeim markmiðum sem að yrði stefnt, og fengi um leið öll tiltæk úrræði í því skyni, sbr. m.a. það sem áður er rakið um aukna samvinnu og samstarf lögregluliða. Með þessu móti yrði verkaskipting milli ráðuneytis og lögreglu mun skýrari, þar sem hlutverk ráðuneytisins væri að móta á grunni gildandi laga ákveðna heildarstefnu, sem ríkislögreglustjóra í samvinnu við lögreglustjóra yrði falið að framkvæma og útfæra nánar.

Hlutverk hvers lögreglustjóra yrði að móta í samvinnu við ríkislögreglustjóra og eftir atvikum fleiri lögreglustjóra stefnu og aðgerðaáætlun til að tryggja sem best að hin mótaða stefna og markmið hennar næðu fram að ganga. Hvert og eitt lögreglulið myndi síðan útfæra nánar einstök verkefni eftir atvikum hverju sinni. Til að tiltaka eitt smátt atriði af mörgum væri vel hægt að hugsa sér að hverfalögreglumáður í einstöku hverfi í stóru umdæmi setti sér í samvinnu við sína yfirboðara tiltekin markmið í sínu starfi í samræmi við heildarstefnu sem mótuð væri. Þannig mætti tryggja enn frekar meðvitund hvers og eins starfsmanns um fyrirbyggjandi stefnu og hlut hans í því að hún næði fram að ganga. Að mati verkefnisstjórnarinnar á það að vera fortakslaus skylda að hvert og eitt lögregluembætti móti sér, á grundvelli fyrirbyggjandi heildarstefnu, skýra og aðgengilega stefnu sem starfsmenn og íbúar í viðkomandi umdæmi þekkja vel og hafa tekið þátt í að móta.

Verkefnisstjórnin vísar til þeirra hugmynda um árangursmælikvarða og markmið sem nefnd eru í kafla 3.3. hér að framan. Nefna mætti til að setja þau dæmi í skýrara samhengi eftirfarandi möguleika á efnisatriðum samninga milli einstakra aðila:

¹⁰ Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneyti 1996.

¹¹ Náðist árangur – skýrsla Ríkisendurskoðunar um árangursstjórnun í ríkisrekstri. 2003.

- Eitt atriði í árangursstjórnunarsamningi dómsmálaráðuneytis og ríkislögreglustjóra um stefnu og markmið á sviði löggæslu gæti verið aukið öryggi almennra borgara. Nánari útfærsla yrði síðan í höndum ríkislögreglustjóra í samvinnu við aðra lögreglustjóra og gæti hún verið með margvíslegum hætti.
 - Eitt dæmi af mörgum um nánari útfærslu á þessu verkefni er að ríkislögreglustjóri gæti, í því skyni að ná þessu markmiði, gert samning við lögreglustjóra í tilteknu umdæmi þar sem umferðarslys hafa verið tíð, um að lögreglan myndi með markvissum aðgerðum gera sitt til að fækka þessum umferðarslysum, t.d. um 10% milli ára. Viðkomandi lögreglustjóri myndi síðan setja embættinu markmið á þessum grunni, sem t.d. sneru að þeim aðgerðum sem nauðsynlegar eru til að ná umræddu markmiði og vinna það í náinni samvinnu við alla sína starfsmenn eins og að framan er nefnt.
 - Annað dæmi um útfærslu á þessu er samningur milli ríkislögreglustjóra og lögregluembættis um viðbragðstíma lögreglu í neyðartilvikum, þar sem tíminn frá því að hjálparbeiðni berst og þar til lögregla er komin á vettvang yrði nákvæmlega mældur, en slíkt er unnt á að gera með einföldum hætti á því svæði sem Tetra fjarskiptakerfið nær yfir.
- Að loknu tilteknu tímabili, yfirleitt einu ári, færi hver og einn lögreglustjóri yfir árangur liðins tímabils og gerði árið upp í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Þar yrði m.a. gert upp hvort alvarlegum umferðarslysum hefði fækkað, hvort viðbragðstími lögreglu í neyðartilvikum hefði styst o.s.frv. Þegar öllum niðurstöðum hefði verið safnað saman myndi ríkislögreglustjóri í samvinnu við ráðuneytið meta hvort heildarmarkmið liðins tímabils hefðu náðst, fara að öðru leyti yfir markmiðssetningu fyrir komandi tímabil og loka þannig hringnum um leið og nýr myndi opnast.

Í allri stefnumótun er mikilvægt að tryggja aðkomu allra hlutaðeigandi að mótun hennar eins og áður sagði. Á þetta bæði við um heildarstefnu sem mótuð er á vettvangi ráðuneytisins og ríkislögreglustjóra og stefnu sem mótuð er og rekin í einstöku hverfi og allt þar á milli. Tryggja þarf með öllum tiltækum ráðum aðkomu almennings að stefnumótun og markmiðasetningu, sem hefur eins og áður er rakið mikla þýðingu í framkvæmd. Jafnframt er mikilvægt að stefna og markmið sem sett hafa verið verði endurmetin á grundvelli fyrirbyggjandi reynslu og árangursmats, og kynnt verði fyrir þeim sem þátt tóku í mótun og framfylgd stefunnar hvernig til tókst.

4.5.2. Betri nýting fjármuna

Þeirri hugmynd hefur verið hreyft í vinnu verkefnisstjórnarinnar hvort ekki væri eðlilegt að fjárveitingar til löggæslu yrðu allar látnar renna á einn stað, þaðan sem þeim yrði síðan útteilt í samræmi við stefnu, markmið og þarfir á hverjum stað og tíma. Er þá einkum horft til embættis ríkislögreglustjóra í því sambandi, en fyrirkomulag af þessu tagi mun vera við lýði bæði í Noregi og Danmörku. Slíkt fyrirkomulag hefur ýmsa kosti í för með sér, m.a. ætti það að tryggja betur en nú er að lögreglan geti brugðist við verkefnaaukningu á einum stað með hraðari og einfaldari hætti en nú er o.fl.

Verkefnisstjórnin hefur ekki gaumgæft kosti þess og galla að ráðast í slíkar breytingar á fyrirkomulagi fjárveitinga og telur að komi slíkt fyrirkomulag til greina gerist það ekki fyrr en heildarstefna hefur verið mótuð um nýskipan lögreglumála og nokkur reynsla komin á nýtt skipulag í framkvæmd. Engu að síður er þegar hægt að sjá fyrir sér ákveðnar breytingar til bóta á þessu sviði og tengjast beint því sem að ofan greinir um gerð og framkvæmd árangursstjórnunarsamninga á sviði löggæslu. Það að ríkislögreglu-

stjóri gegndi lykilhlutverki á því sviði myndi sjálfkrafa færa embættinu mun betri yfirsýn yfir getu og möguleika einstakra lögregluliða og lögreglunnar í heild sinni en áður. Þar með ætti hann auðveldara með að meta hvar þurfi á hverjum tíma helst að efla og styrkja lögregluna, í samræmi við gildandi stefnu og áhersluatriði á hverjum tíma. Æskilegt væri að hugað yrði að því verklagi við undirbúning fjárlagagerðar hverju sinni að fela ríkislögreglustjóra að safna saman og leggja mat á hugmyndir einstakra lögreglustjóra um breytingar, t.d. eflingu og styrkingu í sínum umdæmum, og gera í samvinnu við þá heildartillögu til dómsmálaráðuneytis þar sem verkefnum yrði raðað í forgangsörð og settar fram tillögur að lausnum miðað við mismunandi forsendur. Allar yrðu þær tillögur byggðar á grunni þeirrar stefnumótunar sem þá lægi fyrir. Þetta verklag myndi skapa betri forsendur en áður til þess að nýta vel þá fjármuni sem varið er til löggæslu á fjárlögum hverju sinni og hvetja um leið til þess að hagkvæmasta leiðin yrði fyrir valinu þegar fleiri en eitt úrræði koma til greina.

4.5.3. Notkun reiknilíkans

Árið 1999 var skipuð nefnd um gerð reiknilíkans fyrir rekstur sýslumannsembætta. Nefndin hefur ekki formlega lokið störfum en gerð slíks reiknilíkans reyndist flóknara verk en talið var í upphafi. Eins og fram kemur í erindisbréfi verkefnisstjórnarinnar tekur frekari vinna við slíkt reiknilíkan mið af þeim markmiðum, sem mótuð verða um skipan löggæslu og innra starf hennar. Vel ígrundað og sanngjarnt reiknilíkan um alla meginþætti í starfi sýslumanna og lögreglu sé liður í því að breytingar verði árangursríkar auk þess sem það geti reynst ómetanlegt hjálpartæki við framkvæmd breytinga. Að mati verkefnisstjórnarinnar er skynsamlegt að leitað verði leiða til að ljúka vinnu við reiknilíkanið. Fyrir liggur hins vegar það mat þeirra sem að þeirri vinnu hafa komið að það sé í núverandi mynd orðið of flókið og hafi því ekki hagnýtt gildi eða sé nothæft sem virkt stjórnæki. Nauðsynlegt er því að endurskoða þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar við gerð reiknilíkansins, með það að markmiði að fækka breytum í líkaninu. Að mati verkefnisstjórnarinnar ættu lykilbreyturnar að vera stærð umdæmis og fjöldi íbúa annars vegar í þéttbýli og hins vegar í dreifbýli í viðkomandi umdæmi, auk þess sem horfa þarf til upplýsinga um afbrot og tegundir þeirra. Leggur verkefnisstjórnin til að verði sú leið farin sem að framan er rakin varðandi gerð árangursstjórnunarsamninga og betri nýtingu fjármuna verði ríkislögreglustjóra falið að ljúka vinnu við gerð reiknilíkans miðað við framangreindar forsendur sem ætlað væri til notkunar við áætlana- og tillögugerð á sviði löggæslu. Ef vel tekst til gæti slíkt líkan orðið mælikvarði á löggæsluþörf, mikilvægt tæki við árangursmælingar á sviði löggæslu og við stýringu löggæslu.

4.5.4. Hlutverk ríkislögreglustjóra

Eins og rakið er í fyrsta meginhluta þessarar skýrslu hefur komið fram sú gagnrýni á embætti ríkislögreglustjóra að það leiki of stórt hlutverk við rannsóknir mála og framkvæmd einstakra löggæsluverkefna. Nær væri að embættið eyddi fremur kröftum sínum og mannafla í stjórnsýsluverkefni á sviði löggæslu en léti einstökum lögregluembættum eftir að sinna öðru. Eins og að framan er rakið verður ekki séð að þessi gagnrýni eigi við rök að styðjast, en í báðum tilvikum er um lögboðin hlutverk embættisins að ræða sem sinnt hefur verið af kostgæfni.

Yfirvegaðri gagnrýni hefur hins vegar komið fram á þetta skipulag og hlutverk ríkislögreglustjóra sem ákveðið er í lögreglulögum og lögum um meðferð opinberra mála, þ.e. að ríkislögreglustjóri skuli yfirhöfuð fara með ákærvald. Í áðurnefndri grein núverandi ríkissaksóknara og fyrrverandi ríkislögreglustjóra um skipulag ákærvaldsins kemur fram að sú skipan að ríkislögreglustjóri fari með ákærvald sýnist vera eins konar stílbrot þegar hugað er að hlutverki og stöðu ríkislögreglustjóraembættisins í réttarvörsluferfinu

samkvæmt lögreglulögum. Virðist einsýnt að hans mati að þetta fyrirkomulag þurfi að endurskoða. Fjallar hann í grein sinni í kjölfarið um fyrirkomulag rannsókna efnahagsbrota eða umfangsmikilla og alvarlegra fjármunabrota í nágrannalöndum okkar og kemur þar m.a. fram að ríkislögreglustjórar fara ekki með ákærvald í Danmörku, Svíþjóð eða Noregi og ekki verði séð að það hafi nokkru sinni komið til álita.

Nánar verður fjallað um hugmyndir um breytta skipan ákærvaldsins í kafla 4.6. hér á eftir en hér dvalið við þá spurningu hvort ástæða sé til að gera breytingar á hlutverki og skipulagi embættis ríkislögreglustjóra með hliðsjón af framangreindri gagnrýni og framtíðarverkefnum.

Ljóst er að verði tillögum verkefnisstjórnarinnar hrint í framkvæmd munu verkefni embættis ríkislögreglustjóra breytast að ýmsu leyti. Meiri áhersla og þungi verður á að embættið beiti sér fyrir aukinni samvinnu og enn frekari samhæfingu lögregluliðanna í landinu. Jafnframt verður hlutverk embættisins enn veigameira á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu. Síðast en ekki síst kallar aukin áhersla á upplýsingamiðaða lögreglustjórnun á meiri úrvinnslu og greiningu á tölfraeðiupplýsingum og öðrum upplýsingum sem berast lögregluþvöldum. Þetta kallar sjálfkrafa á ákveðna áherslubreytingu í starfi embættisins og samsetningu starfsmanna.

Þeirri spurningu er einnig rétt að svara hvort stoðverkefni margháttuð sem embættið sinnir í dag ættu betur heima í stærri lögregluumdæmum. Þróun undanfarinna ára á grundvelli faglegs mats hefur verið sú að færa í ríkara mæli stoðverkefni til embættis ríkislögreglustjóra, sbr. fjarskiptamiðstöð og sérsveit lögreglunnar. Verði embættum í landinu fækkað og þau stækkuð minnkar þörfin fyrir aðstoð við einstök lögregluumdæmi. Þörfin fyrir sérhæfingu á ákveðnum sviðum minnkar hins vegar ekki en eftir stendur að meta hvar skynsamlegast sé að koma slíku sérhæfðu starfi fyrir til framtíðar litið.

Verkefnisstjórnin gerir ekki ákveðnar tillögur í þeim efnum en nefnir þó að því stærri sem embættin verða því betur eru þau í stakk búin til að taka að sér afmörkuð verkefni á landsvísu. Faglegt mat hefur á undanförunum árum verið látið ráða því hvernig þessi mál hafa þróast undanfarin ár, nýjustu dæmin eru flutningur á sérsveitarmönnum frá lögreglunni í Reykjavík til ríkislögreglustjóra, og breytingar á skipulagi tæknirannsókna þar sem verkefni voru flutt frá embætti ríkislögreglustjóra til lögreglustjórans í Reykjavík. Megináherslan í starfi embættis ríkislögreglustjóra á að vera lögð á samræmingar- og samhæfingarhlutverk á sviði löggæslu, en auk þess ber embættinu að sjálfsögðu að sinna þeim verkefnum sem kveðið er á um í lögreglulögum hverju sinni. Rétt er að áfram verði stuðst við faglegt og ígrundað mat þegar einstökum verkefnum er komið fyrir í skipulagi lögreglu.

4.5.5. Verkaskipting milli almennrar löggæslu og rannsóknardeilda

Eins og fram kemur í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar byggist löggæsla á tveimur meginstöðum, almennri löggæslu og rannsóknum. Á milli þessara stöða verða að vera greiðar leiðir, þótt starfsaðferðir séu að ýmsu leyti ólíkar. Í skipunarbréfinu segir að komið hafi fram hugmyndir um, að rannsóknardeildir eða rannsóknar-lögregla verði skilgreind í lögum og taka þurfi afstöðu til þeirra hugmynda.

Að mati verkefnisstjórnarinnar er það samspil sem hér um ræðir milli almennrar löggæslu og rannsókna afbrota afar mikilvægt atriði við stjórnun einstakra lögregluliða. Þannig skiptir miklu máli að stjórnun liða verði hagað með þeim hætti að lögreglumenn við almenna löggæslu ljúki eftir því sem kostur er rannsóknum einfaldari mála og jafnframt að rannsóknarlögreglumenn komi í meira mæli fyrir að rannsóknum mála. Margt konar fyrirkomulag er hægt að prófa í þessu sambandi og mikilvægt að þessi atriði verði höfð í huga við almenna stjórnun lögregluliða.

Eins og að framan er rakið leggur verkefnisstjórnin m.a. til sem lausn að einu lögregluliði verði falið

með samkomulagi að annast rannsóknir stærri mála í öðrum umdæmum. Mikilvægt er að huga að því, verði slík leið farin, að samspil viðkomandi rannsóknardeildar eða rannsóknarlögreglumanna verði skilgreint, m.a. að því er varðar yfirstjórn og ábyrgð rannsóknar o.fl. Að mati verkefnisstjórnarinnar hefur hins vegar ekki verið sýnt fram á nauðsyn þess að skilgreina sérstaklega í lögum rannsóknardeildir eða rannsóknarlögreglu umfram það sem þegar er gert í dag.

4.6. Skipulag ákærvalds

4.6.1. Ákærvald ríkislögreglustjóra

Lagt er fyrir verkefnisstjórnina í skipunarbréfi hennar að taka afstöðu til ýmissa sjónarmiða varðandi ákærvaldið, sem fram hafa komið á undanförunum árum, um það sem betur má fara að dómi sérfróðra og reynslumikilla manna. Hér er augljóslega verið að vísa til þeirra sjónarmiða sem Bogi Nilsson ríkissaksóknari og fyrrverandi ríkislögreglustjóri hefur varpað fram að undanförunu bæði í ræðu og riti. Eins og áður greinir telur hann einsýnt að gera þurfi breytingar á því fyrirkomulagi að ríkislögreglustjóri fari með ákærvald, nánar tiltekið á sviði efnahagsbrota, en ákvæði um það komu inn í lög um meðferð opinberra mála um miðjan síðasta áratug.

Ekki er að finna miklar upplýsingar um það í athugasemdum með breytingafrumvarpi við lög um meðferð opinberra mála (lög nr. 84/1996), þar sem þessi skipan er fest í sessi, af hverju sú leið var farin að fela ríkislögreglustjóra ákærvald. Það fyrirkomulag sem er við lýði í nágrannalöndum okkar að því er varðar rannsókn og saksókn efnahagsbrota felst í meginráttum í því að saksóknari undir eftirliti viðkomandi ríkissaksóknara fer með og ber ábyrgð á rannsóknnum efnahagsbrota. Þeir lögreglumenn sem að rannsóknnum viðkomandi mála koma heyra hins vegar undir ríkislögreglustjóra í viðkomandi landi. Í Danmörku er t.d. það fyrirkomulag að umræddur saksóknari er í fyrisvari sérstakrar ákærvaldsstofnunar en nýtur aðstoðar rannsóknarlögreglumanna sem ríkislögreglustjórinn lætur í té og framkvæma þeir rannsóknir mála undir eftirliti og leiðsögn saksóknara við umrædda stofnun.

Taka má undir það með ríkissaksóknara að hér er um ákveðið stílbrot að ræða með hliðsjón af meginhlutverki ríkislögreglustjóra, sem með þessum hætti heyrir ekki eingöngu undir dómsmálaráðherra í störfum sínum heldur einnig ríkissaksóknara, að því er ákærvald snertir. Það á hins vegar einnig við um aðra lögreglustjóra í landinu í dag.

Í sjálfu sér væri hægt að gera þær skipulagsbreytingar að setja upp sambærilegt fyrirkomulag á þessu sviði hér á landi og í Danmörku, þ.e. að sett væri á laggirnar sérstakt embætti saksóknara á sviði efnahags- og fjármunabrota sem heyrði beint undir ríkissaksóknara. Saksóknarinn fengi sér til aðstoðar við rannsókn mála rannsóknarlögreglumenn frá embætti ríkislögreglustjóra eða eftir atvikum frá öðru lögregluembætti. Þetta myndi augljóslega leiðrétta það stílbrot sem ríkissaksóknari nefnir í gagnrýni sinni og jafnvel undirstrika að vilji sé til þess að ríkislögreglustjóri einbeitti sér frekar að samhæfingar- og samvinnuverkefnum. Á móti má hins vegar segja að það fyrirkomulag sem hér hefur verið lögfest og unnið eftir undanfarin ár virðist vera hagkvæmt fyrirkomulag. Samkvæmt skipulagi embættis ríkislögreglustjóra sinnir efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra ekki einungis rannsóknnum efnahags- og umfangsmikilla fjármunabrota heldur aðstoðar deildin einnig smærri lögreglulið við umfangsmiklar rannsóknir og sinnir rannsóknnum á brotum gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum, eftirgrennslan og áhættugreiningu. Það er að mörgu leyti hagkvæmur kostur fyrir lítið land að skipa málum með þessum hætti og nýta þannig krafta saksóknara og löglærðra fulltrúa í deildinni til annarra og oft tengdra verkefna. Á hinn bóginn má segja

að með því að setja slíkt sérstakt saksóknaraembætti á laggirnar væri verið að undirstrika mikilvægi þess að vel væri haldið utan um rannsókn og saksókn efnahags- og alvarlegra fjármunabrota. Verði sú leið fyrir valinu þyrfti að huga vel að því að þeim kostum sem fylgja núverandi skipan yrði viðhaldið með einhverjum hætti.

4.6.2. Frekari breytingar á skipulagi ákærvalds

Ríkissaksóknari fjallar í grein sinni ekki einungis um ákærvald ríkislögreglustjóra heldur einnig skipulag ákærvaldsins í heild sinni. Fjallar hann m.a. um þá meginreglu íslensks réttar að unnt sé að bera ákvörðun stjórnvalds undir æðra sett stjórnvald. Nefnir hann að samkvæmt gildandi réttarfarslögum taki ríkissaksóknari, sem er æðsti handhafi ákærvalds, ákvarðanir í ýmsum álitamálum á frumstigi ákærvalds sem séu ekki kærnlegar. Þetta mætti lagfæra að hans mati með tiltölulega einföldum og hagkvæmum hætti með því að bæta stjórnslustigi inn í ákærvaldið, sem yrði annað stig ákærvalds milli lögreglustjóra og ríkissaksóknara. Stöðuheiti slíks ákæranda gæti orðið saksóknari eða héraðssaksóknari. Fjallar ríkissaksóknari síðan í margnefndri grein sinni nánar um verkaskiptingu milli þessara aðila, meginverkefni ríkissaksóknara í kjölfarið og fyrirkomulag að öðru leyti. Áður hefur verið gerð grein fyrir sjónarmiðum hans að því er varðar skipulag og fjölda lögregluumdæma sem að mörgu leyti fara saman við sjónarmið verkefnisstjórnarinnar.¹²

Að mati verkefnisstjórnarinnar er ástæða til að gefa hugmyndum ríkissaksóknara um skipulag ákærvaldsins gaum og ráðast í endurskoðun á því fyrirkomulagi í samræmi við hans hugmyndir. Eðlilegt væri að slíkt yrði gert samhliða endurskipulagningu á sviði löggæslu.

4.7. Efling verkefna sýslumanna

Eins og skýrsla þessi ber glögg merki eru megináherslurnar lagðar á stöðu og nýskipan lögreglumála en lítið sem ekkert dvalið við önnur verkefni sýslumanna og hvernig unnt er að efla og styrkja starfsemi þeirra á öðrum sviðum en löggæslu.

Árið 1995 skilaði nefnd skipuð af dómismálaráðherra greinargerð sinni um aukin verkefni sýslumanna og gerði þar ýmsar tillögur um tilfærslur verkefna til þeirra. Ekki verður séð að þær tillögur sem þar er varpað fram hafi hlotið mikinn hljómgrunn. Fram kemur í skýrslunni að margt hafi verið gert til þess að gera sýslumannsembættunum betur kleift að sinna blönduðum þjónustuverkefnum fyrir einstaka aðila og skynsamlegt væri að gera embættin að þjónustumiðstöðvum fyrir alla opinbera stjórnslu. Það hefur ekki gengið eftir, heldur hefur uppbygging á ýmsum sviðum ríkisins á undanförunum árum orðið með öðrum hætti. Í september 2004 kom út ítarlega skýrsla sem ber heitið Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins – Fyrstu tillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga. Er í skýrslunni að finna ítarlegar tillögur um þetta efni og kemur þar m.a. fram að meðal helstu ávinninga af slíkri sameiningu sé aukin geta til að taka við nýjum verkefnum.

Sú gagnrýni sem fram hefur komið á sýslumannsembættin að því er varðar löggæslu og byggist í flestum atriðum á smæð þeirra og þar með minni möguleikum til að takast á við flóknari verkefni, á að ýmsu leyti einnig við um önnur störf embættanna. Þannig hefur Tryggingastofnun ríkisins reglulega á undanförunum árum gagnrýnt með hvaða hætti einstök embætti sinna umboðsstörfum sínum fyrir stofn-

¹² Sjá nánar greinina Hvert á að vera skipulag ákærvalds hér á landi? eftir Boga Nilsson. Sams konar umfjöllun undir heitinu Framtíðarskipan ákærvalds er að finna í ársskýrslu ríkissaksóknara fyrir árið 2003.

unina, sem að hluta til stafar af smæð þeirra. Ljóst er að frekari sameining sveitarfélaga um allt land skapar skýran og raunhæfan valkost þegar kemur að því að meta hvar skynsamlegast er að koma einstökum verkefnum fyrir og endurskoða núverandi skipan.

Eins og fram kemur í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar og komið hefur fram víðar skipta sýslumannsembættin og styrkur þeirra hringinn í kringum landið miklu fyrir byggðir landsins, þó svo að inntak í embættisfærslu embættanna þurfi ekki endilega að vera alls staðar hið sama.

Þegar í dag má líta á samfélag sýslumanna og embætta þeirra sem eitt stórt stuðnings- og fræðafélag þar sem menn sækja hver til annars eftir þekkingu og reynslu við úrlausnir flókinna mála. Þetta mikilvæga atriði mætti styrkja enn frekar með ýmsu móti, m.a. á vettvangi Sýslumannafélagsins, en einnig með ýmsum öðrum hætti. Nefna má sem dæmi að unnt væri að úthluta tilteknum embættum svokölluðum móðurhlutverkum á tilgreindum sviðum, sem fengju það hlutverk að vera leiðandi við fræðslu og upplýsingamiðlun bæði inn á við og út á við. Sama mætti hugsa sér að því er varðar þjónustu við almenning. Hægt væri að setja á laggirnar upplýsinga- og símaþjónustu á einum stað á landinu sem bæði hefði burði til að veita almenningi almennar og sérhæfðar upplýsingar á öllum sviðum starfsemi sýslumannsembættanna og tækifæri til að gefa samband við einstaka starfsmenn allra embætta. Sama á við um uppbyggingu rafrænnar stjórnarsýslu, ef sýslumannsembættin tækju forystu á því sviði má líklegt teljast að þau muni eflast og styrkjast til framtíðar litið. Með breytingum af þessu tagi væri unnt að gera embættunum bæði betur kleift að sinna þeim verkefnum sem þau annast í dag og gera þau um leið raunhæfan valkost þegar metið er hvar koma skuli fyrir nýjum verkefnum eða flytja eldri verkefni til.

4.8. Staða mála í nokkrum nágrannalöndum

Að undanförunu hefur skipulag löggæslu verið tekið til skoðunar í nágrannalöndum okkar. Nefna má að árið 2000 var ráðist í umfangsmiklar skipulagsbreytingar hjá lögreglunni í Noregi undir yfirskriftinni „Politireform 2000“. Lögregluumdæmum var þá fækkað úr 54 í 28. Meginmarkmiðið með breytingunum var að bæta löggæsluna á öllum sviðum, m.a. með því að nýta þá fjármuni sem spöruðust við fækkun embætta af þessari stærðargráðu til þess að fjölga lögreglumönnum. Markmiðið var að þeir fjármunir sem varið er til löggæslu væru sem best nýttir í hennar þágu, til þess að koma í veg fyrir og berjast gegn brotastarfsemi. Þetta átti m.a. að nást með því að minnka yfirbyggingu embættanna með stækkun þeirra og fækkun, og aukinni áherslu á þjónustuhlutverk þeirra við almenning. Jafnframt var talið að með því að stækka umdæmin sköpuðust betri forsendur til þess að byggja upp sérþekkingu á ýmsum sviðum löggæslu eins og fíkniefnalöggæslu, vegna umhverfisbrota, efnahagsbrota o.fl. Í opinberum gögnum, m.a. ársskýrslu norska Politidirektoratet fyrir árið 2002, verður ekki annað séð en vel hafi til tekist og þau markmið sem að var stefnt með breytingunum hafi náðst. Þar kemur m.a. fram að fleiri lögregluþjónar sinni nú verkefnum úti á götu og færri yfirmenn sitji inni á skrifstofum og margt fleira mætti nefna.

Árið 1998 var sett í gang vinna í Danmörku þar sem skipulag lögreglu var skoðað nákvæmlega og tillögur að skipulagsbreytingum unnar. Nefnd sem þá var skipuð skilaði í febrúar 2002 ítarlegum tillögum sínum um breytt skipulag lögreglunnar, sem fólu í sér m.a. fækkun lögregluumdæma úr 54 í 25. Meginforsendan fyrir þeim breytingum var það mat nefndarinnar að smæð lögregluumdæmanna stæði starfi lögreglunnar, vegna aukinna krafna o.s.frv., fyrir þrifum. Skemmst er frá því að segja að þessum tillögum hefur ekki verið hrint í framkvæmd. Þess í stað var um mitt ár 2003 sett í gang í Danmörku vinna við heildarstefnumótun til framtíðar fyrir lögregluna, með aðkomu margra aðila. Var talið nauðsynlegt að stefnumótun af þessu tagi lægi skýrt fyrir áður en lengra yrði haldið, til þess m.a. að skapa betri og

skýrari grundvöll undir umræðu um þörf skipulagsbreytinga innan lögreglunnar og þá væntanlega einnig betri samstöðu um slíkar breytingar ef til kæmi. Þessi stefnumótunarnefnd hafði ekki lokið störfum þegar lokahönd var lögð á þessa skýrslu.

Verkefnisstjórnin kynnti sér ekki með sama hætti þróun mála í öðrum nágrannalöndum okkar, en ljóst er engu að síður að mörg lönd eru af mikilli alvöru að skoða skipulagsmál og stefnumótun á þessu sviði. Má þar t.d. nefna margvíslegar skipulagsbreytingar hjá bresku lögreglunni. Svíar eru einnig að huga að leiðum til að efla og styrkja lögregluna, en sú vinna hefur undanfarin ár fyrst og fremst verið unnin innan lögreglunnar, m.a. með aukinni samvinnu og t.d. sérhæfingu einstakra embætta á tilgreindum sviðum, sem þannig þjóna öðrum embættum á grundvelli samninga.

Sú takmarkaða athugun sem verkefnisstjórnin gerði á stöðu mála í öðrum löndum leiddi í ljós að greining sú sem lögð var til grundvallar tillögum að breyttu skipulagi í Noregi og Danmörku er svipuð þeirri greiningu á stöðu lögreglunnar sem hér er að finna. Segja má að í hnotskurn sé þessi sameiginlega greining sú að smæð einstakra lögreglulíða standi starfi þeirra fyrir þrifum með hliðsjón af þeim auknu kröfum sem lögreglan stendur frammi fyrir á öllum sviðum og úr því þurfi að bæta með einum eða öðrum hætti.



5. SAMANTEKT

– HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR VERKEFNISSTJÓRNARINNAR

Í þessari skýrslu hefur í fyrsta lagi verið reynt að gefa greinargott yfirlit yfir stöðu mála á sviði löggæslu í dag, þær breytingar sem orðið hafa á liðnum árum og leggja mat á hvernig til hefur tekist með þeim breytingum, sbr. einkum tilkomu lögreglulaga nr. 90/1996. Í öðru lagi hefur verið gerð grein fyrir stefnumótun á sviði löggæslu til dagsins í dag og áhersluatriði sem að mati verkefnisstjórnarinnar ber að leggja til grundvallar við stefnumótun til framtíðar. Í þriðja lagi hefur verið lagt mat á hvaða breytingar þurfi að gera á skipulagi og stjórn lögreglu til þess að þau markmið sem að er stefnt í starfi lögreglunnar náist sem best. Í tengslum við þessi atriði hefur einnig verið fjallað um afmarkaðri þætti á löggæslusviðinu, svo sem árangursstjórnun á sviði löggæslu, eflingu verkefna sýslumanna og notkun reiknilíkans.

Það er álit verkefnisstjórnarinnar að þær breytingar sem gerðar voru á skipulagi löggæslu með gildistöku nýrra lögreglulaga árið 1997 hafi í megindráttum verið til bóta og þau markmið sem að var stefnt með setningu þeirra hafi að meginstefnu náðst. Að því er varðar starfsemi ríkislögreglustjóra telur verkefnisstjórnin að embættið hafi sinnt flestum verkefnum sínum í samræmi við fyrirbyggjandi kröfur og væntingar, enda þótt ákveðnir þættir í starfsemi þess hafi verið meira áberandi en aðrir. Það er hins vegar niðurstaða verkefnisstjórnarinnar að nauðsynlegt sé að huga sérstaklega að skipulagi rannsókna opinberra mála, með það að markmiði að auka rannsóknarhraða og skilvirkni, auk þess sem leita þurfi leiða til að auka gæði lögreglurannsókna í ákveðnum tilvikum. Hvað síðarnefnda atriðið varðar er það fyrst og fremst smæð margra lögregluliða sem gerir það að verkum að reynsla við rannsóknir tiltekinna mála byggist ekki upp innan viðkomandi lögregluliðs.

Margvísleg stefnumótunarvinna hefur átt sér stað á sviði löggæslu undanfarin ár á vegum ríkisstjórnar og löggjafans svo og ríkislögreglustjóra og einstakra lögreglustjóra. Að því er varðar meginmarkmið löggæslu til lengri tíma telur verkefnisstjórnin ekki ástæðu til að hrófla við þeirri skilgreiningu á hlutverki lögreglu sem fram kemur í 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og þeirri forgangsröðun verkefna sem ráðin verður af upptalningu greinarinnar. Þessi hlutverk lögreglu eru í skýrslunni nefnd öryggishlutverk, forvarnarhlutverk, rannsóknarhlutverk, þjónustu- og hjálparhlutverk, aðstoðarhlutverk, samstarfshlutverk, en einnig ber lögreglunni að sinna öðrum verkefnum sem henni eru falin lögum samkvæmt. Verkefnisstjórnin hefur hins vegar dregið fram áhersluatriði með hliðsjón af hverju og einu framangreindra hlutverka sem nýta má við markmiðssetningu á sviði löggæslumála.

Í tengslum við umrædd hlutverk lögreglu hefur verkefnisstjórnin bent á mælikvarða sem nýst geta til markmiðssetningar og árangursstjórnunar á sviði löggæslumála. Að mati verkefnisstjórnarinnar kemur það í hlut dómsmálaráðherra svo og ríkislögreglustjóra að útfæra til lengri tíma lögbundin meginmarkmið löggæslu og afmarka nánar hvernig standa á að árangursmælingum í því sambandi. Á grundvelli slíkrar almennrar stefnumörkunar geta einstakir lögreglustjórar, deildir innan embættis og jafnvel einstakir lögreglumenn sett sér markmið og skilgreint árangursmælikvarða. Verkefnisstjórnin bendir á að beint liggi við að útfæra löggæslumarkmið, skilgreina árangursmælikvarða og árangursmælingar í árangursstjórnunar-samningum dómsmálaráðherra við ríkislögreglustjóra svo og samningum ríkislögreglustjóra við einstaka lögreglustjóra.

Það er ein af meginniðurstöðum verkefnisstjórnar að smæð margra lögregluliða á landinu geri þeim erfitt fyrir við að sinna lögbundnu hlutverki og standi í vegi fyrir því að unnt sé að ná þeim árangri sem að

er stefnt og ætlast er til af þeim. Með stækkun umdæma og sameiningu lögregluliða væri stefnt að því að í hverju og einu umdæmi væri starfandi öflugt lögreglulið sem hefði burði til að sinna þeim verkefnum sem upp kæmu í viðkomandi umdæmi. Verkefnisstjórnin leggur til að flest lögregluumdæmin verði stækkuð til muna og verði jafnvel einungis fimm til sjö talsins. Verkefnisstjórnin hefur kosið að gera ekki endanlegar tillögur í þessum efnum, en þess í stað vísað til nokkurra mismunandi útfærslna sem fram hafa komið í skýrslum sem verkefnisstjórnin hefur aflað. Verði ekki fallist á stækkun og fækkun lögregluumdæma telur verkefnisstjórnin ljóst að auka verði stórlega miðlægt boðvald ríkislögreglustjóra í þeim tilgangi að stuðla að samvinnu og samstarfi einstakra lögregluembættanna í framkvæmd.

Að mati verkefnisstjórnarinnar er stækkun umdæma og sameining lögregluliða forsenda fyrir hvers konar umbótum á sviði löggæslu. Verkefnisstjórnin gerir hins vegar einnig tillögur sem lúta að stjórnun lögregluliða, einföldun rannsókna opinberra mála, notkun árangursstjórnunarsamninga og notkun reiknilíkans við fjárveitingar. Eins og áður segir telur verkefnisstjórnin liggja beint við að ríkislögreglustjóri geri árangursstjórnunarsamninga við einstaka lögreglustjóra á grundvelli almennrar stefnumótunar og sjái um framkvæmd þeirra. Með þessum hætti myndi ríkislögreglustjóri eiga auðveldara með að meta á hverjum tíma hvar helst þyrfti að styrkja og efla lögregluna. Í þessu sambandi bendir verkefnisstjórnin á kosti þess að fela ríkislögreglustjóra að safna saman og meta fjárlagatillögur einstakra lögreglustjóra og gera í samvinnu við þá heildartillögu til dómsmálaráðherra.

Verkefnisstjórnin gerir ekki tillögu um breytingu á lögbundnu hlutverki ríkislögreglustjóra. Tillögur hennar fela það hins vegar í sér að meiri þungi verður á að embættið beiti sér fyrir aukinni samvinnu og samhæfingu lögregluliða landsins auk þess sem hlutverk þess við stefnumótun og fjármálaumsýslu eykst.



HEIMILDASKRÁ

Björn Bjarnason (2003). „Framtíð og skipulag löggæslu.“ *Ræða flutt á aðalfundi Sýslumannafélagsins*, 17. október 2003. Á vefsíðunni: <http://www.bjorn.is/greinar/2003/10/17/nr/2569>

Björn Bjarnason (2004). „Samstarf í þágu aukins öryggis.“ *Ræða flutt á aðalfundi Sýslumannafélagsins*, 8. október 2004. Á vefsíðunni: <http://www.bjorn.is/greinar/2004/10/08/nr/2927>

Bogi Nilsson (2003). „Hvert á að vera skipulag ákærvalds hér á landi?“ *Rannsóknir í félagsvísindum IV – Lagadeild*. Háskólaútgáfan, 2003.

Brodeur, Jean-Paul (1998). *How to recognize good policing – Problems and issues*. SAGE Publications, 1998.

Det kongelige justis- og politidepartement (2000). *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*. St.meld. nr. 22 (2000-2001). Á vefsíðunni: <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/stmeld/012001-040010/index-dok000-b-n-a.html>

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (1997). *Lögreglulögin nr. 90/1996 ásamt greinargerð*.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (2002). *Skýrsla dómsmálaráðherra um stöðu og þróun löggæslu*. Lögð fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi, 2001-2002. Á vefsíðunni: <http://www.althingi.is/altext/127/s/1365.html>

Félagsmálaráðuneytið (2004). *Átak í eflingu sveitarstjórnarstigsins - Fyrstu tillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga*. Á vefsíðunni: http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/tillogur/tillogur_sameiningarnefndar_29sep2004.pdf

Fjármálaráðuneytið (1996). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Á vefsíðunni: <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Arangursstjornun/Arangursstjornun1996.pdf>

Fjármálaráðuneytið (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – nefndarálit*, 31. maí 2000. Á vefsíðunni: <http://www2.stjr.is/fr/yomislegt99/skloka.PDF>

Fjármálaráðuneytið (2004). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri – Handbók*. Á vefsíðunni: http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Handbok-arangursstj2004.pdf

Greinargerð um aukin verkefni sýslumanna (1995). *Greinargerð nefndar sem skipuð var af dómsmálaráðherra*, 17. maí 1995.

Guðlaug J. Sturludóttir og Kristjana Stella Blöndal (2004). *Mat lögreglumanna á starfsumhverfi sínu árið 2004*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, maí 2004.

Home Office (2004). *One Step Ahead – A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*. Á vefsíðunni: http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/wp_organised_crime.pdf

Justitsministeriet (2003). „Fremtidens politi“ *Fréttatilkynning danska dómsmálaráðuneytisins*, 4. júní 2003. Á vefsíðunni: <http://www.jm.dk/wimdoc.asp?page=document&objno=69898>

Leishman, Frank, Barry Loveday og Stephen P. Savage (2000). *Core issues in policing, second edition*. Pearson Education Limited, 2000.

Lögreglan í Hafnarfirði (2004). *Stefnumörkun og markmiðssetning lögreglustjórans í Hafnarfirði fyrir árið 2004*. Á vefsíðunni: [http://www.logreglan.is/upload/files/Markmiðssetning\(1\).pdf](http://www.logreglan.is/upload/files/Markmiðssetning(1).pdf)

Lögreglustjórinn í Reykjavík (1998-2004). *Ársskýrslur lögreglustjórans í Reykjavík fyrir árin 1997-2003*. Á vefsíðunni: http://www.logreglan.is/utgafur.asp?cat_id=381

Morgunblaðið (2004). *Eftirlit með þekktum afbrotamönnum gefur góða raun*. Morgunblaðið, 13. september 2004.

Politidirektoratet (2003). *Årsrapport 2002 for politi og lensmannsetaten*. Á vefsíðunni: <http://www.politi.no/publikasjoner/aars02.pdf>

Politikmissionen (2002). *Betænkning um politiets struktur*. Statens information. Á vefsíðunni: <http://www.jm.dk/pdf/bet1409.pdf>

Rannsóknarnefnd umferðarslysa (2003). *Banaslys í umferðinni 2002*. Á vefsíðunni: <http://www.rnu.is/banaslys02.pdf>

Ríkisendurskoðun (2003). *Náðist árangur? – Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Á vefsíðunni: http://www.rikisendurskodun.is/files/skyrslur_2003/nadist_arangur.pdf

Ríkislögreglustjórinn (1998-2004). *Ársskýrslur ríkislögreglustjóra fyrir árin 1997-2003*. Á vefsíðunni: http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=342

Ríkislögreglustjórinn (1999-2004). *Afbrotatölfræði fyrir árin 1999-2003*. Á vefsíðunni: http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=691

Ríkislögreglustjórinn (2003). *Samstarfsnefnd lögreglu og sveitarfélaga samanber 12. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 – Úttekt*.

Ríkislögreglustjórinn (2004). *Kynningarrit*. Á vefsíðunni: <http://www.logreglan.is/upload/files/RLS-Kynning.pdf>

Ríkissaksóknari (2002). *Skýrsla starfshóps ríkissaksóknara um meðferð nauðgunarmála hjá lögreglu og ákærvaldi*, mars 2002.

Ríkissaksóknari (2004). *Ársskýrsla ríkissaksóknara 2003*. Á vefsíðunni: http://www.saksoknari.is/media/frettir/Rikissaks_2003.pdf

Rúnar Guðjónsson (1992). „Lögbundin störf sýslumanna, lögreglustjóra og tollstjóra.“ *Dóms- og kirkjumálaráðuneytið*, 1992.

Stefnumörkun og markmiðasetning fyrir lögregluna til næstu fimm ára (2000). *Álit nefndar sem skipuð var af ríkislögreglustjóranum*, maí 2000.

Verkefnisstjórnin fékk upplýsingar og gagnlegar ábendingar frá fjölmörgum einstaklingum meðan á starfi hennar stóð, bæði að frumkvæði viðkomandi einstaklinga sem og verkefnisstjórnarinnar, svo og frá þeim sem sérstaklega voru fengnir til að vinna að afmörkuðum álitaeftum og þegar hafa verið nefndir til sögunnar. Ýmsar hugmyndir og ábendingar þessara aðila rötuðu með einum eða öðrum hætti inn í skýrslu verkefnisstjórnarinnar eða reyndust gagnlegar við vinnu hennar. Þessir aðilar eru:

Arnar Guðmundsson, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins.
Ásdís Ingibjargardóttir, skrifstofustjóri.
Ástríður Grímsdóttir, sýslumaður.
Bogi Nilsson, ríkissaksóknari.
Eiríkur Hreinn Helgason, yfirlögregluþjónn.
Geir Jón Þórisson, yfirlögregluþjónn.
Haraldur Johannessen, ríkislögreglustjóri.
Hólmsteinn Gauti Sigurðsson, lögfræðingur.
Ingimundur Einarsson, varalögreglustjóri.
Jóhann Benediktsson, sýslumaður.
Jón Fr. Bjartmarz, yfirlögregluþjónn.
Jón H. B. Snorrason, saksóknari.
Jónas Ingi Pétursson, rekstrarhagfræðingur.
Kristrún Kristinsdóttir, lögfræðingur.
Lárus Bjarnason, sýslumaður.
Ólafur Þór Hauksson, sýslumaður og formaður Sýslumannafélagsins.
Óskar Bjartmarz, formaður Landssambands lögreglumanna.
Ragnheiður Harðardóttir, saksóknari.
Sigríður Björk Guðjónsdóttir, sýslumaður.
Sólmundur Már Jónsson, fjármálastjóri.
Theodór Kristjánsson, lögreglufulltrúi.
Þórir Oddsson, vararíkislögreglustjóri.

Loks hafði verkefnisstjórnin aðgang að tveimur verkefnum nemenda í stjórnunarnámi við Lögregluskóla ríkisins og Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands, annars vegar lokaverkefni Arnars Rúnars Marteinsonar, Egils Bjarnasonar, Ernu Sigfúsdóttur, Friðriks Smára Björgvinssonar, Óskars Þórs Sigurðssonar, Sigurgeirs Ómars Sigmundssonar og Smára Sigurðssonar sem ber yfirskriftina Sameining lögreglu á höfuðborgarsvæðinu, og hins vegar verkefni Arnars Jensonar, Baldvins Einarssonar, Birgis Sigmundssonar, Högna Einarssonar, Lúðvíks Eiðssonar, Ómars Smára Ármannssonar og Theodórs Kristjánssonar í verkefnastjórnun sem ber yfirskriftina Eitt land – ein lögregla.



VIÐAUKI I

- TILLÖGUR UM NÝSKIPAN LÖGREGLUMÁLA

- SKÝRSLA ÓLAFS K. ÓLAFSSONAR SÝSLUMANNS SNÆFELLINGA

I INNGANGUR

Dómsmálaráðherra, Björn Bjarnason, hefur boðað, að hann vilji beita sér fyrir breytingum á umdæmaskipan við löggæslu og innra starfi lögreglunnar, án þess að fækka sýslumönnum. Á fundi Sýslumannafélags Íslands 17. október 2003 kynnti ráðherrann hugmyndir sínar.

Dómsmálaráðherra skipaði 11. nóvember 2003 starfshóp (hér á eftir nefndur starfshópurinn), sem hann fól það verkefni að móta og setja fram tillögur að breytingum á umdæmaskipan við löggæslu og innra starfi lögreglunnar. Samkvæmt erindisbréfi starfshópsins hefur hann tvíþætt meginhlutverk: „Í fyrsta lagi að koma með hugmyndir að nýju skipulagi sem hafi það að markmiði að styrkja og efla starfsemi lögreglu og sýslumanna auk þess að bæta nýtingu þeirra fjármuna sem til embættanna er varið.

Í öðru lagi að móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt er forgangs- röð við úrlausn verkefna og sett eru mælanleg markmið fyrir löggæsluna.“

Ekki er gert ráð fyrir að tillögur hópsins leiði til þess að embættum sýslumanna fækki.

Formaður starfshópsins kallaði sýslumann Snæfellinga á sinn fund 29. janúar s.l. og óskaði eftir því, að sýslumaður setti fram sínar hugmyndir um verkefni starfshópsins innan þeirra marka, sem felast í erindisbréfi hans. Sérstaklega var þess óskað að sýslumaður setti fram sínar hugmyndir um þann hluta verkefnisins er lýtur að því, að koma á nýju skipulagi lögreglunnar með það að markmiði að styrkja og efla starfsemi hennar innan núverandi fjárveitinga. Við það skyldi miða að embættum sýslumanna fækki ekki en inntak í embættisfærslu þeirra þyrfti ekki endilega að vera alls staðar hið sama. Í þessu felst að ekki þurfa allir sýslumenn að vera lögreglustjórar.

Sýslumanni voru ætlaðar fjórar vikur til verksins.

Hér á eftir er gerð grein fyrir hugmyndum sýslumanns er varða skipulag lögreglunnar. Gerðar eru tillögur í almennum atriðum um breytt skipulag lögreglunnar en nánari útfærsla bíður síðari tíma þyki tillögurnar verðskulda nánari skoðun.

Ekki er fjallað um innviði embætta lögreglustjóra af sömu ástæðu. Á þetta sérstaklega við embætti ríkislögreglustjóra, þar sem unnin er sérhæfð vinna á sviði skatta- og efnahagsbrota og öryggismála.

II LÖGREGLAN

Hlutverk lögreglu er skilgreint í 1. gr. lögreglulaga. Sýslumaður vill orða meginhlutverk lögreglunnar þannig, að það sé að þjóna samfélaginu og tryggja öryggi þess.

Þjónusta lögreglunnar við samfélagið er fólgin í hvoru tveggja,

- að greiða götu borgaranna og
- að upplýsa refsiverða háttsemi.

Með sama hætti tryggir lögreglan öryggi samfélagsins með

- forvörnum og
- upplýsingaöflun um hættur, sem kunna að steðja að stjórnvöldum.

Í greinargerð með 3. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 segir að: „... orðið „lögregla“ [sé] notað sem heildarheiti á þeirri stofnun þjóðfélagsins sem hefur með höndum löggæslu í víðustu merkingu.“

Þegar hlutverk stofnunarinnar „lögregla“ er skoðað er rétt að hafa í huga að fleiri stofnanir samfélagsins „[hafa] með höndum löggæslu“. Til dæmis um það má nefna, að Fiskistofa og Samkeppnisstofnun gæta laga á sínu starfssviði og hafa til þess ýmis úrræði lögum samkvæmt. En það, sem skilur lögregluna frá slíkum stofnunum, er valdheimild 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, að lögregla rannsakar mál að hætti laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 og getur með ákæru höfðað mál fyrir dómi.

Í því, sem á eftir fer, er litið til þess, að lögreglan sé í stakk búin að rækja meginhlutverk sitt; að þjóna samfélaginu og tryggja öryggi þess. Hagsmunir, sem tengjast starfsmönnum lögreglunnar, hljóta að víkja fyrir hagsmunum samfélagsins af því að lögreglan ræki meginhlutverk sitt.

III STARFSMENN LÖGREGLUNNAR

Í lögreglulögum er vikið að þeim er teljast til starfsmanna lögreglunnar en það eru ríkislögreglustjóri, vararíkislögreglustjóri, lögreglustjórar, varalögreglustjórinn í Reykjavík, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins, löglærðir fulltrúar lögreglustjóra, lögreglumenn og annað starfslið lögreglu. Þá eru saksóknarar við embætti lögreglustjóra, sem fjallað er um í lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, starfsmenn lögreglunnar.

2. mgr. 1. gr. siðareglna lögreglu frá 26. júní 2003 er svohljóðandi: „Í reglum þessum eru taldir til starfsmanna lögreglu ríkislögreglustjóri, vararíkislögreglustjóri, lögreglustjórar, varalögreglustjórinn í Reykjavík, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins, löglærðir fulltrúar lögreglustjóra, lögreglumenn og annað starfslið lögreglu auk saksóknara við embætti lögreglustjóra þ.m.t. embætti ríkislögreglustjóra.“

Ríkislögreglustjórinn birti í janúar 2004 starfsmannastefnu lögreglunnar. Starfsmannastefnan: „... nær til þeirra sem ráðnir eru til starfa innan lögreglunnar. Um starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna fer að lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og kjarasamningum, sbr. lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986. Stefnan nær einnig til þeirra embættismanna innan lögreglunnar sem taka laun samkvæmt úrskurði kjaranefndar, sbr. lög um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992, og til þeirra starfsmanna sem standa utan stéttarfélaga og fjármálaráðherra ákvarðar laun fyrir.“

Í greinargerð með 9. gr. frumvarps til lögregluglaga segir, að með lögregluvaldi sé átt við vald, sem lögregluinni einni er falið til að gefa fyrirskipanir og til að gripa til aðgerða gagnvart þegnunum, með valdbeitingu ef nauðsynlegt er. Slíkt vald hafa aðeins þeir starfsmenn lögreglunnar, 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.

Þeir starfsmenn lögreglunnar, sem teljast til handhafa lögregluvalds, eru ríkislögrelustjóri, vararíkislögrelustjóri, lögrelustjórar, varalögrelustjórinn í Reykjavík, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins, lög-lærðir fulltrúar lögrelustjóra og lögrelumenn.

Aðrir starfsmenn lögreglunnar fara ekki með lögregluvald.

Í töflu 1 er sýndur heildarfjöldi lögrelumanna og afleysingamanna í lögreglu ríkisins eins og hann var 1. febrúar 2004 samkvæmt upplýsingum ríkislögrelustjórans, samanber fylgiskjal 1.

Stöðuheiti	Tafla 1	
	Fjöldi	Hlutfall af heild
Yfirlögrelupjónn	23	3,42 %
Aðstoðaryfirlögrelupjónn	28	4,17 %
Aðalvarðstjóri / lögrelufulltrúi	97	14,45 %
Varðstjóri / rannsóknarlögrelumaður	236	35,17 %
Lögrelumaður	285	42,47 %
Afleysingamaður	2	0,29 %
Alls	671	100 %

Aðstoðarvarðstjórar í fylgiskjali 1 eru taldir með lögrelumönnum í töflunni því samkvæmt reglugerð nr. 49/2002, um starfsstig innan lögreglu, verða stöðurnar mannaðar lögrelumönnum þegar aðstoðarvarðstjórnir láta af störfum. Lögrelufulltrúinn er talinn með aðalvarðstjórum / lögrelufulltrúum.

Þegar þessar tölur um starfsmenn lögreglunnar eru skoðaðar er vert að hafa eftir- farandi í huga úr skýrslu Ríkisendurskoðunar „Lögrelustjórinn í Reykjavík. Stjórn- sýsluendurskoðun“ frá því í desember 1998, bls. 23: „Full ástæða er til þess að aðgreina betur en nú á sér stað, annars vegar hin eiginlegu lögrelustörf og hins vegar ýmis störf hjá embættinu sem ekki krefjast lögrelumenntunar. Nokkuð er um það að lögrelumenn gegni störfum sem falla undir síðarnefndu skilgreininguna. Þeir njóta engu að síður allra starfskjara lögrelumanna, s.s. varðandi kjarasamninga. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti almenna reglan að vera sú að lögrelumenn gegni einungis eiginlegum lögrelustörfum innan embættisins, en til annarra starfa sé ráðið starfsfólk sem hefur annars konar menntun og reynslu.“

Í núgildandi lögregluglögum er annars vegar fjallað um hlutverk lögreglunnar og skipulag hennar og hins vegar um réttindi og skyldur eins hóps starfsmanna lögreglu; lögrelumanna.

Sýslumaður telur, að við endurskoðun lögregluglaga eða í nýjum lögregluglögum, eigi að skilja á milli þessara atriða. Annars vegar verði fjallað um

- stofnunina „lögrela“, hlutverk hennar og skipulag, og hins vegar um
- alla starfsmenn hennar eins og gert er í síðareglum lögreglu og starfsmannastefnu hennar enda er rétt að gera að ýmsu leyti ríkari kröfur til starfsmanna lögreglu s.s. varðandi aukastörf.

Eins kemur til greina að fjalla um þessi atriði í sitt hvorum lögunum.

IV FJÁRVEITINGAR TIL LÖGGÆSLU

Tillögur sýslumanns miðast við óbreyttar fjárveitingar til lögreglunnar og óbreyttan mannafla.

Nú er fjárveitingum til lögreglunnar í meginatriðum skipt niður á 26 lögregluumdæmi /embætti sýslumannna, Lögregluskóla ríkisins og embætti ríkislögreglustjórans.

Nokkuð skortir á að fjárlög gefi skýra mynd af heildarfjárveitingum til löggæslu. Sem dæmi má nefna, að til embætta sýslumanna er fjárveitingu á fjárlögum skipt í tvo hluta; „yfirstjórn“ og „löggæslu“. Til löggæslu teljast laun lögreglumanna og almennur rekstur lögreglunnar. En til yfirstjórnar teljast laun sýslumanns, löglærðra fulltrúa hans og skrifstofufólks auk almenns rekstrar skrifstofu. Þegar fjárveitingar til yfirstjórnar eru skoðaðar er nauðsynlegt að hafa í huga, að hluti vinnu sýslumanna telst til löggæslu, öll vinna eða hluti vinnu löglærðra fulltrúa telst til löggæslu og hluti af vinnu skrifstofufólks er vegna lögreglunnar. Því kostar rekstur lögreglunnar hjá embættum sýslumanna meira en sem nemur þeim hluta fjárveitingarinnar sem nefndur er „löggæsla“ í fjárlögum.

Laun lögreglumanna

Eins og í öðrum rekstri er verulegur hluti fjárveitinga til lögreglunnar vegna launa. Þegar laun lögreglumanna eru skoðuð verður að hafa í huga, að fram á hin síðari ár hefur eina leiðin til að hækka laun lögreglumanna verið sú, að hækka þá í tign. Þetta, ásamt öðru, skýrir fjölda lögreglumanna með tign yfirmanna, samanber töflu 1 í III. kafla. Ef lögregluumdæmum fækkar mun stöðum yfirmanna í lögreglu óhjákvæmilega fækka. Laun einstakra lögreglumanna verða ekki hækkuð með því að fá þeim starfsheiti yfirmanns. Til að mæta óskum um launahækkunir einstakra lögreglumanna er nauðsynlegt að skapa svigrúm til launahækkana með tilliti til árangurs í starfi og persónulegra eiginleika.

Ráðning/skipun lögreglumanna

Nú eru lögreglumenn með tign upp í aðalvarðstjóra / lögreglufulltrúa ráðnir eða skipaðir til starfa af ríkislögreglustjóra en aðstoðaryfirlögregluþjónar og yfirlögregluþjónar skipaðir af dómsmálaráðherra.

Undanfarin ár hefur verið til umræðu, m.a. til að auka sveigjanleika í starfsemi lögreglu, að breyta þessu fyrirkomulagi annað hvort á þann veg, að ríkislögreglustjóri ráði eða skipi alla lögreglumenn án tillits til tignar eða að lögreglustjórar ráði þá lögreglumenn er starfa í þeirra lögregluliði. Nokkuð hefur miðað í átt til breytinga en þær hafa mætt andstöðu forystu lögreglumanna.

Landssamband lögreglumanna skilaði dómsmálaráðuneytinu greinargerð 1993 um frumvarp til lögreglulaga. Þar segir m.a. um breytingar á skipun lögreglumanna til starfa: „LL leggur áherslu á það að lögreglumenn verði skipaðir til starfa af dómsmálaráðherra eins og verið hefur þrátt fyrir þá meginstefnu stjórnvalda að draga úr skipunum í stöður opinberra starfsmanna. Með hliðsjón að því valdi sem lögreglumönnum er falið er nauðsynlegt að tryggja að þeir geti hafið sjálfstæða rannsókn gegn hverjum þeim sem grunaður er um refsiverða háttsemi. Í þeim tilvikum sem slíkir aðilar tengjast ábrifaaðilum eða stjórnunaradilum lögreglu er hætt við að þvingunum verði beitt til að þeir láti af rannsókn sinni. Er þá mikil[l] munur á ráðningarsamningi með gagnkvæmum uppsagnarfresti eða skipun.“

Ætla verður, að sjónarmið af þessum toga byggist á misskilningi. Lögreglumönnum er hvergi í lögum falin sjálfstæð heimild til að hefja opinbera rannsókn á hendur grunuðum aðila. Hins vegar segir skýrlega

í 1. mgr. 66. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, að rannsókn opinberra mála sé í höndum lögreglu.

Lögreglan er skipulagsbundin stofnun. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. lögreglulaga og 1. tl. 2. mgr. 4. gr. reglugerðar um starfsstig innan lögreglu fara lögreglustjórar með stjórn lögregluliðs, hver í sínu umdæmi, annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæminu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess. Það er því ótvírætt í höndum lögreglustjóra, að taka ákvörðun um það hvort lögreglumenn hefji opinbera rannsókn vegna gruns um refsiverða háttsemi.

Sýslumanni þykir rétt að starfshópurinn taki afstöðu til þess hvort ríkislögreglustjórinn ráði eða skipi alla lögreglumenn til starfa eða hvort lögreglustjórar ráði þá lögreglumenn er starfa í þeirra lögregluliði.

Sýslumaður telur, að það fjármagn, sem Alþingi ákveður að verja til lögreglunnar, eigi með fjárlögum að fara til embættis ríkislögreglustjórans. Það embætti skipti síðan fjárveitingunni niður á embætti lögreglustjóra samkvæmt reiknilíkani, sem mæli á raunsæjan átt rekstrarkostnað embættanna. Með slíku reiknilíkani á einnig að fást aukinn fyrirsjáanleiki í fjárveitingar til lögreglunnar og betri kostnaðarstýring.

Ætla má, að fyrirkomulag af þessum toga á fjárveitingum til lögreglunnar, auðveldi stjórnvöldum að leggja fyrir lögregluna að fylgja tiltekinni löggæsluáætlun eða löggæslustefnu.

Þá auðveldar slíkt fyrirkomulag, að færa mannafla tímabundið á milli lög- regluumdæma eftir því, sem einstök verkefni krefjast. Sjá V. kafla varðandi lögreglu- rannsóknir.

Verði þessi kostur valinn er rétt að ríkislögreglustjórinn ráði eða skipi alla lögreglumenn til starfa.

V RANNSÓKNIR LÖGREGLUNNAR OG ÁKÆRUVALD LÖGREGLUSTJÓRA

Hlutverki ríkislögreglustjóra, eins og því er lýst í 5. gr. lögreglulaga, má í meginatriðum skipta í almenn stjórnarsýsluverkefni fyrir lögregluna og sérstök verkefni, eins og vegna rannsókna skatta- og efnahagsbrota og brota gegn stjórnskipan ríkisins og ædstu stjórnvöldum þess. Auk þess er honum ætlað að vera lögreglustjórum til aðstoðar við rannsókn alvarlegra brota.

Í erindisbréfi starfshópsins segir m.a.: „Markmiðið er, að löggæsla og ákærvald eigi í fullu tré við þá, sem gerast brotlegir við lögin, og standi þeim helst feti fram. Efnahagsbrot eru fleiri og stærrí en áður og raf- rænum aðferðum er beitt af vaxandi þunga við brotastarfsemi. Þörf fyrir sérmenntað fólk til rannsókna á nýjum tegundum brota verður sífellt meiri.

...

Við endurskoðun á skipan lögreglumála er nauðsynlegt að taka afstöðu til ýmissa sjónarmiða til dæmis varðandi ákærvaldið, sem fram hafa komið á undanförunum árum um það, sem betur má fara að dómi sérfróðra og reyntlumikilla manna.

...

Löggæsla byggist á tveimur meginstoðum, almennri löggæslu og rannsóknum. Á milli þessara stoða verða að vera greiðar leiðir, þótt starfsaðferðir séu að ýmsu leyti ólíkar. Komuð hafa fram hugmyndir um, að rannsóknardeildir eða rannsóknar- lögregla verði skilgreind í lögum og er nauðsynlegt að taka afstöðu til þeirra.“

Hjá embætti ríkislögreglustjórans hefur verið byggð upp mikil þekking á sérhæfðum og krefjandi rannsóknnum brotamála. Auk þess hefur embættið aðstoðað önnur lög- reglustjóraembætti við rannsókn alvarlegra brota. Sú rannsóknaraðstoð hefur oft verið á kostnað sérhæfðra rannsókna embættisins.

Með því að fækka lögregluumdæmunum, eins og lagt er til í 2. lið VI. kafla, verða embætti lögreglustjóra betur í stakk búin, til að sinna öllum meginþorra lögreglurannsókna í umdæmunum. Lögreglustjórar geta þá byggt upp þekkingu innan lögregluliðanna til að einstakir lögreglumenn sinni krefjandi lögreglurannsóknum. Það er síðan lögreglustjóranna að tryggja, að á milli almennrar löggæslu og rannsókna séu greiðar leiðir.

Hins vegar má búast við því að lögreglulið fái til rannsóknar mál, sem það hefur ekki sérþekkingu á. Sú þekking kann hins vegar að vera til staðar í öðru lögregluliði. Til að lögreglustjóraembættin geti tekist á við slík mál er nauðsynlegt að ríkislögreglustjórinn hafi lagaheimild til að veita lögreglustjóraembættunum rannsóknaraðstoð með því

- að færa mannafla til þess lögregluliðs, sem hefur þörf fyrir hann hverju sinni
- að færa forræði á rannsókn á milli lögregluumdæma eða til
- að taka lögreglurannsókn yfir.

Slík lagaheimild ríkislögreglustjórans á að stuðla að tvennu

- að styrkja rannsóknir brotamála í lögregluumdæmunum og
- að styrkja rannsóknir embættis ríkislögreglustjórans á sviði skatta- og efnahagsbrota og öryggismála.

Geti embætti ríkislögreglustjóra veitt embættum lögreglustjóra rannsóknaraðstoð með þessum hætti er embættinu skapað aukið svigrúm til tímafrekra og sérhæfðra rannsókna á sviði skatta- og efnahagsbrota og öryggismála.

Í IV. kafla er það lagt til, að allar fjárveitingar lögreglunnar fari til ríkislögreglustjórans. Verði það reyndin getur hann fært mannafla á milli umdæma til rannsókna án þess að einstakir lögreglustjórar þurfi að bera ugg í brjósti vegna fjárveitingar.

Það sjónarmið á rétt á sér, að sýslumönnum í fámennum umdæmum geti reynst torvelt að viðhalda færni sinni í meðferð ákærumála. Því er það ákærvaldi til styrktar að fækka lögregluumdæmunum. Til að leggja áherslu á mikilvægi ákærvalds í störfum lögreglustjóra er lagt til, að varalögreglustjórar verði í fyrirsvari ákærumála lögregluembættanna, sjá nánar 12. lið A. þáttar VI. kafla.

VI FJÖLDI LÖGREGLUUMDÆMA

A. Almenn atriði

Eins og áður segir eru lögregluumdæmin 26. Lagt er til að þeim verði fækkað um 19 niður í 7.

Hér á eftir er gerð grein fyrir því á hvern hátt er mögulegt að fækka umdæmunum, að mati sýslumanns. Fyrst er gerð grein fyrir þeim almennu sjónarmiðum og upplýsingum, sem tillagan byggir á. Þegar

fjallað er um einstök möguleg umdæmi verður þeirra sjónarmiða getið, sem sýslumaður telur sérstaklega eiga við um það umdæmi.

1. Flest lögreglulið landsins eru fámenn en þjóna stórum landsvæðum með byggð í þéttbýli og dreifbýli. Nokkur lögreglulið eru það fámenn, að orðið lögreglulið á varla við.
 - Fámenn lögreglulið geta sinnt almennum málsrannsóknnum en síður þeim er krefjast sérþekkingar í rannsóknum mála.
 - Fæst lögregluliðin eru með sólarhringsvakt en eru þess í stað með bakvaktir. Þær eru í eðli sínu greiðsla fyrir það eitt að vera til taks og þegar á þarf að halda er vinna á bakvaktatíma aukavinna.
 - Núverandi umdæmamörk geta leitt til þess, að lögreglulið næst vettvangi sinnir ekki útkalli heldur lögreglulið, sem á um lengri veg að fara.
 - Stöðugt álag og viðvera starfsmanna fámennra lögregluliða er mjög slítandi og getur það haft áhrif á gæði lögreglustarfanna.
2. Með því að fækka umdæmum verða lögregluliðin fjölmennari, mögulegt verður að hafa sólarhringsvakt í þeim, álag á starfsmenn lögreglu verður eðlilegra og draga má úr óheppilegum áhrifum núverandi skiptingar landsins í lögregluumdæmi.
 - Fjölmennara lögreglulið á að vera í stakk búíð til að þjálfa lögreglumenn til krefjandi lögreglu-rannsókna.
 - Það er ákærvaldi til styrktar að fækka lögregluumdæmunum, sjá V. kafla og 12. lið A. þáttar VI. kafla.
 - Það getur verið breytilegt frá degi til dags hvar þörf fyrir löggæslu er mest innan umdæmis. Mannafla nægilega stórs lögregluliðs í hæfilega stóru umdæmi má auðveldlega færa til eftir því, sem hin daglegu verkefni krefjast hverju sinni.
 - Með stærri lögregluumdæmun er dregið úr hættunni á því að ekki sé leitað til þess lögreglu-liðs, sem er næst vettvangi atburða.
 - Sólarhringsvaktir krefjast ekki sama mannafla á vakt allan sólarhringinn og kostnað við þær verður að skoða á móti kostnaði við bakvaktir og aukavinnu á þeim.
3. Á því er byggt að fjöldi og staðsetning lögreglustöðva verði óbreytt. Á fylgiskjali 2 sést núverandi staðsetning lögreglustöðva á landinu.
4. Á því er byggt að fjöldi lögreglumanna í nýju umdæmi verði samanlagður núverandi fjöldi lögreglumanna þeirra lögregluliða, sem sameinast. Ekki má þó loka á þann möguleika að víkja frá þessu. Um fjölda lögreglumanna er vísað til töflu 1 á bls. 4 og fylgiskjals 1.
5. Það getur haft kosti í för með sér að hafa lögreglumenn dreifða innan umdæmis. Lögreglumaður/menn, sem búsettur er í þéttbýli og gengur þar til sinna daglegu starfa á lögreglustöð, veitir íbúunum öryggisfinningu. Löggæslan hefur á sér yfirbragð grenndarlöggæslu. Auðvelt er að rækta forvarnarstarf, virkja björgunarsveitir og góð samvinna getur tekist við öryggisfyrirtæki, þar sem þau eru. Um samvinnu lögreglu og öryggisfyrirtækja er vísað til fylgiskjals 4, bls. 5.

Með dreifðri búsetu lögreglumanna fá stjórnendur lögreglunnar upplýsingar alls staðar að úr umdæminu um það hvar þörf er á aukinni löggæslu á hverjum tíma og geta ráðstafað mannafla í samræmi við það. Í þessu liggur styrkur lögregluliðs, sem hefur mannafla dreifðan um umdæmið.

6. Á því er byggt að hið sameinaða lögregluumdæmi hafi nokkra landfræðilega og félagslega samstöðu.

7. Á því er byggt að samgöngur innan hins sameinaða umdæmis séu að öllu jöfnu greiðar.

8. Það er löggæslunni til styrktar að hvetja til samkeppni og samanburðar á milli lögregluumdæma með því að hafa þau sem sambærilegust að umfangi.

Núverandi fyrirkomulag gerir allan samanburð á milli lögregluumdæma mjög torveldan því erfitt er að bera lögreglulið með 1 lögreglumanni saman við lögreglulið með tæplega 300 lögreglumönnum.

Þó stefna beri að sambærilegum lögregluumdæmum verður ekki horft fram hjá því, að löggæsla á áhrifsvæði Reykjavíkur, verður alltaf með öðrum áherslum en löggæsla annars staðar á landinu, þó grundvallaratriði löggæslu séu alls staðar hin sömu.

9. Það getur skipt máli, að greining brota í hegningarlagabrot, umferðarlagabrot og sérrefsilagabrot þeirra umdæma, sem verða sameinuð, sé af svipuðum toga. Þó verður að hafa í huga, að 74 % allra brota, sem lögreglan fæst við, eru umferðarlagabrot, samanber afbrotatölfræði ríkislögreglustjórans fyrir árið 2002, bls. 19. Upplýsingar á fylgiskjali 3 eru frá ríkislögreglustjóranum, þar eru brot greind eftir núverandi umdæmum og tegund brots.

10. Telja verður, að lögreglulið, sem nú fæst eingöngu við löggæslu í þéttbýli, eigi frekar samleið með öðru slíku lögregluliði en því, sem fæst við löggæslu í dreifbýli, á þjóðvegum og í minna þéttbýli.

11. Sjónarmið almannavarna geta haft áhrif á stærð lögregluumdæma.

12. Fyrir hverju lögregluliði fer lögreglustjóri. Næstur honum verði varalögreglustjóri, sem verði í fyrirsvari ákærumála embættisins, samanber kafla V. Ekki er gert ráð fyrir því að nota heitið saksóknari um þá starfsmenn lögreglu, sem sinna störfum ákærenda. Rétt þykir að einskorða það við saksóknara hjá embætti ríkissaksóknara.

Það þykir hafa gefist vel að fela lögreglustjórum ákærvald. Að því má leiða líkur, að ákærumál gangi hraðar fyrir sig en áður var og, að ákærvaldið sé almennt skilvirkt í höndum lögreglustjóra.

Sú hugmynd hefur komið fram, að bæta stjórnáskilum inn í ákærvaldið með því að stofna embætti héraðssaksóknara. Hugmyndin byggir á því, að það sé galli á skipan ákærvaldsins, að ríkissaksóknari, æðsti handhafi ákærvalds, taki ákvarðanir, sem ekki eru kærnlegar, í ýmsum álitamálum á frumstigi ákærvalds. Stjórnáskilur ákærvalds yrðu samkvæmt hugmyndinni þrjú, lögreglustjórar, héraðssaksóknarar og ríkissaksóknari.

Sýslumaður hefur í sínum daglegu störfum ekki orðið var við ætlaðan galla á ákærvaldinu. Reynist hann hins vegar vera til staðar hlýtur að mega bæta úr honum á einfaldari hátt en þann að auka yfirbyggingu ákærvaldsins. Það kemur til álita, að lögreglustjórar tækju ákvarðanir í fleiri

álitamálum á frumstigi ákærvalds, sem væru kæránlegar til ríkissaksóknara. Hættan við aukna yfirbyggingu er alltaf sú, að það dragi úr málshraða og skilvirkni.

13. Þegar samsetning stöðuheita lögregluliðs umdæmis er ákveðin, að öðru leyti, er hægt að beita eftirfarandi aðferð/hugsun:
 - Fyrst er litið á alla handhafa lögregluvalds í hinu nýja umdæmi sem eina heild, án tillits til núverandi stöðuheita eða staðsetningar þeirra.
 - Næst er fjöldi vakta á sólarhring og fjöldi lögreglumanna á hverri vakt ákveðinn.
 - Á þessum grunni verður fjöldi lögreglumanna í stöðum yfirmanna ákveðinn í hinu nýja lögregluliði.
Þessi aðferð á að leiða til þess, að núverandi staðsetning handhafa lögregluvalds innan umdæmis, hafi ekki áhrif á stöðuheiti þeirra í nýju lögregluliði. Einnig er með þessari aðferð verið að halda því á lofti að meginhlutverk lögreglunnar er að þjóna samfélaginu og tryggja öryggi þess og því sé rétt að hafa sem mest af mannafla lögreglunnar sem næst borgurunum, sem þjónustunnar eiga að njóta.
14. Fækkun lögregluumdæma mun af þessum sökum óhjákvæmilega leiða til fækkunar yfirmanna í lögreglunni. Lögreglustjórum fækkar og lögreglumönnum í stöðum yfirmanna fækkar einnig. Hvað lögreglumenn varðar, sem nú eru í stöðum yfirmanna, má fara nokkrar leiðir. Ein er sú, að lögreglumenn, sem ekki munu gegna í reynd stöðu yfirmanns, haldi óbreyttum launum út skipunartíma sinn þó verksvið þeirra kunni að breytast.
15. Einnig mótast tillagan af reynslu sýslumanns af því að reka eitt lögreglulið á Snæfellsnesi með þrjár lögregluvarðstofur. Í ársskýrslu sýslumanns Snæfellinga fyrir árið 2003 er gerð grein fyrir skipulagi lögreglunnar á Snæfellsnesi í 1. þætti VI. kafla hennar. Fylgiskjal 4.

B. Tillaga að fjölda lögregluumdæma

Reykjanes

Lagt er til að lögregluliðin í Kópavogi, Hafnarfirði, Keflavík og á Keflavíkurflugvelli verði sameinuð.

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 148 lögreglumenn og annað starfslíð.
- Fjöldi lögreglustöðva: 6
- Löggæslan er af svipuðum toga í öllum umdæmunum; þéttbýlislöggæsla og umferðarlöggæsla á vegum með mikla umferð. Löggæslan á Keflavíkurflugvelli hefur mikla sérstöðu vegna samgangna við útlönd. Þó hafa öll embættin unnið mikið saman undanfarin ár.
- Landfræðileg og félagsleg samstaða eins og mest má verða.
- Samgöngur eins og best gerist.
- Lögregluliðið verður það fjölmennt, að það verður raunhæfur samanburður við lögregluliðið í Reykjavík.

Reykjavík

Lagt er til að lögregluliðin í Reykjavík og á Akranesi verði sameinuð. Umdæmið taki auk þess yfir allan Hvalfjörðinn, þ.e. sveitarfélögin Kjósarhrepp, Hvalfjarðarstrandarhrepp, Skilmannahrepp og Innri-Akraneshrepp. (Um upptalningu sveitarfélaga er vísað til meðfylgjandi korts Landmælinga Íslands, útg. nóvember 2003, fylgiskjal 5.)

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 283 lögreglumenn og annað starfslið.
- Fjöldi lögreglustöðva: 6.
- Löggæslan í báðum umdæmunum er fyrst og fremst þéttbýlislöggæsla.
- Nú nær umdæmi lögreglunnar í Reykjavík upp í Hvalfjarðargöng og inn í Hvalfjörð, að umdæmi lögreglunnar í Borgarnesi. Mun styttra er þó frá lögreglustöðinni á Akranesi að göngunum auk þess sem styttra er frá lögreglustöðinni til hinna mannmörgu iðjuvera í Hvalfirði. Sama má segja um byggðina í Hvalfirði að öðru leyti. Með því að sameina lögregluliðin í Reykjavík og á Akranesi myndar varðsvæðið Akranes, Hvalfjarðargöng, Hvalfjörður og Kjós eina heild.
- Með tilkomu Hvalfjarðarganga á lögregluumdæmið á Akranesi mikla landfræðilega samstöðu með lögregluumdæmi Reykjavíkur. Í atvinnulegu og félagslegu- tilliti á Akranes aukna samleið með Reykjavík eftir tilkomu Hvalfjarðarganga.
- Samvinna hefur verið á milli lögregluembættanna í Reykjavík og á Akranesi undanfarin ár.
- Samgöngur innan umdæmanna eru góðar.

Vesturland

Lagt er til að lögregluliðin í Borgarnesi, á Snæfellsnesi, í Búðardal og á Patreksfirði verði sameinuð.

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 22 lögreglumenn og annað starfslið.
- Fjöldi lögreglustöðva: 6.
- Löggæslan í öllum umdæmunum er jöfnum höndum löggæsla í þéttbýli, í dreifbýli og á þjóðvegum.
- Breiðafjörðurinn sameinar þau þrjú umdæmi, sem að honum liggja. Skipulögð umferð ferðamanna frá Stykkishólmi um Breiðafjörð eykst stöðugt. Byggðin, sem eftir er í eyjunum, leitar sér þjónustu í Stykkishólmi. Við björgun og almannavarnir á og við Breiðafjörð hefur Stykkishólmur verið miðstöð aðgerða.
- Samgöngur milli og innan umdæma lögregluliðanna í Borgarnesi, á Snæfellsnesi og í Búðardal eru góðar. Umdæmi lögregluliðsins á Patreksfirði hefur sérstöðu um vegi og vetrarfærð, sem getur verið mjög erfið. Þó eru daglegar samgöngur við lögregluliðið á Snæfellsnesi um Breiðafjörð með ferju.
- Samvinna hefur verið á milli lögregluembættanna í Borgarnesi, á Snæfellsnesi og í Búðardal. Embættið á Snæfellsnesi hefur aðstoðað við málsrannsókn á Patreksfirði.

Vestfirðir

Lagt er til að lögregluliðin á Ísafirði og í Bolungarvík verði sameinuð.

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 15 lögreglumenn og annað starfslið.
- Fjöldi lögreglustöðva: 2.

- Ísafjörður og Bolungarvík hafa mikla sérstöðu vegna almannavarna. Þær aðstæður geta skapast, að svæðið einangrist og einu samskiptin út fyrir það séu á sjó við erfiðar aðstæður.
- Á milli Ísafjarðar og Bolungarvíkur eru 15 km. Snjóflóðahætta getur verið á leiðinni á veturnum en annars er leiðin greiðfær.
- Vetrarsamgöngur innan umdæmanna og út fyrir þau geta verið mjög erfiðar.
- Samvinna hefur verið á milli lögregluembættanna.

Norðurland

Lagt er til að lögregluliðin á Hólmavík, Blönduósi, Sauðárkróki, Siglufirði, Ólafsfirði, Akureyri og Húsa-
vík verði sameinuð.

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 65 lögreglumenn og annað starfslið.
- Fjöldi lögreglustöðva: 10.
- Löggæslan í öllum umdæmunum er jöfnum höndum löggæsla í þéttbýli, í dreifbýli og á þjóðvegum.
- Lögreglustöðvum er nokkuð jafnt dreift innan umdæmisins enda á milli.
- Samgöngur eru almennt góðar en vetrarfærð getur verið erfið.
- Lögregluembættin hafa haft með sér samvinnu undanfarin ár.

Austurland

Lagt er til að lögregluliðin á Seyðisfirði og Eskifirði verði sameinuð.

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 17 lögreglumenn og annað starfslið.
- Fjöldi lögreglustöðva: 7.
- Löggæslan í báðum umdæmunum er jöfnum höndum löggæsla í þéttbýli, í dreifbýli og á þjóðvegum.
- Lögreglustöðvum er nokkuð jafnt dreift innan umdæmisins.
- Samgöngur eru almennt góðar en vetrarfærð getur verið erfið. Þær hafa batnað með bættum vegi um Öxi og batna enn frekar með væntanlegum jarðgöngum milli Fáskrúðsfjarðar og Reyðarfjarðar. Einnig hefur vegagerð vegna virkjunar við Kárahnjúka bætt samgöngur innan umdæmisins.
- Íbúafjöldi er í þróun vegna væntanlegs iðjuvers á Reyðarfirði.
- Samvinna hefur verið á milli lögregluembættanna.

Suðurland

Lagt er til að lögregluliðin á Höfn í Hornafirði, Vík í Mýrdal, Hvalsvellu, Vestmannaeyjum og Selfossi verði sameinuð.

- Starfsmenn lögreglu: Lögreglustjóri, varalögreglustjóri, löglærður fulltrúi/ar, 54 lögreglumenn og annað starfslið.
- Fjöldi lögreglustöðva: 6.
- Samgöngur innan umdæmis eru góðar þó Vestmannaeyjar hafi sérstöðu hvað þær varðar.
- Löggæslan í öllum umdæmunum er jöfnum höndum löggæsla í þéttbýli, í dreifbýli og á þjóðvegum að Vestmannaeyjum frátöldum.

- Lögreglustöðvum er nokkuð jafnt dreift innan umdæmisins enda á milli.
- Samgöngur eru góðar.
- Lögregluembættin á Suðurlandi hafa haft með sér samvinnu undanfarin ár.

Með þessari skiptingu landsins í lögregluumdæmi má ætla að bera megí saman eftirfarandi umdæmi:

- Reykjanes og Reykjavík
- Vesturland, Vestfirði og Austfirði og
- Norður- og Suðurland.

Á fylgiskjali 5 hefur upplýsingum um fjölda lögreglumanna á fylgiskjali 1 verið raðað eftir þessari tillögu að lögregluumdæmum.

Á fylgiskjali 6 hefur upplýsingum um fjölda og hlutfall brota á fylgiskjali 3 verið raðað upp eftir sömu tillögu.

VII VERKEFNI SÝSLUMANNA

Verði lögreglustjórn skilin frá sumum embættum sýslumanna dregst starfsemi þeirra saman. En ef inntakið í embættisfærslu allra sýslumannsembætta er ekki það sama má ná fram sérhæfingu í starfsemi þeirra. Til að mæta samdrættinum, en ná fram sérhæfingu, kemur til álita

- að fela einu eða nokkrum embættum sýslumanna alla úrvinnslu í tilteknum málaflokki þó öll embættin sjái um afgreiðslu gagnvart borgurinum.

Um þetta, og annað er varðar verkefni embætta sýslumanna, er fjallað í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „Tölvukerfi sýslumannsembætta. Úttekt á upplýsingakerfum.“, útg. mars 2003. Á bls. 8-9 í skýrslunni segir: „*Nokkrar leiðir eru færar við að nýta upplýsingatæknina þannig að aukin hagkvæmni náist. Ein leið væri að koma á verkaskiptingu milli sýslumannsembætta utan Reykjavíkur og auka á þann hátt samvinnu þeirra við úrlausn verkefna. Verkefni embættanna eru mjög fjölbreytt og því getur litlum embættum reynst erfitt að afla sér sérþekkingar á sumum sviðum. Í þessari skýrslu eru rakin fjölmörg dæmi þess hvernig breyta mætti verkaskiptingu þannig að tiltekið embætti aflaði sér sérþekkingar á ákveðnum málum og miðlaði henni síðan til annarra. Þau myndu því aðeins annast afgreiðslu í þessum málaflokki en ekki úrvinnslu. Þannig yrði gerður greinarmunur á afgreiðslustað og vinnslustað.*“

- að fela einu embætti tiltekinn málaflokk á ákveðnu landsvæði t.d. aðfarargerðir. Þá gæti annað embætti innan sama landsvæðis með sama hætti séð um annan málaflokk t.d. nauðungarsölur.

Með þessum hætti má flytja meginþorra sýslumannsverkefna frá þeim sýslumanns-embættum, sem fara munu með lögreglustjórn, og fela þau þeim embættum sem láta af lögreglustjórn og þannig renna stöðum undir þau embætti.

Hugmyndir, um að flytja verkefni frá embættum sýslumanna til annarra stjórnsýslustofnana, hafa gert vart við sig. Í sumum tilvikum byggja þær á því, að það skorti á samræmd vinnubrögð embættanna og, að vinnulag á þeim sé ekki sem skyldi. Það má ætla, að auðveldara verði að vinna gegn slíkum hugmyndum, náí embættin sérhæfingu í starfsemi sinni.

VIII HELSTU NIÐURSTÖÐUR

1. Lagt er til að skipulag lögreglunnar verði einfaldað með því
 - að fækka lögregluumdæmum um 19, úr 26 í 7, og
 - að fækka lögreglustjórum og öðrum yfirmönnum í lögreglunni að sama skapi. Sjá VI. kafla.

Nýju og einföldu skipulagi lögreglunnar er ætlað að styrkja og efla starfsemi hennar og bæta nýtingu fjármuna.
2. Færri lögregluumdæmum, en óbreyttum mannafla og óbreyttum fjölda lögreglu- stöðva, er ætlað að ná fram betri þjónustu og betri almennri löggæslu við íbúa umdæmanna. Sjá 2., 3., 4., 5. og 15. lið A. þáttar VI. kafla.
3. Færri lögregluumdæmum er ætlað að styrkja lögreglurannsóknir í umdæmunum. Sjá II. og V. kafla.
4. Til að styrkja rannsóknir brotamála enn frekar er lagt til, að ríkislögreglustjórinn geti veitt lögreglu- liðum rannsóknaraðstoð, með því
 - að færa mannafla á milli lögregluumdæma,
 - að færa forræði rannsóknar á milli umdæma eða
 - að hann geti tekið rannsókn yfir sjálfur.

Geti embætti ríkislögreglustjóra veitt embættum lögreglustjóra rannsóknaraðstoð með þessum hætti er embættinu skapað aukið svigrúm til tímafrekra og sérhæfðra rannsókna á sviði skatta- og efnahagsbrota og öryggismála. Sjá V. kafla.
5. Lagt er til, að það fjármagn, sem Alþingi ákveður að verja til lögreglunnar með fjárlögum, fari til embættis ríkislögreglustjórans. Það embætti skipti síðan fjárveitingunni niður á embætti lögreglu- stjóra. Sjá IV. kafla.
6. Lagt er til að ríkislögreglustjóri ráði/skipi lögreglumenn til starfa. Sjá IV. kafla.
7. Því er haldið fram að það verði ákærvaldi til styrktar
 - að fækka lögregluumdæmunum og
 - að fela varalögreglustjórum fyrrsvar ákærumála lögregluembættanna. Sjá V. kafla og 12. lið A. þáttar VI. kafla.
8. Lagt er til að embætti sýslumanna verði eflað með því
 - að hafa úrvinnslu verkefna á sumum embættum en afgangi á öllum og með því
 - að fela sumum embættunum tiltekin verkefni fyrir ákveðið landsvæði. Sjá VII. kafla.
9. Lagt er til að við endurskoðun lögreglulaga verði annars vegar fjallað um
 - skipulag og hlutverk stofnunarinnar lögreglan og hins vegar um
 - alla starfsmenn hennar. Sjá III. kafla.

IX FYLGISKJÖL

1. Heildarfjöldi lögreglumanna og afleysingamanna í lögreglu ríkisins eins og hann var 1. febrúar 2004 samkvæmt upplýsingum ríkislögreglustjórans.
2. Kort Landmælinga Íslands frá nóvember 2003 með stjórnsýslumörkum, þar sem lögreglustöðvar hafa verið auðkenndar (fylgir ekki hér).
3. Upplýsingar frá ríkislögreglustjóranum og þar eru brot greind eftir núverandi um- dæmum og tegund brots, samkvæmt skráningum í málaskrá lögreglu 2002.
4. Ársskýrsla sýslumanns Snæfellinga árið 2003 (fylgir ekki hér).
5. Upplýsingum á fylgiskjali 3 raðað upp eftir tillögu að breyttum umdæmamörkum.
6. Upplýsingum á fylgiskjali 1 raðað upp eftir tillögu að breyttum umdæmamörkum.



Fylgiskjal 1

Embætti	Staða									Samtals
	Aðalvarðstjóri / Lögr.ftr.	Aðstoðarvarðstjóri	Aðst.yfirlögregluþjónn	Afleysingamaður	Lögreglufulltrúi	Lögreglumaður	Varðstjóri / Rlm	Yfirlögregluþjónn	Samtals	
06	32		10				14	3	59	Ríkislögreglustjórinn
09	6							2	8	Lögregluskóli ríkisins
10	22	1	8			112	126	2	271	Reykjavík
12	1					6	4	1	12	Akranes
13		1				3	3	1	8	Borgarnes
14		1				5	2	1	9	Stykkishólmur
15							1		1	Búðardalur
16	1					2	1		4	Patreksfjörður
17	1						1		2	Bolungarvík
18	1			1		5	5	1	13	Ísafjörður
19		1					1		2	Hólmavík
20						2	3	1	6	Blönduós
21	1					3	4	1	9	Sauðárkrókur
22	1					2	1		4	Siglufjörður
23	1						1		2	Ólafsfjörður
24	1	4	1			14	10	1	31	Akureyri
25		1		1		4	4	1	11	Húsavík
26		2				1	4		7	Seyðisfjörður
28	2	1				3	3	1	10	Eskifjörður
29		1				2	1		4	Höfn
30	1					1	1		3	Vík
31	1					3	2		6	Hvolsvöllur
32	1					7	4	1	13	Vestmannaeyjar
33	1	3	1			14	8	1	28	Selfoss
34	7	4	2		1	15	6	1	36	Keflavík
35	13	1	3			23	6	1	47	Keflavíkurlflugvöllur
36	1	5	2			18	11	2	39	Hafnarfjörður
37	1	2	1			12	9	1	26	Kópavogur
Samtals	96	28	28	2	1	257	236	23	671	

Staðan eins og hún var 1. febrúar 2004, en þá var skráin yfirfarin af embættunum. Ath. að í tölum þessum geta verið í einhverjum tilvikum einstaklingar sem eru frá vegna langtímaveikinda, fæðingarorlofs o.þ.h. og aðrir þá inni við að leysa þá af.

Fylgiskjal 3

Fjöldi og hlutfall brota, samkvæmt skráningum í málaskrá 2002, eftir tegund þeirra og umdæmum¹³

	Hegningarlagabrot			Sérrefsilagabrot			Umferðarlagabrot			Samtals
	Fjöldi	% innan emb.	% af heild	Fjöldi	% innan emb.	% af heild	Fjöldi	% innan emb.	% af heild	
Akranes	213	15,3	1,1	55	3,9	0,9	1.128	80,8	1,5	1.396
Akureyri	790	14,7	4,1	302	5,6	5,0	4.276	79,7	5,8	5.368
Blönduós	80	2,8	0,4	58	2,0	1,0	2.737	95,2	3,7	2.875
Bolungarvík	44	26,5	0,2	18	10,8	0,3	104	62,7	0,1	166
Borgarnes	143	5,4	0,7	37	1,4	0,6	2.455	93,2	3,3	2.635
Búðardalur	15	6,8	0,1	20	9,0	0,3	186	84,2	0,3	221
Eskifjörður	150	17,4	0,8	102	11,9	1,7	608	70,7	0,8	860
Hafnarfjörður	1.990	27,5	10,3	575	7,9	9,4	4.675	64,6	6,4	7.240
Hólmavík	15	1,9	0,1	7	0,9	0,1	748	97,1	1,0	770
Húsavík	117	8,6	0,6	90	6,6	1,5	1.150	84,7	1,6	1.357
Hvolsvöllur	78	7,0	0,4	34	3,1	0,6	995	89,9	1,4	1.107
Höfn	75	20,5	0,4	49	13,4	0,8	242	66,1	0,3	366
Ísafjörður	223	17,4	1,1	145	11,3	2,4	915	71,3	1,2	1.283
Keflavík	933	17,8	4,8	282	5,4	4,6	4.014	76,8	5,5	5.229
Keflavíkurlflugvöllur	86	3,4	0,4	603	23,7	9,9	1.857	72,9	2,5	2.546
Kópavogur	1.928	23,7	9,9	425	5,2	7,0	5.774	71,0	7,8	8.127
Ólafsfjörður	52	16,5	0,3	17	5,4	0,3	247	78,2	0,3	316
Patreksfjörður	58	19,5	0,3	18	6,1	0,3	221	74,4	0,3	297
Reykjavík	11.020	24,1	56,8	2.540	5,6	41,6	32.116	70,3	43,7	45.676
Ríkislögreglustjórnin	108	57,4	0,6	80	42,6	1,3	0	0,0	0,0	188
Ríkissaksóknari	10	90,9	0,1	1	9,1	0,0	0	0,0	0,0	11
Sauðárkrúkur	128	10,5	0,7	60	4,9	1,0	1.029	84,6	1,4	1.217
Selfoss	683	10,5	3,5	281	4,3	4,6	5.539	85,2	7,5	6.503
Seyðisfjörður	122	21,0	0,6	40	6,9	0,7	420	72,2	0,6	582
Síglufjörður	27	14,8	0,1	14	7,7	0,2	142	77,6	0,2	183
Snæfellsnes	55	6,2	0,3	50	5,6	0,8	784	88,2	1,1	889
Vestmannaeyjar	242	20,7	1,2	193	16,5	3,2	732	62,7	1,0	1.167
Vík	13	2,6	0,1	3	0,6	0,0	479	96,8	0,7	495
Landið allt	19.398	19,6	100	6.099	6,2	100	73.573	74,3	100	99.070

¹³ Sem dæmi um það hvernig lesa má út úr töflunni má sjá að fjöldi hegningarlagabrota í umdæmi lögreglustjórans í Reykjavík var 11.020 eða 56,8% allra slíkra brota á landinu. Af heildarfjölda brota innan umdæmisins voru hegningarlagabrot hins vegar 24,1%.

Fylgiskjal 5

Fjöldi og hlutfall brota, samkvæmt skráningum í málaskrá 2002, eftir tegund þeirra og umdæmum¹⁴

	Hegningarlagabrot			Sérrefsilagabrot			Umferðarlagabrot			Samtals
	Fjöldi	%		Fjöldi	%		Fjöldi	%		
		innan emb.	% af heild		innan emb.	% af heild		innan emb.	% af heild	
Reykjavík	11.020	24,1	56,8	2.540	5,6	41,6	32.116	70,3	43,7	45.676
Akranes	213	15,3	1,1	55	3,9	0,9	1.128	80,8	1,5	1.396
Borgarnes	143	5,4	0,7	37	1,4	0,6	2.455	93,2	3,3	2.635
Snæfellsnes	55	6,2	0,3	50	5,6	0,8	784	88,2	1,1	889
Búðardalur	15	6,8	0,1	20	9,0	0,3	186	84,2	0,3	221
Patreksfjörður	58	19,5	0,3	18	6,1	0,3	221	74,4	0,3	297
Bolungarvík	44	26,5	0,2	18	10,8	0,3	104	62,7	0,1	166
Ísafjörður	223	17,4	1,1	145	11,3	2,4	915	71,3	1,2	1.283
Hólmavík	15	1,9	0,1	7	0,9	0,1	748	97,1	1,0	770
Blönduós	80	2,8	0,4	58	2,0	1,0	2.737	95,2	3,7	2.875
Sauðárkrókur	128	10,5	0,7	60	4,9	1,0	1.029	84,6	1,4	1.217
Siglufjörður	27	14,8	0,1	14	7,7	0,2	142	77,6	0,2	183
Ólafsfjörður	52	16,5	0,3	17	5,4	0,3	247	78,2	0,3	316
Akureyri	790	14,7	4,1	302	5,6	5,0	4.276	79,7	5,8	5.368
Húsavík	117	8,6	0,6	90	6,6	1,5	1.150	84,7	1,6	1.357
Seyðisfjörður	122	21,0	0,6	40	6,9	0,7	420	72,2	0,6	582
Eskifjörður	150	17,4	0,8	102	11,9	1,7	608	70,7	0,8	860
Höfn	75	20,5	0,4	49	13,4	0,8	242	66,1	0,3	366
Vík	13	2,6	0,1	3	0,6	0,0	479	96,8	0,7	495
Vestmannaeyjar	242	20,7	1,2	193	16,5	3,2	732	62,7	1,0	1.167
Hvolsvöllur	78	7,0	0,4	34	3,1	0,6	995	89,9	1,4	1.107
Selfoss	683	10,5	3,5	281	4,3	4,6	5.539	85,2	7,5	6.503
Keflavík	933	17,8	4,8	282	5,4	4,6	4.014	76,8	5,5	5.229
Keflavíkurlflugvöllur	86	3,4	0,4	603	23,7	9,9	1.857	72,9	2,5	2.546
Hafnarfjörður	1.990	27,5	10,3	575	7,9	9,4	4.675	64,6	6,4	7.240
Kópavogur	1.928	23,7	9,9	425	5,2	7,0	5.774	71,0	7,8	8.127
Ríkislögreglustjórnin	108	57,4	0,6	80	42,6	1,3	0	0,0	0,0	188
Ríkissaksóknari	10	90,9	0,1	1	9,1	0,0	0	0,0	0,0	11
Landið allt	19.398	19,6	100	6.099	6,2	100	73.573	74,3	100	99.070

¹⁴ Sem dæmi um það hvernig lesa má út úr töflunni má sjá að fjöldi hegningarlagabrota í umdæmi lögreglustjórans í Reykjavík var 11.020 eða 56,8% allra slíkra brota á landinu. Af heildarfjölda brota innan umdæmisins voru hegningarlagabrot hins vegar 24,1%.

Fylgiskjal 6

Embætti	Aðalvarðstjóri / Lögr. ffr.	Aðstoðarvarðstj.	Aðst. yfirið-greglujónn	Afleysingamaður	Lögreglufultrúi	Lögreglumaður	Varðstjóri / Rím	Yfiriðgreglujónn	Samtals	
06	32		10				14	3	59	Ríkislögreglustjórinn
09	6							2	8	Lögregluskóli ríkisins
10	22	1	8			112	126	2	271	Rvík
12	1					6	4	1	12	Akranes Reykjavík: 283
13		1				3	3	1	8	Borgarnes
14		1				5	2	1	9	Stykkish.
15							1		1	Búðardalur
16	1					2	1		4	Patreksfj. Vesturland: 22
17	1						1		2	Bolungarvík
18	1			1		5	5	1	13	Ísafjörður Vestfirðir: 15
19		1					1		2	Hólmavík
20						2	3	1	6	Blönduós
21	1					3	4	1	9	Sauðárkrókur
22	1					2	1		4	Siglufjörður
23	1						1		2	Ólafsfjörður
24	1	4	1			14	10	1	31	Akureyri
25		1		1		4	4	1	11	Húsavík Norðurland: 65
26		2				1	4		7	Seyðisfjörður
28	2	1				3	3	1	10	Eskifjörður Austurland: 17
29		1				2	1		4	Höfn
30	1					1	1		3	Vík
31	1					3	2		6	Hvolsvöllur
32	1					7	4	1	13	Vestmannaey.
33	1	3	1			14	8	1	28	Selfoss Suðurland: 54
34	7	4	2		1	15	6	1	36	Keflavík
35	13	1	3			23	6	1	47	Keflav.flugv.
36	1	5	2			18	11	2	39	Hafnarfjörður
37	1	2	1			12	9	1	26	Kópavogur Reykjanes: 148
Samtals	96	28	28	2	1	257	236	23	671	

Staðan eins og hún var 1. febrúar 2004, en þá var skráin yfirfarin af embættunum. Ath. að í tölum þessum geta verið í einhverjum tilvikum einstaklingar sem eru frá vegna langtímaveikinda, fæðingarorlofs o.þ.h. og aðrir þá inni við að leysa þá af.

VIÐAUKI II
- HUGMYNDIR AÐ NÝJU SKIPULAGI LÖGREGLU MEÐ
FÆKKUN LÖGREGLUUMDÆMA
- SKÝRSLA JÓNMANDAR KJARTANSSONAR
YFIRLÖGREGLUÞJÓNS HJÁ EMBÆTTI RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA

INNGANGUR

Skýrsla þessi er gerð að beiðni verkefnisstjórnar sem dómsmálaráðherra hefur skipað til að semja tillögur um nýskipan lögreglumála. Þess var óskað að ég undirritaður setti fram hugmyndir mínar að nýju skipulagi fyrir lögregluna í landinu. Stefán Eiríksson, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneytinu, sem jafnframt er formaður verkefnisstjórnar, tók fram að ég hefði algerlega óbundnar hendur við þessa tillögugerð, en útgangspunktur væri þó erindisbréf dómsmálaráðherra til starfshópsins, dags. 4. nóvember 2004, sem mér var afhent. Þær skoðanir og tillögur sem hér munu koma fram eru því persónulegar skoðanir mínar á viðfangsefninu.

Ég tel þó rétt að taka það fram í upphafi að það er mín bjargfasta skoðun að rétt sé að skilja að fullu á milli starfsemi lögreglu annars vegar og sýslumanna hins vegar. Æskilegast væri að mínu mati að lögreglan væri ein stofnun sem heyrði undir embætti ríkislögreglustjóra. Undir hann heyrðu síðan nokkrir lögreglustjórar, helst sérmenntaðir á sviði lögreglustjórnunar, sem færu með stjórn ákveðinna svæða í umboði hans. Ríkislögreglustjóri fengi til sín fjármagn lögreglu og ráðstafaði því til verkefna á öllu landinu. Allir lögreglumenn yrðu á launum hjá ríkislögreglustjóra og ein samræmd starfsmanna- og launadeild yrði þar fyrir landið allt. Það er mitt mat að með fyrirkomulagi af þessu tagi verði öll samhæfing lögreglu auðveldari, en um leið markvissari og árangursríkari.

Eins og fram kemur hér að framan þá mun ég hins vegar ekki ganga út frá tillögum sem þessum þar sem í erindisbréfi dómsmálaráðherra er gengið út frá þeirri forsendu að ákveðnum sýslumönnum verði falið að fara með lögreglustjórn á stærra svæði en nú. Ég skildi Stefán Eiríksson á þá leið að ég væri bundinn við þá útfærslu í tillögum mínum.

Ég mun í skýrslu þessari lýsa í grófum dráttum hvers konar skipulagsbreytingar ég tel koma til greina og þá ekki síst líta til fjölda og samsetningar lögregluumdæmanna, en ekki útfæra í smáatriðum innra skipulag hvers lögregluliðs. Ég tel að þegar verkefnisstjórnin hefur markað sér stefnu um helstu skipulagsbreytingar og stækkun lögregluumdæma, sé fyrst tímabært að útfæra nánar skipulag hvers umdæmis fyrir sig. Ég mun, auk megintillögunnar, velta upp fleiri kostum fyrir verkefnisstjórnina sem ég tel koma til greina í stöðunni, sem ýmist ganga lengra, eða skemur, en þær megintillögur sem ég mun setja hér fram. Megintillagan verður merkt nr. 1, næsta varatillaga nr. 2 o.s.frv.

Núverandi skipulag og fjöldi lögreglumanna við störf

Á landinu öllu eru nú 26 lögreglulið, að Keflavíkurflogvelli meðtöldum, auk embættis ríkislögreglustjóra og Lögregluskóla ríkisins, en þar starfa einnig lögreglumenn. Stærð þessara 26 umdæma fer saman við stjórnsýsluumdæmin. Sýslumenn eru lögreglustjórar hver í sínu umdæmi, nema í Reykjavík þar sem lögreglustjórn er í höndum sérstaks lögreglustjóra.

Heildarfjöldi lögreglumanna við störf þann 1. febrúar 2004, samkvæmt starfsmannaskrá ríkislögreglu-

stjórans, var 671. Þann 10. febrúar s.l. ákvað ríkisstjórnin að flytja 16 lögreglumenn (sérsveitarmenn) frá embætti lögreglustjórans í Reykjavík til ríkislögreglustjórans, en á móti koma 10 nýjar stöður lögreglumanna til Reykjavíkur.

Samkvæmt fjárlögum ársins 2004 verða teknar upp 8 nýjar stöður lögreglumanna á þessu ári. Enn er eftir að ráða í fjórar þeirra. Að teknu tilliti til þessa er samtals um að ræða 685 stöður. Í skýrslu þessari mun ég taka mið af þessum tölum um fjölda lögreglumanna, en þær geta, samkvæmt eðli máls, tekið lítils- háttar breytingum á tímabilinu.

Við umfjöllun um höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin hér á eftir mun ég taka frekari mið af ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 10. febrúar s.l., varðandi fjölgun lögreglumanna á því svæði á árunum 2005-2006.

Lögregluliðin úti á landi eru flest mjög fámenn. Í 14. gr. reglugerðar um starfsstig innan lögreglunnar, nr. 49/2002, er fjallað um samræmingu á skipulagi lögregluliða. Með hliðsjón af þeirri flokkun skiptast lögregluliðin nú með eftirfarandi hætti:

Eitt lögreglulið er með 1 lögreglumann
Þrjú lögreglulið eru með 2 lögreglumenn
Fimm lögreglulið eru með 3 – 6 lögreglumenn
Fimm lögreglulið eru með 7 – 9 lögreglumenn
Fimm lögreglulið eru með 10 – 19 lögreglumenn
Þrjú lögreglulið eru með 20 – 34 lögreglumenn
Fjögur lögreglulið eru með 35 og fleiri

Þegar nánar er skoðað má sjá að nítján af þessum tuttugu og sex lögregluliðum eru með færri en 15 menn, þar af fjórtán með færri en 10 og átta með færri en 5.

Íbúafjöldi á bak við hvern lögreglumann í umdæmi er mjög mismunandi, allt frá 335 – 973. Hjá átta embættum eru nú fleiri en 500 íbúar á bak við hvern lögreglumann.

Á landinu eru nú tíu lögreglulið með sólarhringsvakt. Það eru Reykjavík, Akranes, Ísafjörður, Akureyri, Vestmannaeyjar, Selfoss, Keflavík, Keflavíkurflugvöllur, Hafnarfjörður og Kópavogur. Á Akranesi eru ýmist tveir eða þrír menn á vakt, en fer þó niður í einn á tímabilinu frá kl. 06:00 til 07:00.

Af þessum tuttugu og sex embættum hafa þrettán þeirra rannsóknardeildir, þar af eru fimm með einn rannsóknarlögreglumann.

Þrjú þessara lögregluliða sinna enn sjúkraflutningum samhliða löggæslu, Selfoss, Siglufjörður og Vestmannaeyjar.

Auk þessa starfa 8 lögreglumenn við kennslu hjá Lögregluskóla ríkisins og 75 lögreglumenn munu starfa hjá embætti ríkislögreglustjóra miðað við 1. mars n.k. Síðar í skýrslunni verður fjallað nánar um embætti ríkislögreglustjórans.

Helstu forsendur sem hafa þarf í huga og markmið með breytingum

Þau markmið sem ég legg til grundvallar þeim tillögum sem ég mun setja fram í skýrslu þessari eru fyrst og fremst efling lögreglunnar sem heildar með aukinni samnýtingu mannafla og tækjabúnaðar. Í erindisbréfi dómismálaráðherra til verkefnisstjórnar kemur m.a. fram að markmiðið sé, að löggæsla og ákærvald eigi í fullu tré við þá, sem gerast brotlegir við lögin, og standi þeim helst feti frammar. Mér sýnist þessi markmið fara vel saman.

Helstu forsendur sem ég tel rétt að hafa í huga við endurskipulagningu lögreglunnar eru eftirfarandi:

- Að horft verði til landfræðilegrar legu núverandi lögregluumdæma við sameiningu þeirra við önnur umdæmi og þá um leið hvar heppilegast væri, m.a. af landfræðilegum ástæðum, að hafa höfuðstöðvarnar (aðallögreglustöð).
- Að ekkert lögreglulið hafi á að skipa færri lögreglumönnum en 20 eftir sameiningu.
- Að í hverju sameinuðu lögregluumdæmi verði rannsóknardeild.
- Að íbúafjöldi á bak við hvern lögreglumann í sameinuðu umdæmi fari helst ekki yfir 500.
- Að hugað verði að því hvort sameinuð embætti geti tekið við hluta af þeim verkefnum sem embætti ríkislögreglustjóra sinnir nú.
- Að lögreglan hætti að sinna sjúkraflutningum og hugað verði að öðrum verkefnum sem lögregla sinnir nú, en aðrir gætu sinnt.
- Að verkefni ríkislögreglustjóra verði skilgreind að nýju og þá sérstaklega hugað að því, að verkefni ríkislögreglustjóra gagnvart lögreglustjórnum annars vegar og löggæsluskrifstofu dómsmálaráð- uneytisins hins vegar, skarist ekki.

Tillaga að nýrri umdæmaskipan

Í þessum kafla mun ég reifa hugmyndir mínar að nýrri umdæmaskipan með vísan til þeirra forsendna sem ég hef lýst hér að framan. Í skýrslu þessari mun ég ekki fjalla um stöður löglærðra fulltrúa lögreglustjóra, en geri að sjálfsgöðu ráð fyrir því að þeir verði áfram til staðar og að hlutverk þeirra muni aukast frekar en hitt, gangi sameining lögregluliðanna eftir í einhverjum mæli.

Varðandi meginskipulag lögregluliðanna utan Reykjavíkur eftir sameiningu lít ég fyrst og fremst til 14. gr. reglugerðar um starfsstig innan lögreglu og þeirrar samræmingar sem þar er stefnt að. Ég geri þá ráð fyrir að skipulagsbreytingar í tengslum við núverandi starfsstig myndu þá miðast við að nýtt yrði heimild í 19. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 um breytt verksvið, en með því halda viðkomandi óbreyttum launum út skipunartímann.

Ég geng út frá því að hin sameinuðu lögreglulið utan höfuðborgarsvæðisins verði rekin sem ein heild með samræmdri stjórn frá einni varðstofu þar sem því verður við komið. Sá sýslumaður/lögreglustjóri sem valinn verður til að fara með stjórn hins sameinaða lögregluliðs á svæðinu öllu verður síðan að huga að nánara framtíðarskipulagi lögregluliðsins, m.a. staðsetningu lögreglumanna í umdæminu, starfsstigi þeirra og nauðsynlegum fjölda og staðsetningu héraðslögreglumanna til aðstoðar á álagstímum. Ég geri ráð fyrir því að til að byrja með haldi allir sínum stöðuheitum þar til annað verður ákveðið.

Þegar ég tala um höfuðstöðvar lögreglu í þessum kafla á ég fyrst og fremst við einskonar aðallögreglustöð hvers umdæmis og geri þá ráð fyrir því að löggæslunni verði stjórnað þaðan frá degi til dags. Þessi staðsetning höfuðstöðvar þarf ekki endilega að fara saman við þann stað sem viðkomandi lögreglustjóri situr, þó svo það væri æskilegt í flestum tilvikum að mínu mati. Ég mun kenna heiti núverandi embætta við þann stað sem sýslumenn sitja á nú.

Hér á eftir mun ég gera grein fyrir þessum hugmyndum mínum og fara réttisælis um landið frá Akra-nesi til Selfoss. Þar á eftir mun ég fjalla um Suðurnesin og höfuðborgarsvæðið. Tölur í sviga aftan við upptalningu núverandi embætta er fjöldi lögreglumanna samkvæmt núverandi skipulagi þann 1. febrúar s.l.. Við umfjöllun um höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin mun ég, eins og áður segir, taka frekari mið af ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 10. febrúar s.l., varðandi fjölgun lögreglumanna á því svæði á árunum 2005-2006.

Að mínu mati eiga tillögur þessar það sameiginlegt að styrkja alla löggæslu á viðkomandi svæðum. Löggæslan mun verða markvissari og samnýting mannafla og samstarf á öllum sviðum með einni yfirstjórn mun stóraukast, ekki síst við rannsóknir mála og samræmt aukið umferðareftirlit. Þetta mun ekki síst nýtast þeim svæðum sem nú búa við fámenn lögreglulið og hafa t.d. ekki rannsóknardeild.

Vesturland

Tillaga 1a:

Lögregluumdæmið Vesturland (Lögreglan á Vesturlandi):

Ég tel rétt að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin á Akranesi (12), í Borgarnesi (8), í Stykkishólmi (9) og í Búðardal (1). Sameinað lögreglulið myndi telja 30 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði 481. Rannsóknardeild er á Akranesi, en þar er starfandi lögreglufulltrúi. Að mínu mati væri æskilegt við hugsanlegar skipulagsbreytingar að huga að því að efla rannsóknardeildina á Vesturlandi þannig að í henni væru a.m.k. tveir menn.

Þrjú yfirlögregluþjónar eru nú við störf á svæðinu, en ég tel rétt, til framtíðarskipulags horft, að einn yfirlögregluþjónn og einn aðstoðaryfirlögregluþjónn verði þarna starfandi. Í fyrstu væri hugsanlega hægt að skipta verkum með yfirlögregluþjónunum þannig að einum væri falið að stjórna liðinu, öðrum að vera honum til aðstoðar og þeim þriðja að sjá um og stýra rannsóknnum mála og fjölga þannig í rannsóknardeild.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar er það mín skoðun að æskilegast væri að líta til Borgarness. Borgarnes er við Þjóðveg nr. 1 í alfaraleið og liggur mjög vel við landfræðilega séð. Auðvelt er t.d. að skipuleggja umferðareftirlit út frá Borgarnesi til allra átta, en mesta umferðin er frá Reykjavík norður um land til Akureyrar og austur um. Í dag er engin sólarhringsvakt við Þjóðveg nr. 1 á svæðinu frá Reykjavík til Akureyrar og því myndi sólarhringsvakt í Borgarnesi að mínu mati stórefla löggæslu við Þjóðveg nr. 1 og í uppsveitum Borgarfjarðar þar sem mikið er um sumarbústaðaeigendur og ferðamenn. Í þessu sambandi má nefna að samanlagður fjöldi lögreglumanna á Akranesi og í Borgarnesi er 20 og því ætti að vera tiltölulega auðvelt að koma á sólarhringsvakt í Borgarnesi, í stað Akraness.

Ég velti talsvert fyrir mér hvort rétt væri að láta Patreksfjörð fylgja Vesturlandsumdæminu, en hvarf frá þeirri hugmynd og varð niðurstaðan sú að láta Patreksfjörð fylgja Vestfjörðunum, eins og fram kemur hér á eftir.

Tillaga 1b:

Lögregluumdæmið á Vesturlandi og Vestfjörðum (Lögreglan á Vesturlandi og Vestfjörðum)

Til vara við tillögu 1a legg ég til að lögregluliðin á Vesturlandi og Vestfjörðum verði sameinuð undir eina stjórn, líkt og lagt er til hér á eftir varðandi Norður- og Suðurland. (Verði niðurstaðan sú að Norður- og Suðurland sameinist í eitt umdæmi, eins og lagt er til hér á eftir, tel ég þessa tillögu kom vel til greina). Þetta eru lögregluliðin á Akranesi (12), í Borgarnesi (8), í Stykkishólmi (9), í Búðardal (1), á Patreksfirði (4), í Bolungarvík (2), á Ísafirði (13) og á Hólmavík (2). Sameinað lögreglulið myndi telja 51 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði 437. Rannsóknardeild er á Akranesi, en þar er starfandi lögreglufulltrúi og á Ísafirði er rannsóknardeild, en þar er starfandi lögreglufulltrúi og einn rannsóknarlögreglumaður (fíkniefnalögreglumaður). Að mínu mati væri æskilegt við hugsanlegar skipulagsbreytingar að huga að því að efla rannsóknardeildina á Vesturlandi þannig að í henni væru a.m.k. tveir menn.

Fjórir yfirlögregluþjórnar eru nú við störf á svæðinu, en ég tel rétt, til framtíðarskipulags horft, að einn yfirlögregluþjónn og tveir aðstoðaryfirlögregluþjórnar verði þarna starfandi. Í fyrstu væri hugsanlega hægt að skipta verkum með yfirlögregluþjónunum þannig að einum væri falið að stjórna liðinu, öðrum að vera honum til aðstoðar, þeim þriðja væri t.d. falið að stýra lögreglunni á Vesturlandi og þeim fjórða að sjá um og stýra rannsóknum mála og fjölga þannig í rannsóknardeild. Í liði af þessari stærð færu aðalvarðstjórnar með stjórn vakta á aðalstöð og varðstjórnar þeim til aðstoðar.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar þá sé ég það fyrir mér, í þessu tilviki, að um tvær meginlögrelustöðvar verði að ræða, með sólarhringsvakt, sem sæju um stjórn daglegrar löggæslu hvor á sínu svæði, annars vegar á Ísafirði og hins vegar í Borgarnesi. Það mætti jafnvel í þessu sambandi hugsa sér að lögrelustjórinn sæti í Stykkishólmi, nokkurn veginn miðsvæðis landfræðilega séð.

Tillaga 2:

Minnsta sameining.

Tillaga þessi er til vara fyrir tillögu 1a og 1b um Vesturland og gengur skemmst af þessum þremur tillögum. Hún gengur einungis út á það að fela lögrelustjóranum í Borgarnesi að fara einnig með lögrelustjórn lögreluliðsins á Akranesi og lögrelustjóranum í Stykkishólmi að fara með stjórn lögreluliðsins í Búðardal.

Vestfirðir

Tillaga 1a:

Lögregluumdæmið Vestfirðir (Lögreglan á Vestfjörðum):

Ég tel rétt að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögreluliðin á Ísafirði (13), í Bolungarvík (2), á Patreksfirði (4) og á Hólmavík (2). Sameinað lögrelulið myndi telja 21 lögreglumann. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði 373. Rannsóknardeild er á Ísafirði, en þar er starfandi lögrelufulltrúi og rannsóknarlögreglumaður (fíkniefnalögreglumaður).

Einn yfirlögregluþjónn eru nú við störf á svæðinu og því myndi líklega koma til staða aðstoðaryfirlög-
regluþjóns miðað við þessar hugmyndir.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar er það mín skoðun að rétt sé að líta fyrst og fremst til Ísa-
fjarðar í þessu sambandi. Þar er nú þegar sólarhringsvakt og lögreglumenn þar hafa oft komið til aðstoðar
hinum embættunum þegar óskað hefur verið eftir vegna umfangsmikilla mála.

Ég velti talsvert fyrir mér hvort rétt væri að láta Hólmavík fylgja Norðurlandsumdæminu, en hvarf frá
þeirri hugmynd og varð niðurstaðan sú að láta Hólmavík fylgja Vestfjörðunum. Ástæðan er fyrst og fremst
sú að töluvert samstarf er milli Ísafjarðar og Hólmavíkur vegna mikillar umferðar um Steingrímsfjarðar-
heiði og núverandi lögsagnarumdæmi Hólmavíkur nær yfir í Ísafjarðardjúp. Það er t.d. miklu styttra fyrir
lögreglumenn sem staðsettir eru á Hólmavík að sinna útkalli í innanvert Ísafjarðardjúp, en fyrir lögreglu-
menn sem staðsettir eru á Ísafirði.

Tillaga 1b:

Lögregluumdæmið á Vesturlandi og Vestfjörðum (Lögreglan á Vesturlandi og Vestfjörðum).

Sjá tillögu 1b undir Vesturland.

Tillaga 2:

Minnsta sameining.

Tillaga þessi er til vara fyrir tillögu 1a og 1b um Vestfirði og gengur skemmst af þessum þremur tillögum. Hún gengur einungis út á það að fela lögreglustjóranum á Ísafirði að fara með stjórn lögregluliðsins í Bolungarvík.

Norðurland

Tillaga 1:

Lögregluumdæmið Norðurland (Lögreglan á Norðurlandi):

Ég tel rétt að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin á Blönduósi (7), á Sauðárkróki (9), á Siglufirði (4), á Ólafsfirði (2), á Akureyri (31) og á Húsavík (11). Sameinað lögreglulið myndi telja 64 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði 562.

Ástæðan fyrir því að ég tel rétt að sameina öll lögregluliðin á Norðurlandi undir stjórn eins lögreglustjóra er fyrst og fremst sú, að það liggur fyrir að Héðinsfjarðargöng munu verða komin í notkun innan örfárra ára og því ljóst að Siglufjörður mun eftir það eiga meiri samleið með Akureyri. Þá eru einungis tvö lögreglulið eftir á Norðurlandi með 16 lögreglumenn þegar búið er að sameina Húsavík undir Akureyri og því finnst mér skynsamlegast að ganga alla leið, líkt og ég legg til á Suðurlandi og reyndar til vara í tillögu 1a varðandi Vesturland og Vestfirði.

Rannsóknardeild er á Akureyri með einum lögreglufulltrúa, fjórum rannsóknarlögreglumönnum (þar af einn fíkniefnalögreglumaður), auk forvarnarfulltrúa og boðunarmanns. Reyndar er einn rannsóknarlögreglumaður til viðbótar í ársleyfi, en ekki hefur verið ráðið í stöðu hans. Rannsóknardeild er á Sauðárkróki, en þar er starfandi lögreglufulltrúi (fíkniefnalögreglumaður).

Fjórir yfirlögregluþjónar eru nú við störf á svæðinu en ég tel rétt, til framtíðarskipulags horft, að einn yfirlögregluþjón og tveir til þrír aðstoðaryfirlögregluþjónar verði þarna starfandi. Í fyrstu væri hugsanlega hægt að skipta verkum með yfirlögregluþjónunum þannig að einum væri falið að stjórna almennri deild, einum að sjá um og stýra rannsóknum mála og hinir fengju ákveðin stjórnunarverkefni, t.d. að stýra löggæslu á ákveðnum svæðum, annars vegar á norðvestursvæðinu og hins vegar norðaustursvæðinu. Í liði af þessari stærð færu aðalvarðstjórar með stjórn vakta á aðalstöð og varðstjórar þeim til aðstoðar.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar þá geng ég út frá því að hún verði á Akureyri. Þar er nú þegar sólarhringsvakt og öflugt lögreglulið með rannsóknardeild og tilheyrandi.

Á Siglufirði sinnir lögreglan sjúkraflutningum líkt og á Selfossi og í Vestmannaeyjum. Mín skoðun er sú að rétt sé að hætta þessari starfsemi þar sem hún fer engan veginn saman við starfsemi lögreglu í dag. Sem dæmi má nefna að sjúkraflutningamaður hefur allt aðrar skyldur við skjólstæðing sinn en lögreglumaður, þ.m.t. ríka þagnarskyldu um það sem hann kann að verða áskynja um við flutning slasaðra. Við veikindi, slys og ófarir hefur lögregla sérstöku hlutverki að gegna og getur illa sinnt báðum þessum hlutverkum á sama tíma svo vel fari miðað við kröfur þjóðfélagsins í dag. Sjúkraflutningar eru ekki á verksviði lögreglu, heldur falla þeir undir skyldur heilsugæslunnar. Gera má ráð fyrir einhverri fækkun lögreglumanna verði þetta að veruleika.

Tillaga 2:

Lögregluumdæmið Norðvesturland (Lögreglan á Norðvesturlandi):

Til vara við tillögu 1 legg ég til að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin á Blönduósi (7), á Sauðárkróki (9) og á Siglufirði (4). Sameinað lögreglulið myndi telja 20 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak

við hvern lögreglumann yrði 458. Rannsóknardeild er á Sauðárkróki, en þar er starfandi lögreglufulltrúi (fíkniefnalögreglumaður). Að mínu mati væri æskilegt við hugsanlegar skipulagsbreytingar að huga að því að efla rannsóknardeildina þannig að í henni væru a.m.k. tveir menn.

Tveir yfirlögrelupjónar eru nú við störf á svæðinu, en ég tel rétt, til framtíðarskipulags horft, að einn yfirlögrelupjónn og einn aðstoðaryfirlögrelupjónn verði þarna starfandi. Í fyrstu væri hugsanlega hægt að skipta verkum með yfirlögrelupjónunum þannig að öðrum þeirra væri falið að stjórna liðinu, en hinum að sjá um og stýra rannsóknum mála og fjölga þannig í rannsóknardeild.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar er það mín skoðun að rétt sé að líta til Blönduóss í þessu sambandi. Blönduós er við þjóðveg nr. 1, í alfaraleið, og hefur lögregla þar skapað sér ákveðinn sess í huga þjóðarinnar fyrir vasklega framgöngu í löggæslumálum, ekki síst umferðarlöggæslu. Mikil umferð er um þjóðveg nr. 1 norður til Akureyrar og austur um.

Engin sólarhringsvakt er nú á svæðinu, en ég tel æskilegt, þegar til framtíðarskipulags er litið, að sólarhringsvakt verði komið á, t.d. á Blönduósi, með tilfærslu á stöðum frá Sauðárkróki.

Á Siglufirði sinnir lögreglan sjúkraflutningum líkt og á Selfossi og í Vestmannaeyjum. Mín skoðun er sú að rétt sé að hætta þessari starfsemi þar sem hún fer engan veginn saman við starfsemi lögreglu í dag. Sem dæmi má nefna að sjúkraflutningamaður hefur allt aðrar skyldur við skjólstaðing sinn en lögreglumaður, þ.m.t. ríka þagnarskyldu um það sem hann kann að verða áskynja um við flutning slasaðra. Við veikindi, slys og ófarir hefur lögregla sérstöku hlutverki að gegna og getur illa sinnt báðum þessum hlutverkum á sama tíma svo vel fari miðað við kröfur þjóðfélagsins í dag. Sjúkraflutningar eru ekki á verksviði lögreglu, heldur falla þeir undir skyldur heilsugæslunnar. Gera má ráð fyrir einhverri fækkun lögreglumanna verði þetta að veruleika.

Lögregluumdæmið Norðausturland (Lögreglan á Norðausturlandi):

Til vara við tillögu 1 legg ég einnig til að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin á Akureyri (31), á Ólafsfirði (2) og á Húsavík (11). Sameinað lögreglulið myndi telja 44 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði 609. Rannsóknardeild er á Akureyri með einum lögreglufulltrúa, fjórum rannsóknarlögreglumönnum (þar af einn fíkniefnalögreglumaður), auk forvarnarfulltrúa og boðunarmanns. Reyndar er einn rannsóknarlögreglumaður til viðbótar í ársleyfi, en ekki hefur verið ráðið í stöðu hans.

Tveir yfirlögrelupjónar og einn aðstoðaryfirlögrelupjónn eru nú við störf á svæðinu en ég tel rétt, til framtíðarskipulags horft, að einn yfirlögrelupjónn og tveir aðstoðaryfirlögrelupjónar verði þarna starfandi. Því myndi líklega koma til staða aðstoðaryfirlögrelupjóns í stað annars yfirlögrelupjónsins miðað við þessar hugmyndir. Í fyrstu væri hugsanlega hægt að skipta verkum með yfirlögrelupjónunum þannig að öðrum þeirra væri falið að stjórna almennri deild en hinum að stjórna rannsóknardeild.

Teknar yrðu upp fjórar stöður aðalvarðstjóra og þeim falið að fara með stjórn vaktar, áfram yrðu fjórar stöður varðstjóra.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar er það mín skoðun að Akureyri verði þar fyrir valinu. Þar er nú þegar sólarhringsvakt og öflugt lögreglulið með rannsóknardeild og tilheyrandi.

Tillaga 3:

Minnsta sameining.

Tillaga þessi er til vara fyrir tillögu 1 og 2 og gengur skemmst af þessum þremur tillögum. Hún gengur einungis út á það að fela lögreglustjóranum á Akureyri lögreglustjórn á Ólafsfirði og einnig á Siglufirði þegar Héðinsfjarðargöng verða tilbúin.

Austurland

Tillaga 1:

Lögregluumdæmið Austurland (Lögreglan á Austurlandi):

Ég tel rétt að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin á Seyðisfirði (8), á Eskifirði (10) og á Höfn (4). Sameinað lögreglulið myndi telja 22 lögreglumenn. Rannsóknardeild er við embættið á Seyðisfirði (fíkniefnalögreglumaður staðsettur á Egilsstöðum) og á Eskifirði, en þar starfar sitt hvor lögreglufulltrúinn.

Einn yfirlöggluþjónn er nú við störf á svæðinu og því myndi líklega koma til staða aðstoðaryfirlöggluþjóns miðað við þessar hugmyndir.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar þá er það mín skoðun að rétt sé að líta til Egilsstaða í því sambandi þó svo enginn sýslumaður sitji þar nú. Egilsstaðir eru við þjóðveg nr. 1 í alfaraleið og að mínu mati er landfræðileg lega Egilsstaða heppileg í löggæslulegu tilliti í þessu umdæmi. Mikil umferð er um þjóðveg nr. 1 austur og suður um.

Engin sólarhringsvakt er nú á svæðinu, en ég tel æskilegt, þegar til framtíðarskipulags er litið, að sólarhringsvakt verði komið á, t.d. á Egilsstöðum, með tilfærslu á stöðum frá Eskifirði.

Tillaga 2:

Minnsta sameining.

Tillaga þessi er til vara fyrir tillögu 1 og gengur skemmra. Hún gengur einungis út á það að fela lögglustjóranum á Seyðisfirði einnig lögglustjórn löggluþjónsins á Eskifirði. Geng ég þá áfram út frá því að höfuðstöðvar verði á Egilsstöðum.

Suðurland

Tillaga 1.

Lögregluumdæmið Suðurland (Lögreglan á Suðurlandi):

Ég tel rétt að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi löggluþjónn á Selfossi (28), á Hvolsvelli (6) í Vík (3) og í Vestmannaeyjum (13). Sameinað löggluþjónn myndi telja 50 lögglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögglumann yrði 431. Rannsóknardeild er á Selfossi, lögglufulltrúi og tveir rannsóknarlögglumenn (annar þeirra fíkniefnalögglumaður) og í Vestmannaeyjum er rannsóknardeild og þar starfandi einn lögglufulltrúi.

Tveir yfirlöggluþjónar og einn aðstoðaryfirlöggluþjónn eru nú við störf á svæðinu en ég tel rétt, til framtíðarskipulags horft, að einn yfirlöggluþjónn og tveir aðstoðaryfirlöggluþjónar verði þarna starfandi. Því myndi koma til staða aðstoðaryfirlöggluþjóns í stað annars yfirlöggluþjónsins miðað við þessar hugmyndir. Í fyrstu væri hugsanlega hægt að skipta verkum með yfirlöggluþjónunum þannig að öðrum væri falið að stjórna lögglustöðinni á Selfossi og nágrenni en hinum að stjórna starfsemi í Vestmannaeyjum. Í liði af þessari stærð færu aðalvarðstjórar með stjórn vakta á aðalstöð og varðstjórar þeim til aðstoðar.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar þá er það mín skoðun að þar komi bara Selfoss til álita, bæði vegna núverandi stærðar löggluþjónsins, aðstöðu þar, og landfræðilegrar legu. Á Selfossi er sólarhringsvakt og einnig í Vestmannaeyjum. Mikil umferð er um þjóðveg nr. 1 frá Reykjavík til Selfoss, í uppsveitir Árnessýslu og austur um.

Á Selfossi og í Vestmannaeyjum sinnir lögreglan sjúkraflutningum líkt og á Siglufirði. Mín skoðun er sú að rétt sé að hætta þessari starfsemi þar sem hún fer engan veginn saman við starfsemi lögreglu í dag. Sem dæmi má nefna að sjúkraflutningamaður hefur allt aðrar skyldur við skjólstæðing sinn en lögglumaður, þ.m.t. ríka þagnarskyldu um það sem hann kann að verða áskynja um við flutning slasaðra. Við veikindi, slys og ófarir

hefur lögregla sérstöku hlutverki að gegna og getur illa sinnt báðum þessum hlutverkum á sama tíma svo vel fari miðað við kröfur þjóðfélagsins í dag. Sjúkraflutningar eru ekki á verksviði lögreglu, heldur falla þeir undir skyldur heilsugæslunnar. Gera má ráð fyrir einhverri fækkun lögreglumanna verði þetta að veruleika.

Tillaga 2.

Minnsta sameining.

Tillaga þessi er til vara fyrir tillögu 1 og gengur skemmra. Hún gengur áfram út á það að fela lögreglustjóranum á Selfossi einnig lögreglustjórna lögregluliðanna á Hvolsvelli og í Vík, en ekki í Vestmannaeyjum.

Suðurnesin

Tillaga 1:

Lögregluumdæmið Suðurnes (Lögreglan á Suðurnesjum):

Ég tel rétt að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin í Keflavík (36) og á Keflavíkurflugvelli (47). Sameinað lögreglulið myndi í dag telja 83 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði 204, en minni, ef íbúar Keflavíkurflugvallar væru teknir með. Á móti kemur sá mikli fjöldi farþega sem fer um Keflavíkurflugvöll á hverjum degi. Eins og fram kemur í upphafskafli þessum varðandi tillögur að nýrri umdæmaskipan þá kvaðst ég ætla að taka mið af ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 10. febrúar s.l., varðandi fjölgun lögreglumanna á þessu svæði á árunum 2005-2006. Í umræddri ákvörðun ríkisstjórnarinnar felst að lögreglumönnum á Keflavíkurflugvelli verður fjölgað um 8 á þessu tímabili. Heildarfjöldi lögreglumanna í hinu sameinaða liði myndi því verða alls 91 og þar með næst stærsta lögreglulið landsins með 186 íbúa pr/lögreglumann, að íbúum Keflavíkurflugvallar undanskildum.

Rannsóknardeildir eru á báðum stöðum. Í Keflavík tilheyra deildinni fimm lögreglumenn, að meðtöldum aðstoðaryfirlögregluþjóni og á Keflavíkurflugvelli tilheyra deildinni sex lögreglumenn að meðtöldum aðstoðaryfirlögregluþjóni, en sumir þeirra sinna jafnframt ákveðnum sérverkefnum. Með sameiningu ætti að vera auðvelt að samkeyra þessar rannsóknardeildir og styrkja þar með rannsóknarþáttinn á svæðinu.

Lögregluliðin í Keflavík og á Keflavíkurflugvelli hafa undanfarin ár aukið samstarf verulega og aðstoðað hvort annað eftir álagstímum á hvorum stað. Lögregluliðið á Keflavíkurflugvelli er eina lögregluliðið sem ekki heyrir undir dómsmálaráðuneytið, en ég tel nauðsynlegt að því fyrirkomulagi verði breytt samhliða þessu þannig að öll lögregla í landinu heyri undir dómsmálaráðuneytið. Benda má á að flugstöðin er t.d. ekki lengur á varnarsvæðinu.

Tveir yfirlögregluþjónar og fjórir aðstoðaryfirlögregluþjónar eru nú við störf á svæðinu og tel ég ekkert til fyrirstöðu, miðað við stærð liðsins, að svo verði áfram. Verkefnum yrði skipt á milli yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjónanna með skýrum hætti. T.d. mætti hugsa sér að annar yfirlögregluþjóninn stýrði áfram, eins og verið hefur, almennu löggæslunni, en hinn hefði meira með Keflavíkurflugvöll að gera. Með sameiginlegri yfirstjórn yrði öll samvinna auðveldari og markvissari. Í liði af þessari stærð færu aðalvarðstjórar með stjórn vakta og varðstjórar þeim til aðstoðar.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar þá er það mín skoðun að eðlilegast sé að nýta lögreglustöðina í Keflavík, sem nýlega hefur verið stækkuð, en ég tel jafnframt í þessu tilviki eðlilegra að fela lögreglustjóranum á Keflavíkurflugvelli stjórn hins sameiginlega lögregluliðs og geng þá út frá því að hann heyri undir dómsmálaráðherra. Ástæðan er fyrst og fremst sú að sýslumaðurinn í Keflavík hefur næg verkefni hvað varðar sýslumannahlutann, en Keflavíkurflugvöllur ekki.

Að mínu mati verður hér um mjög öflugt lögreglulið að ræða og samnýting mannafla og samstarf á

öllum sviðum mun stórukast. Það mun eiga við um almennt eftirlit í umdæminu, rannsóknir mála, gæslustörf í Flugstöð Leifs Eiríkssonar o.fl.

Tillaga 2:

Ef tillaga 1 gengur ekki eftir.

Ef ekki verður fallist á að sameina lögregluliðin í Keflavík og á Keflavíkurflugvelli er gerð sú tillaga til vara að Keflavík sameinist lögregluliðunum í Hafnarfirði og Kópavogi og komi þá til viðbótar tillögu 4 um höfuðborgarsvæðið hér á eftir, verði tillaga 1 um það svæði ekki fyrir valinu.

Höfuðborgarsvæðið

Skilgreining mín á höfuðborgarsvæðinu er sú, að undir þá skilgreiningu falli, auk embættisins í Reykjavík, embættin í Kópavogi og Hafnarfirði. Einnig eru embætti ríkislögreglustjórans og Lögregluskóli ríkisins staðsett í Reykjavík. Ég mun ekki fjalla nánar hér um skipulag Lögregluskóla ríkisins þar sem öðrum hefur verið falið það, en mun þó lítillega víkja að skólanum í lok skýrslunnar.

Mín skoðun er sú, að með fækkun og stækkun lögregluumdæmanna sé sjálfsagt og edlilegt að fela hinum stækkuðu umdæmum ákveðin verkefni sem ríkislögreglustjóri hefur haft með höndum og minnka þannig umsvif embættis ríkislögreglustjóra varðandi hina almennu sýnilegu löggæslu. Þar nefni ég t.d. Fjar-skiptamiðstöð lögreglu, sérsveitina og umferðardeildina. Ég mun hér á eftir fjalla nánar um embætti ríkislögreglustjóra, en kem þó að hluta til inn á það embætti við umfjöllun um höfuðborgarsvæðið.

Tillaga 1:

Lögregluumdæmi höfuðborgarsvæðisins (Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu):

Ég tel rétt, að vel athuguðu máli, að sameina hér undir eitt lögregluumdæmi lögregluliðin í Reykjavík (265), í Kópavogi (28) og í Hafnarfirði (39). Sameinað lögreglulið myndi í dag telja 332 lögreglumenn. Fjöldi íbúa á bak við hvern lögreglumann yrði þá 548, en 438 ef lögreglumenn hjá embætti ríkislögreglustjórans og Lögregluskóla ríkisins, sem einnig starfa á svæðinu, eru taldir með, sem ég tel edlilegt að gera.

Rannsóknardeildir eru á þessum þremur stöðum, en þó fjölmennust í Reykjavík. Með sameiningu ætti að vera auðvelt að samkeyra þessar rannsóknardeildir og ná þar með ákveðinni hagræðingu og sérhæfingu. Ég sé t.d. fyrir mér eina öfluga fíkniefnadeild á svæðinu, eina öfluga umferðardeild o.s.frv. Hægt verður að koma á sérhæfingu á ákveðnum sviðum, s.s. við rannsóknir tölvubrota, kynferðismála o.fl. Ég vek athygli á því í þessu sambandi að þessi embætti, og þar með taldir starfsmenn rannsóknardeilda þeirra, eru meira og minna að eiga við sömu aðilana frá degi til dags. Í raun eru engin „landamæri“ orðin á milli þessara þriggja byggðarlaga. Samt er það svo, eftir því sem ég best veit, að þessi embætti eru jafnvel að framsenda mál sín á milli til rannsókna, eða innheimtu sekta.

Með sameiningu þessara lögregluliða næðist mikil hagræðing varðandi samnýtingu mannafla á svæðinu. Benda má á að nú þegar hafa slökkvilið þessara sveitarfélaga verið sameinuð undir merkjum Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og ekki vitað annað en að sú sameining hafi tekist vel. Einnig er stutt síðan að allar almannavaraneindir á þessu svæði sameinuðust í eina.

Ég velti mikið fyrir mér þeim möguleika að leggja aðeins til sameiningu lögregluliðanna í Kópavogi og Hafnarfirði, en tel að vel athuguðu máli miklu skynsamlegra að ganga alla leið og sameina lögregluna á höfuðborgarsvæðinu. Ég er sannfærður um að miklu betri nýting og samhentari og öflugri löggæsla muni fást út úr því. Ég óttast satt að segja að með því að steypa Kópavogi og Hafnarfirði saman og stilla því lög-

regluliði þannig upp við hliðina á Reykjavík muni togstreitan milli þessara aðila aukast og öll samvinna verða erfiðari.

Fjórir yfirlögregluþjórnar og ellefu aðstoðaryfirlögregluþjórnar eru nú við störf á svæðinu. Samkvæmt nýlegu skipuriti í Reykjavík er gert ráð fyrir sex aðstoðaryfirlögregluþjónum þar, en þeir eru nú átta. Ég tel ekkert því til fyrirstöðu, miðað við stærð liðsins, að flestar þessar stöður, jafnvel allar, verði áfram. Verkefnum yrði skipt á milli yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjóanna með skýrum hætti.

Hvað varðar staðsetningu höfuðstöðvar þá er það mín skoðun að eðlilegast sé að það verði lögreglu-stöðin í Reykjavík og að lögreglustjóranum í Reykjavík verði falið að fara með stjórn hins sameinaða lög-regluliðs, enda hafa sýslumenn í Kópavogi og Hafnarfirði önnur verkefni, samhliða stjórn lögreglu, sem þeir hefðu áfram.

Mín skoðun er sú, að með sameiningu af þessum toga séu komnar forsendur til að færa Fjarskiptamið-stöð lögreglu frá embætti ríkislögreglustjóra til hins sameinaða embættis. Á fjarskiptamiðstöðinni starfa nú 14 lögreglumenn. Heildarfjöldi lögreglumanna hjá hinu sameinaða embætti yrði þá 346. Benda má á að meginhlutverk fjarskiptamiðstöðvarinnar er að þjóna þessu svæði og þaðan eru eftirlitsmyndavélar í borg-inni starfræktar.

Hið stóra embætti ætti auðveldara með að sjá um afleysingar o.þ.h. í tengslum við rekstur fjarskipta-miðstöðvarinnar, en slíkt hefur verið ákveðið vandamál til þessa. Að mínu mati er ekkert því til fyrirstöðu að fjarskiptamiðstöðin þjóni áfram öðrum embættum, líkt og tæknideild lögreglustjórans í Reykjavík gerir nú. Um það yrði einfaldlega gerður samningur.

Mín skoðun er reyndar einnig sú, að við sameiningu af þessu tagi sé kominn grundvöllur til að færa sér-sveit ríkislögreglustjórans til hins sameinaða liðs. Hún myndi þá starfa sem stoðdeild eins og nú hefur verið tekin ákvörðun um, ekki verða hluti hinna almennu vakta, en hennar aðalstarfssvæði dags daglega verður höfuðborgarsvæðið og nágrenni, en lögreglumenn í sér-sveit munu hvort eð er sinna almennum löggæslu-störfum á svæðinu dags daglega. Ég tel einnig að hið sameinaða lið verði það öflugt að það eigi að ráða mjög vel við skipulagningu opinberra heimsókna o.þ.h. atburða, öryggisgæslu æðstu stjórnar ríkisins, sendiráða o.fl., þegar á þarf að halda. Þegar er ljóst, að eftir stækkun sér-sveitarinnar úr 18 í 36 menn á árunum 2005 til 2006 mun húsnæðið sem henni er ætlað, í kjallara embættis ríkislögreglustjóra að Skúlagötu 21, verða of lítið. Við sameiningu myndu koma upp nýir fletir varðandi nýtingu húsnæðis þessara þriggja lögreglu-embætta, bæði hvað varðar sér-sveit, rannsóknardeildir o.fl., en þó er ekki útilokað að huga þyrfti sérstaklega að húsnæði sem henti rekstri sér-sveitar af þeirri stærð sem ákveðið hefur verið að koma upp.

Eins og fram kemur í upphafskafli þessum varðandi tillögur að nýrri umdæmaskipan þá kvaðst ég ætla að taka mið af ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 10. febrúar s.l., varðandi fjölgun lögreglumanna á þessu svæði á árunum 2005-2006. Í umræddri ákvörðun ríkisstjórnarinnar felst að fjölga lögreglumönnum í sér-sveit ríkislögreglustjórans um 18. Heildarfjöldi lögreglumanna í hinu sameinaða liði, eftir árið 2006, myndi því að óbreyttu verða alls 382 til 388 miðað við að sér-sveitin yrði einnig færð frá embætti ríkislög-reglustjóra til hins sameinaða embættis (36 lögreglumenn miðað við áætlun 2005-2006, en þar til viðbótar eru tveir yfirmenn sér-sveitar). Íbúar á bak við hvern lögreglumann yrðu þá 458.

Það er mín skoðun að þó svo að hér verði um stórt lögreglulið að ræða, felist sóknarfærin í samnýtingu mannaflans með góðu skipulagi liðsins og uppbyggingu. Nefna má að á svæðinu eru starfandi nokkrir mjög öflugir og reyndir yfir- og aðstoðarlögregluþjórnar sem hægt yrði að fela stjórn ákveðinna rekstrareininga. Ég sé t.d. fyrir mér að í sameinuðu liði, til viðbótar þeirri starfsemi sem nú er, gæti sérstakur yfirlögregluþjórn farið áfram með stjórn sér-sveitar, með aðstoðaryfirlögregluþjón sér við hlið og hafa þá jafnframt á hendi

öryggismál vegna opinberra heimsókna o.þ.h. Öðrum yfirlögregluþjóni væri hægt að fela rekstur fjarskiptamiðstöðvar, einum fíkniefnamálaflokkinn, einum umferðardeild og svona mætti áfram telja.

Í umfjöllun um embætti ríkislögreglustjóra hér á eftir mun ég fjalla nánar um tillögur mínar um færslu verkefna frá embætti ríkislögreglustjóra.

Tillaga 2:

Frávik við tillögu 1

Ef ekki verður fallist á að færa sérsveit ríkislögreglustjóra til hins sameinaða liðs þá standi annað óbreytt, þ.e. sameining Reykjavíkur, Kópavogs og Hafnarfjarðar og að Fjarskiptamiðstöð lögreglu færist til hins sameinaða liðs.

Tillaga 3:

Frávik við tillögu 1 og 2

Ef ekki verður fallist á að færa sérsveit ríkislögreglustjóra og Fjarskiptamiðstöð lögreglu til hins sameinaða liðs þá standi annað óbreytt, þ.e. sameining Reykjavíkur, Kópavogs og Hafnarfjarðar.

Tillaga 4:

Frávik við tillögu 1, 2 og 3

Ef ekki verður fallist á að sameina embættin í Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði, þá verði embættin í Kópavogi og Hafnarfirði sameinuð með aðalstöð í Hafnarfirði.

Ríkislögreglustjórinn

Embætti ríkislögreglustjóra tók til starfa þann 1. júlí 1997 við gildistöku lögreglulaga nr. 90/1996. Í upphafi störfuðu hjá embættinu 37 starfsmenn, ef taldir eru með starfsmenn Útlendingaeftirlitsins, þar af 24 lögreglumenn. Frá þeim tíma hafa embættinu verið falin ýmis verkefni, bæði stór og smá, sem um leið hefur kallað á fjölgun starfsmanna. Ég vil leyfa mér að vísa til skýrslu dómsmálaráðherra til Alþingis á árinu 2002 um stöðu og þróun löggæslu varðandi nánari upplýsingar um þessa þróun. Eftir ákvörðun ríkisstjórnarinnar þann 10. febrúar s.l., sem áður hefur verið minnst á, verður heildarfjöldi starfsmanna hjá embættinu þann 1. mars n.k. samtals 95, þar af 59 lögreglumenn. (Þá er staða Björns Halldórssonar meðtalin, en hann er nú svið störf í Bosnía og viðbótarstaða í umferðardeild).

Að mínu mati hafa hinar auknu „lögreflufunksjónir“ hjá embætti ríkislögreglustjóra orðið til þess að auka núning og tortryggni milli embættis ríkislögreglustjóra annars vegar og embættis lögreglustjórans í Reykjavík, og jafnvel einhverra annarra embætta, hins vegar. Það má í raun segja, að óánægja og tortryggni í garð embættis ríkislögreglustjórans hafi aukist í „réttu“ hlutfalli við fjölgun lögreglumanna og eiginlegra lögregluverkefna sem þar eru unnin útávið.

Það er mín persónulega skoðun að æskilegast væri að embætti ríkislögreglustjóra hefði fyrst og fremst með stefnumörkunar- og samræmingarhlutverk að gera, en ekki virka löggæslu sem snúi að almenningi útávið, t.d. umferðarlöggæslu, sérsveit, rannsóknir mála o.fl. Það sama á reyndar við um útgáfu leyfa o.þ.h. fyrir almenning. Í því felst m.a. að embætti ríkislögreglustjóra gefi út samræmdar starfsreglur fyrir lögregluna af ýmsum toga, hafi með að gera úrvinnslu á samræmdri tölfræði fyrir allt landið, alþjóðleg samskipti o.þ.h. Embættið muni áfram sjá um innkaup á tækjum og búnaði eins og verið hefur og hafa umsjón með starfsmanna- og hugbúnaðarmálum lögreglu svo eitthvað sé nefnt.

Þó mætti velta því fyrir sér varðandi bílamiðstöðina hvort ekki væri t.d. hægt að sameina bílamiðstöð lögreglu og bílamiðstöð Vegagerðar ríkisins þar sem í raun er um bílaleigu að ræða. Ég sé þá fyrir mér „Bílamiðstöð ríkisins“ þar sem stofnanir geti leigt bifreiðar með svipuðu fyrirkomulagi og verið hefur hjá lögreglu og Vegagerðinni. Ég legg þó ekki til breytingar á þessu fyrirkomulagi hér, en velti þessu upp til umhugsunar.

Ég mun í þessum kafla fyrst og fremst fjalla um þau verkefni sem ég tel rétt að íhuga að flytja frá embætti ríkislögreglustjóra.

Fjarskiptamiðstöð – Sérsveit – Umferðardeild

Í tillögum varðandi höfuðborgarsvæðið legg ég til að Fjarskiptamiðstöð og sérsveit (og þau öryggisverkefni sem sérsveit hefur sinnt) verði færðar til hins sameinaða lögregluliðs höfuðborgarsvæðisins og mun því ekki fjalla nánar um það hér.

Hvað varðar umferðardeild ríkislögreglustjórans þá tel ég, eftir stækkun embættanna úti á landi, hafa skapast forsendur til að færa starfsemi hennar í ákveðnum skrefum til embættanna úti á landi. Í umferðardeild starfa nú 7 menn og gert ráð fyrir 8. stöðunni á þessu ári.

Fjórir þessara manna eru ráðnir í tengslum við samning við Vegagerð ríkisins sem Vegagerðin hefur nú sagt upp og má ætla að því samstarfi ljúki um næstu áramót. Greiðslur frá Vegagerðinni hafa staðið undir launakostnaði þessara fjögurra lögreglumanna.

Ég myndi telja æskilegt að fjármagn til áframhaldandi rekstrar þessara fjögurra umferðardeildarlögreglumanna yrði tryggð og að stöðurnar átta yrðu síðan færðar frá embætti ríkislögreglustjóra til hinna stækkuðu embætta úti á landi. Ég sé þá fyrir mér að tveir menn og bíll fari til umdæmisins á Vesturlandi/Vestfjörðum, tveir menn og bíll til umdæmisins á Norðurlandi, tveir menn og bíll til umdæmisins á Austurlandi og tveir menn og bíll til umdæmisins á Suðurlandi. Það verði síðan hlutverk embættanna að gera að jafnaði út bíl í umferðareftirlit á þjóðvegum í umdæmunum til viðbótar þeirri löggæslu sem þar er fyrir.

Verði niðurstaðan ekki sú að færa umferðardeildina út um landið, tel ég eðlilegast að hún færist til lögregluliðs höfuðborgarsvæðisins og sameinist núverandi umferðardeild lögreglunnar í Reykjavík. Það mætti þá hugsa sér að fjölgað yrði í deildinni í tengslum við hagræðingu af sameiningu lögregluliðanna þriggja og henni um leið falið að sjá um þjóðvegallöggæslu út um allt land, auk höfuðborgarsvæðisins.

Alþjóðaskrifstofa

Hjá embætti ríkislögreglustjóra er starfrækt alþjóðaskrifstofa. Þar starfa í bland lögreglumenn og fólk án prófs frá Lögregluskóla ríkisins. Ég tel það eðlilegt að ríkislögreglustjóri fari með alþjóðasamskipti varðandi lögreglumálefni. Að mínu mati hefur þessi starfsemi farið vel saman við starfsemi embættisins og því hef ég ekki tillögu um breytingu þar um. Þó má nefna að lögreglumenn í alþjóðadeild hafa m.a. haft þann starfa að fylgja brottvísuðum einstaklingum úr landi. Mér finnst koma til greina, verði lögreglan í Keflavík og á Keflavíkurflugvelli sameinuð, að þetta verkefni verði á hendi þess lögregluliðs. Á sínum tíma taldi ég reyndar koma til greina að SIRENE skrifstofan væri staðsett hjá embættinu á Keflavíkurflugvelli, en niðurstaðan varð sú að reka hana samhliða öðrum alþjóðasamskiptum, þ.e. í tengslum við Interpol, Europol o.fl.

Efnahagsbrotadeild

Sérstök deild er einnig starfrækt hjá embætti ríkislögreglustjóra sem rannsakar skatta- og efnahagsbrot. Í deildinni starfa nú 14 lögreglumenn, 3 löglærðir fulltrúar og sérstakur saksóknari. Undanfarin ár hafa

verkefni deildarinnar stóruakist samhliða umfangsmiklum efnahagsbrotamálum sem þar hafa komið til rannsókna. Við skipulagsbreytingar hjá embætti ríkislögreglustjóra var rannsóknaraðstoð færð til efnahagsbrotadeildar og jafnframt sinnir deildin hluta af rannsóknum vegna tölvubrota.

Auk þessa hafa ákveðnir starfsmenn deildarinnar haft með höndum verkefni er varða brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum – eftirgrennslan og áhættugreiningu. Starfsmönnum deildarinnar hefur verið fjölgað jafnt og þétt í samræmi við þessi auknu verkefni.

Í þessu sambandi má nefna, að þegar Rannsóknarlögregla ríkisins var lögð niður þann 1. júlí 1997, voru starfsmenn efnahagsbrotadeildar samtals 6, en þeim var strax fjölgað um einn við stofnun embættis ríkislögreglustjóra. Nú starfa í efnahagsbrotadeild 18 starfsmenn eins og áður er getið.

Eins og ég hef áður sagt tel ég æskilegt að hjá embætti ríkislögreglustjóra fari ekki fram eiginleg lög-gæsla sem snýr að almenningi. Verkefni efnahagsbrotadeildar eru þess eðlis að kalla þarf almenna borgara til yfirheyrslu. Af þessum ástæðum tel ég koma til greina að færa starfsemi efnahagsbrotadeildar undir sameiginlegt lögreglulið höfuðborgarsvæðisins, en þá þyrfti að sjálfsgöðu jafnhliða að huga að þeim verkefnum hennar sem snúa að eftirgrennslan og áhættugreiningu, spurning hvort slíkt gæti t.d. orðið hluti af verkefnum alþjóðadeildarinnar.

Ég tel a.m.k. rétt, verði efnahagsbrotadeildin áfram hjá embætti ríkislögreglustjóra, með hliðsjón af mikilvægum verkefnum eins og áhættugreiningu og eftirgrennslan, að verkefni hennar verði þá einskorðuð við umfangsmikil efnahagsbrot, en tölvubrotarannsóknir og rannsóknaraðstoð verði færð til lögregluliðs höfuðborgarsvæðisins. Hvað varðar rannsóknaraðstoð við önnur lögreglulið, sem þá yrði sinnt af lögregluliði höfuðborgarsvæðisins, finnst mér koma til álita að sett verði í reglur að þegar um rannsóknaraðstoð verður að ræða í stærri málum, verði stjórn rannsóknar jafnframt yfirtekin.

Verði niðurstaðan sú að efnahagsbrotadeildin verði áfram hjá embætti ríkislögreglustjóra, tel ég rétt að tekin verði upp sú stefna, að starfandi lögreglumenn í deildinni, svo og aðrir lögreglumenn sem eftir kunna að verða hjá embættinu, starfi óeinkennisklæddir, til þess að draga úr lögregluásýnd embættisins og leggja þar af leiðandi meiri áherslu á stjórnsýsluþáttinn.

Afengiseftirlits- og vopnalagamál

Hjá embætti ríkislögreglustjóra eru gefin út hin ýmsu leyfi í tengslum við vopnalögin, s.s. leyfi til innflutnings og útflutnings á skotvopnum o.fl. og verslunar með skotvopn og skotfæri, innflutning og verslun með sprengiefni, leyfi til afengisinnflutnings o.fl. Ég er þeirrar skoðunar að verkefni sem þessi ættu best heima hjá lögregluliði höfuðborgarsvæðisins og við það myndi skapast talsvert hagræði við daglega afgreiðslu þessara mála.

Almannavarnadeild

Nýlega voru Almannavarnir ríkisins lagðar niður og færðar sem deild undir embætti ríkislögreglustjóra. Almanna- varnadeild er nú staðsett í Skógarhlíð á sama stað og fjarskiptamiðstöð lögreglu er, Neyðarlínan o.fl. Ég verð hreinlega að viðurkenna það að ég er ekki alveg viss um að það fyrirkomulag að hafa almannavarnir undir embætti ríkislögreglustjóra sé rétt, en skil þó það sjónarmið að erfitt sé að reka sjálfstæða stofnun með fjórum eða fimm starfsmönnum. Niðurstaða mín er því sú, að líklega sé rétt að deildin heyri áfram undir embætti ríkislögreglustjóra, en mér finnst þó koma fyllilega til greina að deildin verði færð undir stjórn lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins eins og lagt er til varðandi fjarskiptamiðstöð lögreglu sem er á sama stað. Að mínu mati fara þessir tveir þættir mjög vel saman og því augljóst hagræði af því að þeir heyri undir sömu stjórn.

Sjá að öðru leyti frekari umfjöllun um embætti ríkislögreglustjóra undir næsta lið.

Löggæsluskristofa dómismálaráðuneytisins og embætti ríkislögreglustjóra

Í 4. gr. lögreglulaga segir að dómismálaráðherra sé æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu, en ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði hans. Þetta finnst mér alls ekki hafa virkað með nægjanlega sannfærandi hætti. Að mínu mati skarast að verulegu leyti verkefni starfsmanna löggæsluskristofu dómismálaráðuneytisins og ríkislögreglustjórans varðandi málefni lögreglunnar. Mörg dæmi eru um það að dómismálaráðuneytið sé í beinum viðræðum við lögregluembættin, án aðkomu ríkislögreglustjórans. Hér mætti einnig nefna tölvumál lögreglu, en þau eru að hluta til hjá embætti ríkislögreglustjóra, að hluta til hjá dómismálaráðuneytinu og að hluta til hjá tölvumiðstöð dómismálaráðuneytisins. Það fyrirkomulag tel ég vera þunglamalegt í sniðum, óheppilegt og ávísun á óskilvirkni.

Mín persónulega skoðun er sú að æskilegast sé að ríkislögreglustjóri verði gerður ábyrgur fyrir rekstri allra lögregluembættanna og samhliða því fari öll samskipti dómismálaráðuneytisins við þau fram með hans aðkomu. Ég sé það þá fyrir mér að hluti starfsmanna löggæsluskristofunnar myndi flytjast til embættis ríkislögreglustjóra, en áfram yrði skrifstofustjóri ráðuneytisins að sjálfsögðu tengiliður dómismálaráðuneytisins við embættið. Ég gæti jafnvel séð fyrir mér að skrifstofustjóri og ríkislögreglustjóri ættu vikulegan upplýsingafund með dómismálaráðherra.

Í þessu sambandi mætti hugsa sér, eins og ég hef áður minnst á, að ríkislögreglustjóri fengi til sín allt fjármagn fyrir lögregluna í landinu og bæri ábyrgð á skiptingu þess í samræmi við stefnumörkun og áherslur hans hverju sinni. Fjármál lögregluembættanna hafa ekki til þessa verið á hendi ríkislögreglustjóra, sem m.a. er ástæða mikilla beinna samskipta dómismálaráðuneytisins við lögregluembættin, án milligöngu embættis ríkislögreglustjóra.

Skv. 28. gr. lögreglulaga skipar ríkislögreglustjóri lögreglumenn til starfa, að undanskildum yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjónum. Mín skoðun er sú, að ef ríkislögreglustjóri eigi á annað borð að skipa lögreglumenn, þá sé rétt að hann skipi einnig yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjóna. Að mínu mati mætti hugsa sér, ef ríkislögreglustjóri fengi til sín allt fjármagn lögreglu til ráðstöfunar, að allir lögreglumenn í landinu væru á launum hjá embætti ríkislögreglustjóra og heyrðu þannig undir eina samræmda starfsmannadeild.

Fyrirkomulag af þessu tagi gæti verið stórt skref í átt að því markmiði að lögreglan verði ein stofnun. Með þessu mætti ná alls kyns hagræðingu og ríkislögreglustjóra gert auðveldara að færa menn til milli embættanna eftir verkefnum og aðstæðum hverju sinni.

Ég hef jafnvel hugleitt, eins og áður hefur komið fram, hvort hugsanlega væri rétt að færa allar „lögreglufunksjónir“ frá embætti ríkislögreglustjóra þannig að það embætti fengist eingöngu við stjórnýsluleg málefni, samræmingu, stefnumörkun o.fl.

Í þessu sambandi, í því skyni að leysa margt af því sem ég hef minnst á hér að framan varðandi embætti ríkislögreglustjóra, löggæsluskristofu dómismálaráðuneytisins og lögreglu höfuðborgarsvæðisins, hef ég jafnvel íhugað þann möguleika að embætti ríkislögreglustjóra verði hreinlega lagt niður í sinni núverandi mynd og nýjum lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins falin flest þau verkefni sem embætti ríkislögreglustjóra hefur með höndum í dag.

Löggæsluskristofa dómismálaráðuneytisins færi þá með stjórnýsluhlutann, þ.m.t. fjármagn til lögreglu, en gæti falið þessu öflugra lögregluembætti ýmis samræmingarverkefni og verkefni á landsvísu. Með þessari útfærslu myndu að mínu mati mörg vandamál leysast og hámarksnýtingu á mannafla og tækjum lögreglu yrði náð.

Það mætti jafnvel snúa þessu við og tala um að umrædd fjögur embætti á höfuðborgarsvæðinu sam-

einist undir hatti embættis ríkislögreglustjóra, sem þá myndi sjá um löggæslu á höfuðborgarsvæðinu, auk þess að vera aðalkjölfesta og samræmingaraðili löggæslu á landsvísu. Þar með myndi allt samnýtast sem áður er upp talið, en þar að auki starfsmannadeild, tölvudeild, úrvinnsla afbrotafræðilegs eðlis o.fl. en þessar deildir og verkefni eru nú einnig til staðar hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík.

Mér finnst rétt að viðra þessar vangaveltur mínar hér þó þær þyki kannski framandi og í djarfari kantinum, en legg þær í raun ekki fram sem beina tillögu, heldur sem eina af þeim hugmyndum sem ég tel vert að verkefnishópurinn velti fyrir sér.

Aðrar hugleiðingar þessu tengdar

Við fækkun og stækkun lögregluembættanna finnst mér koma til álita að skoða möguleikann

á stöðum sérstakra héraðssaksóknara úti á landi. Jafnvel spurning hvort þeir sýslumenn, sem ekki verða lengur lögreglustjórar, gætu ekki sinnt því hlutverki að einhverju leyti og þar með haldið áfram þessum hluta þeirra verkefna sem þeir sinna nú þegar í tengslum við lögregluna.

Í upphafi kom ég inn á ákveðin verkefni sem ég tel rétt að skoða hvort aðrir en fullmenntaðir lögreglumenn gætu ekki sinnt. Ljóst er að breyta þarf einhverjum lögum og reglugerðum til þess, en ég tel það þess virði. Ég hef þarna t.d. í huga töku skráningarnúmera af bifreiðum vegna aðal- og endurskoðunar og þegar ábyrgðartrygging er fallin úr gildi.

Ef borgarar greiða ekki rafmagnið eða hitaveituna á réttum tíma, þá virðist ekkert vandamál vera því samfara að senda „lokunarmann“ til að loka fyrir þessar veitur. Það sama á við um þá sem ekki greiða afnotagjöld sjónvarps. Útsendarar frá sjónvarpinu koma á staðinn og innsigla sjónvarpstækið.

Ég sé fyrir mér að ráða megi sérstaka menn í þessi verk lögreglu, líkt og vörslusviptingamenn. Ég hef jafnframt þá skoðun, að ekki eigi að fara með vanrækslu á aðal- og endurskoðun sem lögreglumál, heldur eigi að leggja ákveðið aukagjald á viðkomandi komi hann ekki með bifreið sína til skoðunar og um leið skapist haldsréttur í viðkomandi bifreið líkt og gerist með bifreiðagjöldin. Hinir sérstöku „afklipparar“ myndu síðan mæta eftir ákveðinn tíma og taka skráningarnúmerin af.

Ég hef einnig í huga aflestur af ökuritaskífum og vigtun stórra ökutækja í tengslum við áspunga. Ég sé enga ástæðu til þess að fullmenntaðir lögreglumenn eyði tíma sínum í þetta. Hagsmunir vegna brota á áspunga hvíla fyrst og fremst á Vegagerð ríkisins og því fyndist mér upplagt að gefa starfsmönnum hennar fulla heimild til að stöðva og vigta þessi ökutæki og að Vegagerðin hefði heimild til að leggja á viðurlög við brotum af þessu tagi. Það sama á við um aflestur á ökuritaskífum og brot á þeim reglum.

Ég nefni þessi verkefni sem dæmi um núverandi verkefni lögreglu sem hugsanlega mætti fela öðrum, en þau eru sjálfsagt fleiri.

Hér mætti jafnvel hugsa sér ákveðin verkefni fyrir þau sýslumannsembætti sem ekki hefðu lögreglustjórn með höndum. Þau gætu jafnvel létt fleiri verkefnum af lögreglu, t.d. innheimtu sekta o.þ.h.

Ég hef ekki fjallað um Lögregluskóla ríkisins í þessari skýrslu, en þykir rétt að koma þeirri skoðun minni á framfæri, að ég myndi vilja sjá skólann eflað með þeim hætti að um alhliða öryggisskóla yrði að ræða sem útskrifaði ekki einungis lögreglumenn, heldur t.d. fangaverði, tollverði, starfsmenn Landhelgisgæslu, dyraverði og öryggisverði svo dæmi séu nefnd. Að öðru leyti mun ég ekki fjalla um skólann, heldur láta öðrum það eftir.

LOKAORÐ

Samkvæmt tillögu eitt er lagt til að lögregluembættunum verði fækkað um 19, eða úr 26 embættum í 7. Ef tillaga 1b varðandi Vesturland og Vestfirði yrði fyrir valinu og að öðru leyti tillaga 1, þá myndi embættunum fækka um 20, eða úr 26 embættum í 6.

Í upphafi voru sett fram nokkur markmið með stækkun og fækkun lögregluumdæma. Miðað við þær tillögur sem hér hafa verið reifaðar, tillögu 1, ættu flest þessara markmiða að geta gengið fyllilega eftir.

Ný umdæmi næðu öll þeirri viðmiðun að verða með færri íbúa en 500 á bak við hvern lögreglumann, nema lögregluumdæmi Norðurlands. Sameinað umdæmi þar yrði með 64 lögreglumenn og þá 562 íbúa á hvern lögreglumann. Til þess að ná settu markmiði þyrfti að fjölga um 8, eða úr 64 í 72 lögreglumenn og þá yrðu 499 íbúar að baki hvers lögreglumanns. (Í þessum tölum eru ekki teknir með í reikninginn hugsanlegir tveir menn vegna umferðardeildar).

Öll lögreglulið yrðu með fleiri en 20 lögreglumenn og öll með rannsóknardeildir. Með því ættu umdæmin að ráða við flest verkefni sem upp koma og möguleiki á sérhæfingu á flestum sviðum, t.d. rannsóknnum umferðarslysa, kynferðisafbrotu o.fl.

Tillögurnar miða að því að verkefni verði flutt frá embætti ríkislögreglustjóra til embættanna og að embætti ríkislögreglustjóra verði skilgreint að nýju, fyrst og fremst með stjórnslu að meginmarkmiði. Auk þessa er lagt til að lögregla hætti að sinna sjúkraflutningum.

Breytingar af þessum toga myndu sjálfkrafa kalla á breytingar á ýmsum lögum, t.d. lögreglulögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Í þessari samantekt hef ég fjallað um núverandi umdæmaskiptingu lögreglu og lagt fram hugmyndir mínar að breytingum. Ég vil enn og aftur leggja áherslu á það að hér er um mínar persónulegu skoðanir að ræða og hef ég reynt í mörgum tilvikum að velta upp fleiri en einum möguleika. Von mín er sú að verkefnisstjórn dómsmálaráðherra muni leggja til fækkun lögregluembætta af einhverju tagi og að slíkum tillögum verði síðan hrint í framkvæmd.

Ég tel afar mikilvægt, þegar kemur til þess að velja þá sýslumenn sem falin verður lögreglustjórn á stærrri svæðum en nú, að til þess verði valdir einstaklingar sem sýnt hafa virkilegan áhuga á starfsemi lögreglu og náð hafa sýnilegum árangri á því sviði. Ég tel rétt að þeim verði gert kleift að sækja viðbótar-menntun erlendis varðandi stjórn lögreglu, helst áður en nýtt fyrirkomulag tæki gildi, að lágmarki að þeim verði gert að sækja stjórnunarnám sem nú er í gangi við Lögregluskóla ríkisins, hafi þeir ekki þegar lokið því.

Ég geri ráð fyrir því að þegar verkefnisstjórnin hefur ákveðið hvaða meginstefnu skuli taka, þá verði þær hugmyndir útfærðar nánar í hverju tilviki.

Þegar slíkt hefur verið ákveðið er nauðsynlegt að mínu mati að koma á fót vinnuhópum þess lögreglustjóra sem mun stýra hinu sameinaða umdæmi í hverju tilviki, og lykilstarfsmönnum þeirra embætta sem munu sameinast, þar sem gerðar verði tillögur um nýtt skipulag og nánari útfærslu á framkvæmd viðkomandi sameiningar.

Meðfylgjandi er tafla um fjölda lögreglumanna við störf þann 1. febrúar 2004 og tafla sem sýnir tölulega útfærslu á tillögu 1, annars vegar miðað við að efnahagsbrotadeild fari frá ríkislögreglustjóra og hins vegar miðað við að efnahagsbrotadeild verði þar áfram. Jafnframt fylgir með kort Landmælinga

Íslands um núverandi stærð lögregluumdæma og með því kort sem ég hef fært inn á þær helstu breytingar sem hér eru lagðar til skv. tillögu 1 og tillögu 1a.

Undirritaður er reiðubúinn til að hitta verkefnisstjórnina og fara nánar yfir hugmyndir þessar, verði óskað eftir því.

Reykjavík 27. febrúar 2004

Jónmundur Kjartansson
yfirlögregluþjónn



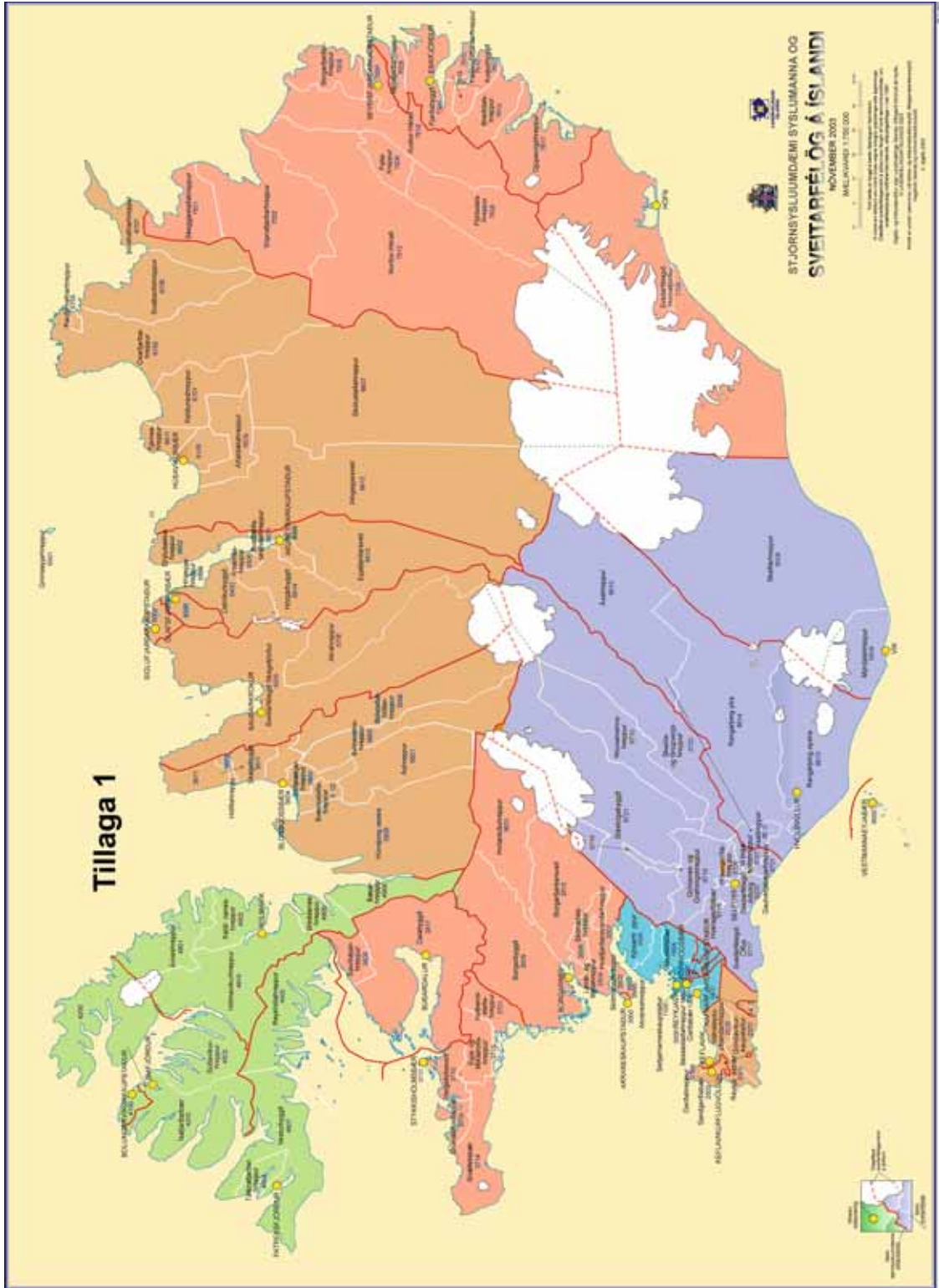
Fjöldi lögreglumanna við störf 1. febrúar 2004				
Sjá að öðru leyti nánari skýringar neðan við töfluna				
	Embætti	Lögreglumenn	Íbúar 01.12.2003	Íb./pr.íögr.m.
6	Ríkislögreglustjórinn	75		
9	Lögregluskólinn	8		
10	Reykjavík	265	124668	470
12	Akranes	12	5582	465
13	Borgarnes	8	3984	498
14	Stykkishólmur	9	4126	458
15	Búðardalur	1	739	739
16	Patreksfjörður	4	1705	426
17	Bolungarvík	2	944	472
18	Ísafjörður	13	4356	335
19	Hólmavík	2	830	415
20	Blönduós	7	3306	472
21	Sauðárkrókur	9	4407	490
22	Siglufjörður	4	1438	360
23	Ólafsfjörður	2	994	497
24	Akureyri	31	20635	666
25	Húsavík	11	5182	471
26	Seyðisfjörður	8	4779	597
28	Eskifjörður	10	4806	481
29	Höfn	4	2304	576
30	Vík	3	1016	339
31	Hvolsvöllur	6	3249	542
32	Vestmannaeyjar	13	4349	335
33	Selfoss	28	12939	462
34	Keflavík	36	16932	470
35	Keflavíkurlflugvöllur	47		0
36	Hafnarfjörður	39	31929	819
37	Kópavogur	28	25291	903
		685	290490	424

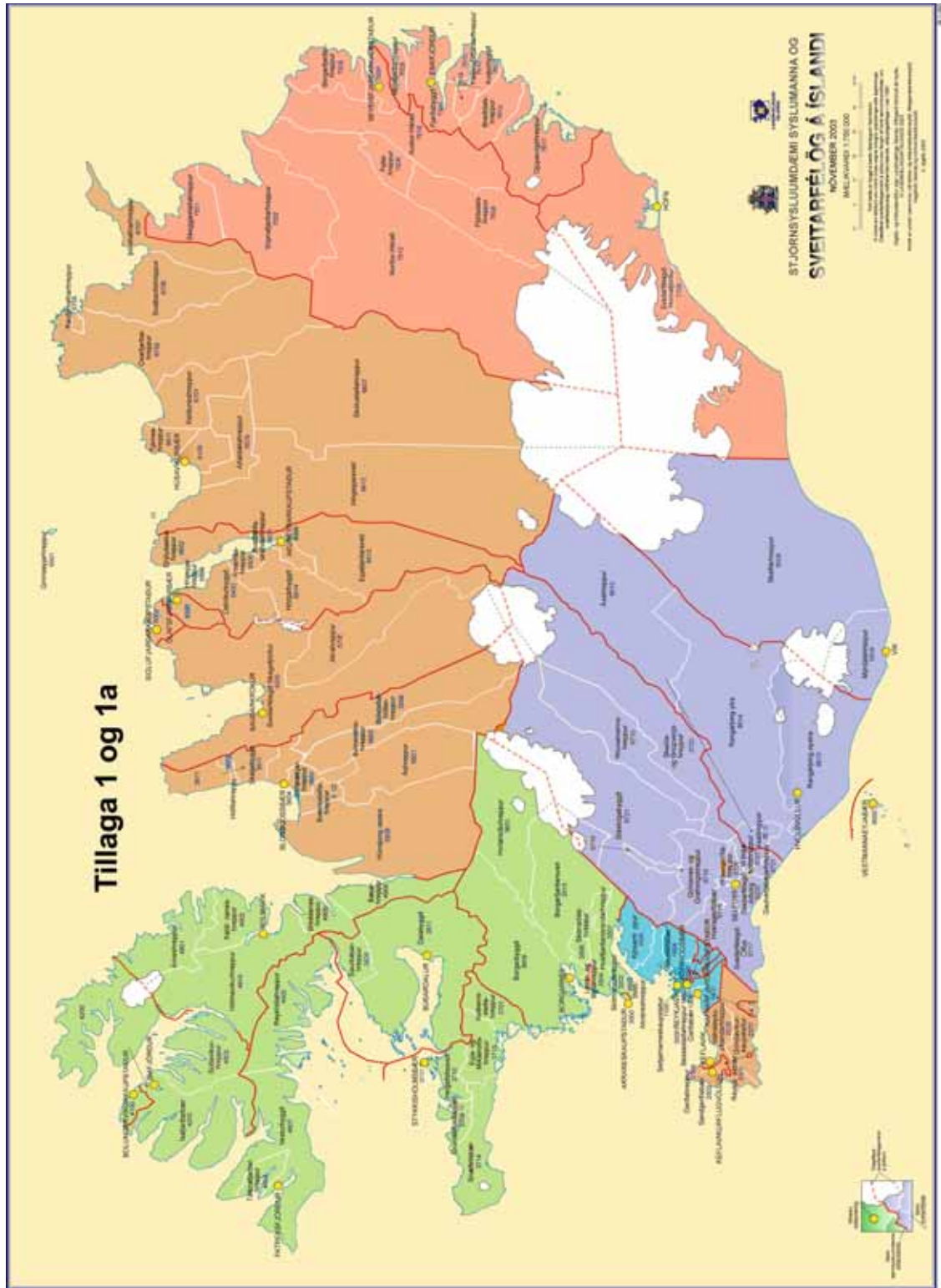
Fjöldi miðaður við stöðuna 01.02.2004, samtals 671 staða.

16 fluttir frá LR til RLS (sérsvait) og 10 nýjar stöður í staðinn til LR.

Gert ráð fyrir einni stöðu í viðbót á Blönduós og Seyðisfjörð og tveimur í Kópavog sem ráðið verður í á þessu ári sbr. fjárlög.

Alls verða þetta því 685 stöður.





Tillaga 1 og 1a neðanmáls varðandi Vesturland og Vestfirði

Embætti	Núverandi staða			Frá RLS og viðbót							Alls	lb./pr.lögr.m.
	Lögrn.	lb.01.12.03	lb./pr.lögr.m.	Skotv./Áfengi	Efnahagsbr.deild	Umferðardeild	Flask.mst.	Sérsveit	Viðbót 2005-2006			
Ríkislögreglustjórnin	75			-1	-14	-8	-14	-18			20	
Lögregluskólinn	8										8	
Höfuðborgarsvæðið	332	181888	548	1	14		14	18	18		397	458
Vesturland	30	14431	481				2				32	451
Vestfirðir	21	7835	373								21	373
Norðurland	64	35962	562				2				66	545
Austurland	22	11889	540				2				24	495
Suðurland	50	21553	431				2				52	414
Suðurnes	83	16932	204						8		91	186
	685	290490	424								711	408
(Vesturland/Vestfirðir)	51	22266	437			2					53	420

Fyrri tafla:

Fjöldi miðaður við stöðuna 01.02.2004, samtals 671 staða.

16 fluttir frá LR til RLS (sérsveit) og 10 stöður í staðinn til LR.

Gert ráð fyrir einni stöðu í viðbót á Blönduós og Seyðisfjörð og tveimur í Kópavog.

Alls verða þetta því 685 stöður.

Seinni tafla:

Stöður sem hugsanlega væri hægt að flytja frá ríkislögreglustjóra og nýjar stöður á árunum 2005-2006 skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar 10. febrúar 2004.

(18 stöður í sérsveit RLS eru 16 sérsveitarmenn + 2 yfirmenn)

Neðan við töflu er bætt við tillögu 1b varðandi það að Vesturland og Vestfirðir sameinist.

Fjöldi lögreglumanna hjá RLS er miðaður við að ofangreindir þættir fari frá embættinu, en verði einhverjir þeirra eftir, þá breytist niðurstaðan í samræmi við það.

VIÐAUKI III

– SKIPULAG LÖGREGLU

– SKÝRSLA KJARTANS ÞORKELSSONAR SÝSLUMANNS Á HVOLSVELLI

1. INNGANGUR

Undirrituðum hefur verið falið að fjalla um framtíðarskipulag lögreglu, hvernig breytingar gætu orðið og hverjar væru æskilegar. Um þetta er fjallað út frá stefnumörkun dómsmálaráðherra að beita sér fyrir breytingum á umdæmaskipan við löggæslu og innra starfi lögreglunnar, án þess þó að fækka sýslumönnum.

Verkefnisstjórnin hefur tvíþætt meginhlutverk:

1. að koma með hugmyndir að nýju skipulagi sem hafi það að markmiði að styrkja og efla starfsemi lögreglu og sýslumanna auk þess að bæta nýtingu þeirra fjármuna sem til embættanna er varið
2. móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt er forgangsroðun við úrlausn verkefna og sett eru mælanleg markmið fyrir löggæsluna.

Undirritaður mun hér á eftir setja fram hugleiðingar um breytingar á löggæslunni, þörfina fyrir þær breytingar og hverjar þær mættu þá helst vera. Einnig er horft til sýslumannsembættanna og framtíðar þeirra. Hugleiðingarnar eru settar fram til að gefa verkefnahópnum hugmyndir og tillögur að breytingum og er ég reiðubúinn að vinna að þeim frekar, eða útfæra aðrar hugmyndir sem taldar eru betri til að styrkja bæði löggæsluna og sýslumannsembættin.

Hvers vegna þarf að stækka löggæsluumdæmin?

Á landinu eru löggæsluumdæmi með t.d. allt frá 1 lögreglumanni og að lögreglustjóranum í Reykjavík sem er með tæplega 300 lögreglumenn. Bættar samgöngur og aukin fjarskipti kalla á meiri hagræðingu og betri þjónustu við borgarana. Telja má æskilegt að embætti séu ekki minni en svo að við þau starfi yfirlögregluþjónn en samkvæmt reglugerð um starfsstig innan lögreglunnar nr. 49/2002 er hann sjöundi maður í liði. Líta verður þó jafnframt til landfræðilegra aðstæðna. (Patreksfjörður – Höfn í Hornafirði)

Ég hef starfað síðastliðin 15 ár við þrjú embætti, Ólafsfjörð, Blönduós og Hvolsvöll. Við embættið á Ólafsfirði var tekin upp mikil samvinna við lögregluna á Dalvík/Akureyri frá þeim degi sem Múlagöng voru tekin í notkun og telja verður að sameining löggæslu þar sé eðlilegt framhald enda skilar það talsverðri hagræðingu og styrkir um leið löggæsluna á svæðinu. Hins vegar get ég ekki séð sömu möguleikana í að sameina lögregluna á Blönduósi eða Hvolsvelli við næsta embætti, embættin eru að gera ágæta hluti og ég tel ekki hægt að ná fram þar einhverri sérstakri hagræðingu nema með skertri eða breyttri þjónustu. Vandséð er að sameining/stækkun auki skilvirkni.

Styrkur lögreglunnar úti á landi hefur oft verið mikil nálægð við íbúana og mikil þekking á staðháttum s.s. á hálendinu. Við verulega fækkun embættanna er hætta á að þetta kunni að breytast, hætta væri á að starfsstöðvum lögreglu kynni að fækka og búseta lögreglumanna flyttist á þá staði þar sem höfuðstöðvar lögreglunnar í viðkomandi umdæmi væru. Útibú yrðu lögð niður og má þar t.d. nefna að ef löggæsla á Suður-

landi væri sameinuð með höfuðstöðvar á Selfossi er ekki hægt að útiloka að sérstök útibú á Hvolsvelli, Vík og Kirkjubæjarklaustri yrðu lögð af en þar má m.a. líta til þess að ekki eru slíkar starfsstöðvar í Hveragerði og Þorlákshöfn. Í þessu sambandi skiptir líka máli samband borgaranna við æðstu stjórnendur lögreglu og samstarf við sveitarfélögin í umdæmunum.

Mitt mat er að fara eigi varlega í að gjörbylta því kerfi sem hefur verið við lýði öldum saman á Íslandi. Ekki eigi að fara í breytingar breytinganna vegna.

Hafa minni eða meðalstór embætti setið undir gagnrýni yfirvalda fyrir það að þau hafi ekki verið að standa sig sambærilega og stærri embættin? Ef svo er hefur þeirri gagnrýni ekki verið komið á framfæri við stjórnendur þeirra stofnana. Að mínu mati er þó ekki óeðlilegt að þessi mál séu skoðuð gagnrýnum augum öðru hverju og fækka megi þessum stofnunum eitthvað, leggja af þær minnstu og sameina stærri sem liggja nærri hvor annari. Mun ég setja fram hugmyndir hér eftir um stækkun lögregluumdæma en þær hugmyndir má kannski eins líta á sem tillögu um fækkun sýslumannsembætta þó það sé í sjálfu sér ekki tilgangur þessarar vinnu. Í því kann þó að felast betri nýting fjármuna og meiri skilvirkni.

2. HVER ER STAÐAN

2.1 Inngangur

Í umfjöllun minni hér á eftir mun ég fyrst fjalla um reynsluna af lögreglulögum og hlutverki ríkislögreglustjóra og hvernig þær breytingar hafa reynst. Mun ég þá einnig fjalla um hvaða breytingar mætti gera á starfsemi ríkislögreglustjóra og verða þá sérstaklega þeir þættir skoðaðir sem ég tel mig hafa þekkingu og reynslu af sem lögreglustjóri.

2.2 Ríkislögreglustjóri

Þegar horft er til hlutverks ríkislögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum 5. gr. þá má skipta því í tvennt. Annars vegar er hann umboðsmaður dómsmálaráðherra gagnvart lögreglustjórunum í landinu og hins vegar eru honum falin sérstök verkefni. Mun ég hér á eftir fjalla um einstaka starfsþætti hjá embættinu og leggja mitt mat á hvernig hafi til tekist og hverju mætti breyta.

Starfsmannamál

Mun þar fyrst vikið að starfsmannamálum lögreglunnar. Þessi málaflokkur var í höndum dómsmálaráðuneytisins áður en hann var færður til ríkislögreglustjóra. Í ráðuneytinu var þessi málaflokkur í höndum löglærðra starfsmanna enda oft um mjög lögfræðilega flókin mál að ræða. Hjá ríkislögreglustjóra er lögreglu maður yfirmaður þessa málaflokks. Telja verður nauðsynlegt að lögreglustjórar hafi aðgang að löglærðum starfsmanni með sérþekkingu á starfsmannamálum til aðstoðar og upplýsinga. Sá starfsmaður gæti bæði veitt meiri fróðleik inn á embættin og auk þess verið verulegur styrkur í gerð kjarasamninga, þ.m.t. stofnanasamninga. Jafnframt væri hann þá starfsmaður lögreglustjóra í samstarfsnefnd sýslumanna og landssambands lögreglumanna. Allavega er ljóst að þennan þátt þarf að styrkja í starfsemi lögreglunnar.

Vekja má athygli á að sýslumenn ráða lögfræðinga sem eru yfirmenn lögreglu en hafa ekki í sínum höndum ráðningu lögreglumanna en þeir eru skipaðir af ríkislögrelustjóra eða dómsmálaráðneyti. Þessu teldi ég mjög nauðsynlegt að breyta og ráðning lögreglumanna yrði færð til lögrelustjóranna enda bera þeir ábyrgð á störfum þeirra. Þetta er hið venjubundna fyrirkomulag og ég fæ ekki séð að ástæða sé til að hafa það öðruvísi með lögreglumenn.

Umferðardeild

Ríkislögrelustjóri hefur á sínum snærum umferðardeild sem hefur farið vaxandi á síðustu árum. Miðað við hlutverk ríkislögrelustjóra teldi ég eðlilegra að þessari umferðardeild væri skipt á tvö til þrjú embætti og skilgreint hvert hlutverk viðkomandi væri. Ríkislögrelustjóri hefði þá eftirlit með framkvæmdinni. Miðað við það hlutverk sem ríkislögrelustjóra var falið með lögreglulögum er tæpast eðlilegt að hann reki eins umfangsmikla umferðardeild og raun ber vitni. Spurning hvort ekki sé eðlilegra að starfsmönnum deildarinnar og bílafloata sé dreift á landið og þá skilgreint hlutverk þeirra á því svæði sem þeir eiga að sjá um. Í þessu sambandi má t.d. líta til reglna um samræmdar aðgerðir lögreglu í fíkniefnamálum en það fyrirkomulag hefur reynst ágætlega.

Hagræðing

Ríkislögrelustjóra ber m.a. að vinna að og gera tillögur um hagræðingu. Í því sambandi mætti sérstaklega líta til þess að meta m.a. hver þjónusta lögreglunnar eigi að vera og þá sérstaklega í hinum dreifðari byggðum. Þegar það lægi fyrir mætti skipuleggja vaktir lögreglu s.s. bakvaktir og þá jafnvel semja við næsta embætti um þá þjónustu. Mér er ekki kunnugt um að nein slík skoðun hafi farið fram en með þessu mætti hagræða og ná fram betri nýtingu fjármuna. Þetta sjónarmið kemur þó m.a. fram í skýrslu nefndar ríkislögrelustjóra frá maí 2000 um stefnumörkun og markmiðssetningu fyrir lögregluna.

Efnahagsbrotadeild

Miklar umræður hafa verið um hvort færa eigi deildina frá ríkislögrelustjóra. Að mínu mati mætti færa deildina til einhvers lögrelustjóra. Eins og fram hefur komið áður byggist það m.a. á því að ríkislögrelustjóri hafi ákveðnu umboðsmannshlutverki að gegna gagnvart embættunum og því sé ekki eðlilegt að hann sé jafnframt hliðsettur þeim á öðrum sviðum. Víkka mætti jafnframt út verkefni viðkomandi deildar þannig að í hennar verkahring væru m.a. alþjóðlegir glæpir og hryðjuverkastarfsemi og stærri mál sem eru fátíð á Íslandi. Sérhæfing á þessu sviði væri þá á einni hendi en þessi vinna kallar oft á mikla samvinnu við önnur lönd og yfirlegu yfir málum og mikla sérþekkingu. Deildin starfaði á landsvísu og hefði forræði á þeim málum burtséð frá því hvar þau væru framin. Hér væri að nokkru leyti horft til reynslunnar af Rannsóknarlögreglu ríkisins á sínum tíma.

Uppbygging ríkislögrelustjóraembættisins

Velta má því fyrir sér hvort uppbygging embættis ríkislögrelustjóra sé með réttum hætti. Innan stofnunarinnar eru einkum ráðnir lögreglumenn en menntun þeirra er mjög takmörkuð (1 ár í skóla) en fáir sérfræðingar s.s. lögfræðingar. Ljóst er þegar litið er til hlutverks ríkislögrelustjóra að þar er oft um mjög flókin lögfræðileg málefni að ræða og m.a. eru lögfræðingar embættanna (sýslumenn og lögfræðir fulltrúar) að kalla á skýringar, aðstoð eða stuðning. Hér mætti líta t.d. til reynslu nágrannaríkja okkar. Um þennan lið mun ég þó ekki fjalla frekar en vildi þó vekja athygli vinnuhópsins á að skoða þetta vel.

2.3 Sýslumannsembættin

Á síðustu árum hefur einungis fækkað um eitt embætti sýslumanna og koma það til vegna sameiningar sveitarfélaga. Ekki er vitað annað en sú sameining embætta hafi komið vel út. Á vegum félagsmálaráðuneytisins er nú verið að vinna að enn frekari sameiningu sveitarfélaga sem kann að fækka embættum eitthvað frekar. Mikil andstaða hefur verið við fækkun sýslumannsembætta meðal sveitarstjórnarmanna og landsbyggðarþingmanna.

3. NÝTT SKIPULAG

Þegar horft er til breytinga á skipan löggæslu og umdæma sýslumanna er ljóst að þær breytingar þurfa að leiða til betri niðurstöðu en fyrir er. Þær þurfa að leiða til faglega betri niðurstöðu, hraðari og betri afgreiðslu mála og betri þjónustu fyrir borgarana. Þessum markmiðum þarf að ná án þess að til meiri útgjalda komi fyrir ríkissjóð. Ef umdæmamörkum löggæslu er breytt og hún tekin frá einhverjum embættum sýslumanna verður að huga að framtíð þeirra embætta. Ljóst er að löggæslan er verulegur þáttur í störfum sýslumanna og þau embætti sem missa frá sér löggæsluna hljóta að veikjast verulega nema þeim séu sköpuð önnur verkefni. Í umræðunni hefur verið lengi að fjölga verkefnum sýslumanna og má þar m.a. nefna greinargerð nefndar um aukin verkefni sýslumanna frá því í maí 1995. Þar eru nefnd ýmis verkefni sem færa mætti til sýslumanna en raunin hefur orðið önnur í flestum tilvikum. Verkefni hafa helst aukist í meðferð ákærvalds en önnur verkefni farið annað s.s. starfsemi vegna atvinnuleysismálefna og verkefni sem tilheyra landbúnaðarráðuneytinu s.s. varðandi úttektir jarða. Við endurskoðun þeirra verkefna sem nefnd voru í ofangreindri skýrslu sem færa mætti til sýslumanna virðist raunin vera sú að verkefnunum hafi verið ráðstafað með öðrum hætti og má þar m.a. nefna fyrirtækjaskráningu og úttektir á jörðum. Einstaka verkefni hafa þó verið færð til sýslumanna s.s. sektardeild frá ríkislögreglustjóra til sýslumannsins á Hvolsvelli (1/2 staða skrifstofumanns). Kanna þarf hvort meiri möguleikar séu ekki einmitt í því að færa sértæk verkefni á einstaka embætti og mætti þar jafnvel taka verkefni frá stærri embættum og færa til hinna minni úti á landsbyggðinni. Mætti þar skoða ýmis verkefni hjá ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranum í Reykjavík. Einnig mætti skoða hvort ekki væri hægt að færa verkefni frá Fangelsismálastofnun s.s. vegna áritaðra sektarboða. Ennfremur mætti velta fyrir sér verkefnum frá öðrum ráðuneytum t.d. frá félagsmálaráðuneyti verkefnum á sviði sveitarstjórnarmála og frá landbúnaðarráðuneyti verkefni varðandi eignarhald og umsýslu á jörðum. Auk þessa mætti skoða hvort ekki mætti færa verkefni frá þeim embættum sem færu með löggæsluna yfir á hin sem misstu hana. Líklegt má telja að það hafi nokkuð hamlað því að flytja verkefni til sýslumanna hversu mörg embættin eru en annað kann að gilda þegar verkefnin eru einungis færð inn á eitt eða fá embætti.

Þó ég telji það hagkvæmari og betri kost að fækka frekar sýslumannsembættum en færa frá þeim löggæsluþáttinn mun ég ekki sérstaklega færa rök fyrir því en vísa þó í því sambandi til skýrslu starfshóps á vegum dómsmála- og fjármálaráðuneytis um fækkun sýslumannsembætta o.fl. frá nóvember 1993 og álit nefndar sem skipuð var af ríkislögreglustjóra 1998 til að fjalla um stefnumörkun og markmiðssetningu fyrir lögregluna.

Við skoðun á því hversu mörg embætti eigi að fara með löggæslu verður annars vegar að huga að því hvað getur landfræðilega talist hagkvæmt og hvaða þjónustu veita eigi borgaranum. Hversu langt á að sækja aðgang að stjórnendum stofnana. Að mínu mati á, ef þessi leið er valin, að byrja á því að skilgreina hvaða stærð embættis er hagkvæm og skilvirk. Ef litið er til löggæslustofnana og jafnvel annarra ríkisstofnana virðist

hagræðing af stækkun ekki alltaf skila sér eins og ætlast er til og yfirsýn stjórnenda og jafnvel starfsmanna ekki vera nægilega mikil. Ég tel það t.d. ekki góðan kost að stækka frekar embætti lögreglustjórans í Reykjavík en teldi það þá betri kost að sameina löggæsluna í Hafnarfirði og Kópavogi í eitt embætti þó ég sjái reyndar enga sérstaka hagræðingu af því í fljótu bragði. Í þessu sambandi má m.a. benda á frumkvæðisvinnu embætta en þar hafa stærri embættin ekki sýnt meira frumkvæði en þau minni, ef eitthvað er hafa þau minni verið fram-
sæknari og má þar t.d. nefna rannsóknarverkefni lögreglunnar á Blönduósi vegna umferðarmála. Við fækkun þeirra embætta sem hefðu löggæslu mætti líta til greinargerðar um fækkun sýslumannsembætta frá því í nóvember 1993. Ég tel rétt að stíga varlega til jarðar í þessum efnum þar sem um viðkvæman málaflokk er að ræða og staðan sé metin að nýju innan fimm ára. Það skiptir miklu fyrir byggðir landsins að ekki sé dregið úr þeim styrk sem sýslumannsembættin búa yfir í dag en hann hefur m.a. falist í lögreglunni.

Lögreglunni má að nokkru leyti skipta í tvennt, annars vegar hina almennu lögreglu og síðan rannsóknar-
lögreglu. Ég tel ekki æskilegt að komið sé upp sérstökum rannsóknardeildum nema við hin stærri embætti og síðan verði gerður samstarfssamningur við minni embættin um aðstoð ef þurfa þykir. Þar er yfirleitt um sér-
hæfða aðstoð að ræða og hefur þetta samstarf gengið mjög vel milli embætta þó ekki hafi verið gengið frá því með skriflegum eða formlegum hætti, sem þó er betra. Hins vegar held ég að það hafi nokkuð háð rannsóknar-
deildum lögreglunnar að þar hafi verið hrúgað inn alltof miklu af smámálum sem hin almenna lögregla ætti frekar að sjá um. Ég tel þó enga nauðsyn á að skilgreina í lögum hvert sé hlutverk rannsóknardeilda og hvert sé hlutverk hinnar almennu löggæslu. Hér sé meira um stjórnunarmál innan lögreglunnar að ræða og ekki eigi um of að festa skipulag og starfsskiptingu lögreglunnar í lögum. Það getur orðið til þess að lögreglan sé seinni að bregðast við þjóðfélagsbreytingum hverju sinni. Ég held að í þessu eigi við að ábyrgðin þurfi að hvíla að verulegu leyti á stjórnendum lögreglunnar, til þeirra á að gera kröfur og jafnframt eiga þeir að hafa svigrúm til að skipuleggja lögregluna eins og best þykir hverju sinni. Lögreglan á að vera nútímaleg stofnun sem á að vera fljót að bregðast við breyttum aðstæðum hverju sinni og með því að negla starfsemi hennar mikið niður með lögum kann það að vera torveldara. Síðan sé á landsvísu rannsóknardeild sem fari með efnahagsbrot, alþjóða-
glæpastarfsemi og hryðjuverk og stærri mál sem teljast mættu fátíð. Jafnframt væri hægt að fela þeim einstök mál, hvort sem væri að frumkvæði viðkomandi lögreglustjóra eða fyrir atbeina ríkislögreglustjóra.

Sameining sveitarfélaga. Á vegum félagsmálaráðuneytisins er nú verið að vinna að umfangsmikilli sameiningu sveitarfélaga og eiga tillögur þar um að sjá dagsljósið fljótlega og stefnt að kosningu skv. slíkum tillögum vorið 2005. Af þeim umræðum sem þar hafa komið fram er ljóst að yrði af slíkum sameiningum myndi embættum fækka og þau sameinast. Spurning er hvort dómismálaráðuneytið megi ekki koma að því með því að færa þá um leið sérhæfð verkefni til þeirra staða þar sem embætti færu og þá yrðu þar öflug útibú sýslumanna eða jafnvel samvinna við sameinað sveitarfélag um að halda þar úti þokkalegu útibúi. Einnig eru þar til umræðu verkefni sem sveitarfélögin gætu tekið til sín og þarf sérstaklega að kanna hvort einhver þau verkefni sem nú eru hjá sýslumönnum kynnu að færast til sveitarfélaganna með þeim breytingum. Þarna kunna að vera fyrir hendi möguleikar til samstarfs því það sem skiptir máli er þjónustan við borgarana en ekki hver veitir hana eða hversu stofnanirnar séu margar sem veita hana.

Með verulegri fækkun lögregluembætta er ljóst að menntunarstigi innan lögreglu kann að hraka, lög-
lærðir stjórnendur, sem margir hafa reyndar aflað sér viðbótarmenntunar í stjórnun o.fl. á háskólastigi, víkja fyrir lögreglumönnum sem munu stjórna lögreglu á stórum landsvæðum og aðgengi almennings að yfir-
mönnum, lögreglustjóra og löglærðum fulltrúum, vera erfitt, jafnvel um langan veg að fara. Ferðakostnaður stjórnenda, svo framarlega sem þeir eiga að vera þegnum hinna fjarlægari staða aðgengilegir, mun aukast.

Staðarþekking stjórnenda mun jafnframt minnka en það kann að skipta máli í stærri aðgerðum s.s. almannavarnaraðstæðum.

Smærri og meðalstór embætti sem missa frá sér löggæsluna munu veikjast mjög nema til komi ný og aukin verkefni. Ljóst er að á síðustu 10-15 árum hefur nánast stöðugt verið rætt um að styrkja starfsemi sýslumannsembættanna og jafnvel verið bent á ákveðin verkefni. Í flestum tilvikum hafa þau verkefni verið færð annað. Ekki er því hægt að taka frá þeim löggæsluna nema samtímis færa þeim önnur verkefni þannig að þau geti lifað. Verði það ekki gert munu þau flest veslast upp á örfáum árum og verkefni þeirra flytjast yfir á þau embætti sem halda löggæslunni.

4. FRAMTÍÐARSÝN

4.1 Ríkislögreglustjóri

Skilgreina þarf betur hvert hlutverk ríkislögreglustjóra eigi að vera í ýmsum málaflokkum. Leggja beri áherslu á að embættið sé til að samræma hlutina, hafa eftirlit með framkvæmd, kynna verklagsreglur og fyrir mæli sem nokkurs konar umboðsmaður dómismálaráðherra. Innan stofnunarinnar sé sérhæfð þekking sem styrki með markvissum hætti lögregluembættin og veiti þeim aðhald. Jafnframt fari embættið með ýmis mál á landsvísu s.s. bifreiðamál lögreglu, búnað og tæki o.þ.h. Embættið eigi ekki að hafa með höndum rannsóknir mála eða aðra starfsemi lögreglu sem betur er komin hjá lögregluembættunum. Gagnvart þeim hafi ríkislögreglustjóri sama hlutverk og gagnvart annarri löggæslu í landinu. Mitt mat er því að umferðardeildin eigi að fara til lögregluumdæmanna og efnahagsbrotadeildin verði færð annað og betur skilgreint með hvaða málaflokka hún eigi að fara, einfaldari skattabrot geti t.d. verið hjá hverju embætti fyrir sig.

4.2 Hugmyndir að breyttum löggæsluumdæmum

Hér á eftir verða lagðar fram hugmyndir um stækkun löggæsluumdæma en samhliða mætti skoða hvort grundvöllur væri til reksturs sumra embættanna eftir að löggæslan færi frá þeim. Það yrði allavega ekki nema samhliða þeirri breytingu yrðu færð til þeirra aukin verkefni. Ef svo væri ekki væri eðlilegra að þeim væri fækkað. Má einnig líta þessar tillögur þeim augum.

- Akranes og Borgarnes yrðu sameinuð í eitt löggæsluumdæmi.*
Vegalengdir milli staðanna eru ekki miklar og það myndi styrkja löggæsluna að mynda eina heild. Lögreglan á Akranesi hefur mjög takmarkað umdæmi og gæti sinnt mun meiri löggæslu utan síns svæðis s.s. umferðareftirliti. Ekki er tekin afstaða til þess hvar stjórnstöð lögreglu á að vera.
- Búðardalur sameinaður Stykkishólmi.*
Íbúar innan umdæmis Búðardals eru nú innan við 800 og þar starfar 1 lögreglumaður. Telja verður að mun hagkvæmara væri að hann starfaði með lögreglunni í Stykkishólmi.
- Bolungarvík sameinuð Ísafirði.*
Hér mætti ná verulegri hagræðingu en einungis eru um 15 km milli umdæmanna. Er þá m.a. litið til mikillar fækkunar íbúa á svæðinu og bættra samgangna á síðustu árum.

4. *Hólmavík sameinuð Blönduósi.*

Í þessu sambandi yrði þó að líta til fjarlægða en m.a. er stór hluti af umferðarverkefnum Hólmavíkur-umdæmisins umferðareftirlit á Holtavörðuheidi sem mun eðlilegra væri að Blönduós-umdæmið sæi um.

5. *Siglufjörður og Ólafsfjörður sameinuð Akureyri.*

Mætti ná verulegri hagræðingu og þá m.a. með breyttu vaktakerfi. Eðlileg þróun af bættum samgöngum s.s. Múlagöngum og væntanlegum Héðinsfjarðargöngum.

6. *Vík sameinuð Hvalsveli.*

Mætti ná hagræðingu með einu liði m.a. með tilliti til vaktakerfis. Þar má líta til þess sem gert hefur verið á Snæfellsnesi.

7. *Hafnarfjörður og Kópavogur sameinuð.*

Velta má þessu fyrir sér en ég tel þó ekki að með þessu næðist sérstök hagræðing. Tel ekki æskilegt að sameina þessi embætti og embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Teldi frekar ástæðu til að færa verkefni frá því embætti þannig að það gæti betur sinnt sínu hlutverki.

Tel að með ofangreindum hugmyndum sé reynt að ná hagræðingu í löggæsluliðin, þ.e. að liðin séu ekki minni en 7 lögreglumenn og yfirlögregluþjónn sé við hvert embætti. Frá því eru þó landfræðilegar undantekningar s.s. Höfn og Patreksfjörður. Embætti af þeirri stærðargráðu eða aðeins stærri hafa sýnt mikinn styrk og frumkvæði á ýmsum sviðum, má þar t.d. nefna embættin í Stykkishólmi og á Blönduósi. Með þessu móti myndi embættum fækka um 7-8 og yrðu þá eftir 18-19 embætti lögreglustjóra. Í þessu sambandi má vísa til greinargerðar starfshóps á vegum dómismálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis frá 1993 um fækkun sýslumannsembætta o.fl.

4.3 Vaktkerfi lögreglunnar – hugleiðingar

Tekið skal þó fram að nokkru af þeirri hagræðingu sem rætt er um hér að ofan og snýr t.d. að vaktkerfum lögreglu má ná án sameiningar, þ.e. með meiri samvinnu embættanna um bakvaktir o.þ.h. Ekki liggur neins staðar fyrir hvaða þörf er hverju sinni fyrir bakvaktir og að þær hafi verið samræmdar á landsvísu. Ekki hefði verið óeðlilegt að það væri metið og alveg nauðsynlegt áður en ráðist er í að sameina löggæsluumdæmi. Skoða þarf hversu mörg útköll eru á hverjum stað, hvers eðlis þau eru og meta út frá því þörfina fyrir bakvaktir og hvernig megi sinna henni með hagkvæmari hætti án þess þó að draga úr öryggi borgaranna. Í stefnumótunarskýrslu ríkislögreglustjóra frá 2000 er sérstaklega fjallað um þetta og talið eðlilegt að þetta verði skoðað og að ríkislögreglustjóri hafi frumkvæði að því. Ekki er mér kunnugt um að farið hafi verið yfir þetta á landsvísu, þörfin metin og bakvaktir samræmdar. Á mínu embætti á Hvalsveli mun farið í þessa vinnu og í framhaldinu metin þörf fyrir bakvaktir og þá m.a. sérstaklega horft til tíðni útkalla. Sé út frá því talin þörf á breytingum yrði það gert í samvinnu við nálæg embætti. Með þessu væri verið að reyna að nýta þá fjármuni sem best sem varið er til lögreglunnar og löggæslunni sem mest stýrt eftir þörfinni.

5. MARKMIÐSSETNING FYRIR LÖGREGLU

Öll sýslumannsembætti landsins hafa skrifað undir árangursstjórnarsamninga og gert langtímaáætlanir þar sem þau skilgreina sín markmið. Reynslan af slíkum samningum hefur þó ekki verið sem skyldi en nú er verið að endurnýja þá og fylgja á því starfi betur eftir. Ástæðu þess að þetta skilaði ekki tilætluðum árangri má m.a. telja ónóga fræðslu til stjórnenda og starfsmanna embættanna og litla eftirfylgni. Ljóst er því að þá þætti þarf að auka til að núverandi markmið skili tilætluðum árangri og í þeim samningsdrögum sem nú liggja fyrir er einmitt lögð áhersla á þetta.

Hér á eftir verða talin upp nokkur atriði sem leggja ber áherslu á við markmiðssetningu fyrir lögregluna:

5.1 Hröð afgreiðsla mála

Embættin þurfa að setja sér skýr markmið sem snúa að þessu. Þetta hefur verið gert í nokkrum mæli, m.a. að frumkvæði ríkissaksóknara og ríkislögreglustjóra. Þetta þarf að auka verulega og leggja ber mikla áherlu á að það komi skýrt fram í upplýsingaskýrslum sem fylgja málum hvers vegna dráttur hafi orðið á máli. Hér ber ekki síður að leggja áherslu á að stærri mál sem hafa kallað á mikla umfjöllun fjölmiðla séu afgreidd með hraði, án þess þó að það bitni á rannsókninni. Verður þar bæði að líta til hagsmuna meints brotaþola sem og ímyndar lögreglunnar sem vinni í þeim anda sem nútíma stjórnun kallar á.

5.2 Umferðaröryggisáætlun

Hvert og eitt embætti setji upp sína eigin umferðaröryggisáætlun þar sem fram komi hvernig draga meggi úr umferðarslysum og ökuhraða, en hann er ein aðalástæða alvarlegra umferðarslysa. Umdæmin þurfa hvert og eitt að kortleggja sín umdæmi, taka út hættustaði og meta hvernig löggæslan geti skilað sem mestum árangri. Einnig þarf að hafa náð samstarf við sveitarfélögin, Vegagerðina og aðrar stofnanir sem að þessum málum koma. Auk þess þarf að virkja almenning ásamt löggæslunni með auknu forvarnarstarfi. Löggæslan þarf ekki einungis að stöðva öikumenn sem fara um landið vegna umferðarlagabrota heldur má líka gera það undir jákvæðari formerkjum og koma þannig áróðri sem skilar árangri til skila. Lögreglan þarf því að vera mjög sýnileg. Við lagningu vega þarf að hafa víðar svæði þar sem auðveldlega er hægt að fara út af vegum ef afskipti þarf að hafa af öikumönnum svo ekki skapist hætta í umferðinni en þjóðvegir úti á landi eru oft mjög þröngir. Undir þetta falli einnig aukið eftirlit á hálendinu bæði að sumar- og vetrarlagi en því verður oft ekki sinnt nema á sérútbúnum bifreiðum og má þar líta til samstarfs við björgunarsveitir. Umferðin tekur mikinn toll og við verðum að leggja okkur fram við að fækka alvarlegum slysum og dauðaslysum í umferðinni. Sýnileg löggæsla með öflugum umferðareftirliti hefur skilað árangri og má þar t.d. nefna umferðareftirliti lögreglunnar á Blönduósi og árangur af hertu umferðareftirliti á Reykjanesbraut.

5.3 Forvarnarstarf og afbrotavarnir

Á þennan þátt í starfsemi lögreglunnar ber að leggja mikinn þunga á næstu árum. Forvarnarstarfið má ekki einungis snúa að forvörnum í ávana- og fíkniefnum heldur á lögreglan að láta til sín taka á sem flestum sviðum hvað þetta varðar. Hvert embætti þarf að móta sér stefnu, eftir sínum aðstæðum, og ná til sín í samstarf sem flestum stofnunum og samtökum sem starfa á svæðinu. Setja þarf sér ákveðin markmið í þessu sambandi og meta sérstaklega hvernig eigi að mæla árangur af þessu starfi. Alltof mikið af forvarnarstarfi almennt, hvort sem það er unnið af lögreglu eða öðrum, er unnið án þess að metið sé með mælanlegum hætti hvort það er að skila árangri. Jafnframt snúa að þessu afbrotavarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir lögreglu með samstarfi við

þá aðila sem skipta máli hverju sinni. Við embættið á Hvolsvelli hefur þegar verið farið í umfangsmikið starf og verið er að móta sameiginlega forvarnarstefnu fyrir Rangárvallasýslu sem allir koma að og reynt verður að setja sér mælanleg markmið og meta árangur starfsins.

5.4 Málefni útlendinga

Mikil fjölgun erlendra ríkisborgara kallar á meira eftirlit lögreglu. Það eftirlit þarf að skipuleggja mun betur en gert er í dag og setja sér ákveðin markmið í því sambandi. Ljóst er að þessi málaflokkur mun fara mjög vaxandi. Á þessu sviði þarf lögreglan bæði að vinna forvarnarvinnu, fylgjast með hvaða útlendingar eru í þeirra umdæmun, koma til þeirra fræðslu og geta sinnt þeirri þjónustu sem lögreglunni ber að veita. Ennfremur þarf hún að vera í stakk búin til að bregðast við þeim vandamálum sem upp koma og koma sér m.a. upp túlkum. Hér þarf lögreglan að vinna náið með félagsmálayfirvöldum sveitarfélaganna. Hér þarf jafnframt að leggja áherslu á jákvæð afskipti og vinna traust hinna erlendu ríkisborgara en þeir koma oft frá löndum þar sem lögreglan nýtur ekki sama traust og á Íslandi.

5.5 Menntun lögreglumanna

Á þennan þátt þarf að leggja mikla áherslu í framtíðinni. Auka þarf kröfur um aðgang að Lögregluskóla ríkisins og gera stúdentspróf að inntökuskilyrði. Jafnframt þarf að lengja grunnnám í lögreglunni og efla menntun stjórnenda. Í vetur hófst nám fyrir stjórnendum í lögreglunni og er það mjög af hinu góða. Ljóst er að stjórnendum Lögregluskóla ríkisins hafa mikinn metnað á þessu sviði og þarf að fylgja því eftir. Ennfremur þarf að huga að því að allir hafi jafnan rétt til náms í skólanum en kostnaður landsbyggðarinnar hefur oft verið mikill vegna dagpeninga og ferðakostnaðar. Ennfremur þarf að huga að endurmenntun lögreglustjóra og að þeim gefist kostur á námsferðum t.d. erlendis til að kynna sér og auka þekkingu sína á einhverjum sviðum lög-gæslu sem þeir gætu síðan miðlað til kollega sinna. Hér er verið að ræða um námsferðir 6-12 mánuði á fullum launum en þetta tíðkast á mörgum sviðum þjóðlífsins. Þetta gæti styrkt stjórn löggæslunnar um leið og nýir straumar blésu um hana. Það mætti jafnframt fjölga námskeiðum ákærvaldsins fyrir lögreglustjóra og lögfræðinga embættanna sem fara með þennan málaflokk.

6. ÁKÆRVALDIÐ

Einn af þeim þáttum sem á seinni árum hafa farið vaxandi hjá sýslumannsembættunum er þáttur ákærvaldsins. Eftir því sem mér er kunnugt hafa embættin staðið sig vel á þessu sviði en ríkissaksóknari hefur eftirlit með framkvæmdinni og getur gripið inn í telji hann þess þörf. Að mínu mati á ekki að gera umfangsmiklar breytingar á þessu sviði, eðlilegast sé að í sem flestum tilvikum fylgi rannsóknari málum eftir með ákæru og mállutningi fyrir dómstólum. Spurning er hvort ekki megi auka vald lögreglustjóra til að afgreiða mál með sektarboðum og flýta þannig afgreiðslu þeirra.

7. LOKAORÐ

Hér á undan hef ég gert grein fyrir skoðunum mínum á breyttri og bættri löggæslu og hef ég lagt áherslu á að hér sé stigið varlega til jarðar og gamalgrónum stofnunum sem sinnt hafa löggæslu af kostgæfni síðustu aldirnar verði ekki fækkað nema hóflega, enda ekki ástæða til að mínu mati og reynslan metin af því eftir fimm ár. Jafnframt er nauðsynlegt, ef fækka á þeim umdæmum sem fara með löggæslu en ekki fækka sýslumönnum, að þau embætti fái á sama tíma og þau missa löggæsluna önnur verkefni. Að öðrum kosti er hætt við að þau verði mjög veikar stofnanir sem sameinist þeirri næstu mjög fljótlega. Einnig er lögð áhersla á að hafa í huga verkefni félagsmálaráðuneytisins um sameiningu sveitarfélaga en þar er jafnframt fjallað um þau verkefni sem færa má til sveitarfélaganna.

Að lokum vil ég vona að þessar hugleiðingar komi að einhverju gagni fyrir vinnuhópinn en lýsi mig jafnframt reiðubúinn að koma frekar að þessu verkefni og skiptir þá ekki máli hvort mínar hugmyndir eða aðrar verða ofan á.

Hvolsvelli 29. febrúar 2004.

Kjartan Þorkelsson



VIÐAUKI IV

- FRAMTÍÐARSÝN LÖGREGLUNNAR Á ÍSLANDI

- SKÝRSLA KARLS STEINARS VALSSONAR AÐSTOÐARYFIRLÖGREGLU- ÞJÓNS HJÁ LÖGREGLUSTJÓRANUM Í REYKJAVÍK

I INNGANGUR

Að beiðni vinnuhóps dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hef ég tekið saman þessa skýrslu um framtíðarsýn mína um löggæslumál á landinu. Umfjöllunarefnið er bæði krefjandi og spennandi auk þess sem í því felst mikil áskorun um faglegar forsendur og málefnalega framsetningu á verkefnaflokki sem hefur mikla þýðingu fyrir alla landsmenn. Löggæslan er ótvírætt einn af máttarstólpum samfélagsins og miklu skiptir að skipulag hennar og verklag sé með þeim hætti að almenningur, ekki síður en lögreglumenn, sé stoltur og ánægður með hennar störf. Ljóst er að almenningur lætur sig miklu varða öryggi sitt og krefst þess að skjót viðbrögð og fagmennska einkenni störf lögreglu. Miklu skiptir þá einnig í huga borgara að eftirfylgni sé hnökralaus og tryggt að mál bíði ekki meðferðar eða úrlausnar í langan tíma.

Þær forsendur sem ég hef gefið mér eru að finna útfærslu þar sem lögreglulið eru byggð upp af þeirri stærð að þau geti boðið upp á sólarhringsgæslu og séu fær um að glíma við flest þeirra verkefna sem vænta má. Með þessi atriði í huga tel ég ljóst að hvert lögreglulið þurfi hið minnsta að vera skipað 20 lögreglumönnum. Auk þess tel ég nauðsynlegt að umdæmin séu þannig skipulögð að þau hafi með sér ákveðna sam-einingu (samkennd) eða sérkenni bæði meðal íbúa og lögreglumanna.

Við vinnu þessarar skýrslu hef ég sett fram hugmyndir sem byggjast, auk reynslu minnar og menntunar, á hugmyndum og samtölum við lögreglumenn í ýmsum starfsstigum innan lögreglu og við mismunandi lögregluembætti. Athyglisvert hefur mér þótt í þeim undirbúningi hversu áberandi er að lögreglumenn telja nauðsynlegt að gera breytingar á því fyrirkomulagi sem nú er til staðar í löggæslumálum. Það telja þeir þótt þeir séu meðvitaðir um að slíkum breytingum fylgir ávallt ákveðin óvissa um framtíð þeirra starfa sem þeir gegna, um vinnustað þeirra og starfsumhverfi allt. Ég kys að lýsa því sem faglegum metnaði hjá lögreglumönnum að hafa þessa sýn á þörfinni á breytingum og mér finnst áberandi vilji þeirra til að veita góða þjónustu og mæta eftir bestu getu og tækifærum þeim þörfum og kröfum sem gerðar eru til þeirra starfa á hverjum tíma. Mjög áberandi er meðal lögreglumanna sú skoðun að brýnast sé að taka til endurskoðunar umdæmaskipan lögreglu og sameina lögreglulið. Samhliða því kemur áberandi fram sú skoðun að taka þurfi fyrirkomulag rannsókna mála til endurskoðunar og finna leiðir til að fækka þeim málum sem þurfi að koma til sérstakrar meðferðar hjá rannsóknardeildum, en þess í stað að gera útivinnandi lögreglumenn hæfari til að ljúka málum í meira mæli en nú er gert. Í þessari skýrslu tek ég undir þessi sjónarmið og reyni að rökstyðja skynsamlegar breytingar sem ég vildi sjá gerðar en þær eru viðtækari, ég kynni einnig hugmyndir um sérhæfða hópa lögreglumanna frá höfuðborgarsvæðinu sem sendir eru til aðstoðar og eftir atvikum til að taka við stjórnun lögreglurannsókna undir stjórn Ríkislögreglustjórans (RLS) þegar málsatvik eru þess eðlis að þau reyni á sérhæfari reynslu en er fyrir hendi í fámennari lögregluliðum.

Þessar hugmyndir sem ég kynni hér eru misjafnlega mikið útfærðar en allar framsettar af mér í þeim tilgangi að þær kunni að verða til þess að gera lögregluliðið okkar í heild skilvirkara og faglegra og að þannig

sé hægt að gera umhverfi okkar öruggara en nú er. Grundvallarforsenda þess að það náist er að gera breytingar á stjórnun lögregluliðanna, fela Ríkislögreglustjóra meiri ábyrgð og láta þá ábyrgð síðan ganga eðlilega leið til einstakra lögreglustjóra í hverju umdæmi og áfram innan embættanna eftir innra skipulagi þeirra sem einnig er samræmt frekar í þessum hugmyndum. Tillögur mínar um fækkun yfirmanna lögregluliðanna eru framsettar með fullri virðingu fyrir þeim einstaklingum sem gegna þeim störfum í dag og sinna þeim verkefnum af kostgæfni í núverandi skipulagi. Mínar hugmyndir mega því ekki skiljast sem svo að ég telji störf þeirra ástæðulaus eða óþörf heldur eru þessar hugmyndir mínar hluti af annarri og nýrri framsetningu á skipulagi lögreglu sem felur í sér fækkun lögreglumanna í stjórnun, aukna ábyrgð stjórnenda en jafnframt fjölgun í hópi þeirra lögreglumanna sem sinna verkefnum útvið og þannig gera lögregluna sýnilegri en nú er. Hugmyndirnar fela í sér umtalsverðar breytingar og án vandaðrar kynningar og útfærslu gæti skapast andstaða við þær, t.d. innan sveitarfélaga sem nú hafa sérstök lögreglulið sem sameinuð verða öðrum í tillögum mínum. Mínar hugmyndir ganga þó ekki út á að loka lögreglustöðvum heldur skapast við þessar hugmyndir möguleiki á fjölgun lögreglumanna og sólarhringsgæslu í öllum umdæmum sem skapar mikið öryggi fyrir alla íbúa og gesti umdæmanna.

Hugmyndir mínar gera ekki ráð fyrir því að auknum fjármunum sé varið til löggæslunnar sérstaklega heldur snúist framtið hennar fremur um hagkvæma og ábyrga nýtingu á þeim fjármunum sem til hennar er varið. Þó gera hugmyndir mínar ráð fyrir þeirri grundvallarbreytingu að allir fjármunir sem verja á til löggæslumála gangi til Ríkislögreglustjórans til stjórnunar sem síðan deili þeim frekar út til einstakra lögreglustjóra eftir verkefnum og áherslum á hverjum tíma. Samhliða þessari breytingu verða einstakir lögreglustjórar því ábyrgir verka sinna gagnvart Ríkislögreglustjóra en ekki dómsmála- eða utanríkisráðuneytinu eins og nú er. Þetta er að mínu mati nauðsynleg breyting til að skerpa og samræma stjórnun lögregluliðanna og tryggja möguleika á viðtækari samvinnu þeirra á milli. Embætti Ríkislögreglustjóra er í þessum hugmyndum breytt talsvert, allt starfsmannahald lögreglu yrði í hans höndum í stað þess að það sé á hverjum stað, sama á við um stjórnun á öllum tækjamálum lögreglu. Þá legg ég einnig aukna áherslu á eftirlitshlutverk RLS gagnvart lögreglustjórum, samhliða því að stjórna og setja fram löggæsluáætlun til þriggja til fimm ára í senn og fylgja eftir áherslum og markmiðasetningu lögreglunnar. Þá geri ég ráð fyrir að hjá RLS komi staða fjölmiðlafulltrúa lögreglu sem hafi það hlutverk að samræma og gefa lögregluembættunum leiðbeiningar um samskipti lögregluembættanna við fjölmiðla.

Hugmyndir mínar gera ráð fyrir því að í stað 26 lögreglustjóra í núverandi fyrirkomulagi verði lögreglustjórnir 7, þar af einn skólastjóri Lögregluskólans. Hugmynd mín að umdæmaskipan byggir að miklu leyti á skipan héraðsdómsstóla í landinu en þó ekki alveg. Hugmyndin gerir ráð fyrir fækkun yfirlögregluþjóna á landinu úr 23 í 10 og fækkun á aðstoðaryfirlögregluþjónum úr 31 í 30. Að baki þessum breytingum gætir ákveðinnar samræmingar í fjölda lögreglumanna sem standa að baki hverjum yfirmanni í lögregluliðinu eins langt og það er hægt. Lögregluliðið á höfuðborgarsvæðinu hefur þó áfram talsvert færri yfirmenn en hin lögregluliðin og önnur sýn er á starfið hjá RLS. Samhliða því geri ég ráð fyrir að fjölgun verði sem þessu nemur á útivinnandi lögreglumönnum þó ég á þessum tímamarki treysti mér ekki til að fjalla um þá breytingu. Varlega áætlað og með vísan til meiri launakostnaðar yfirmanna yrði fjölgun útivinnandi lögreglumanna ekki undir 20 við þessa breytingu á fjölda yfirlögreglu- og aðstoðaryfirlögregluþjóna einna og horfi ég þá ekki á fækkun sýslumanna sjálfra. Þá tel ég nauðsynlegt að útfæra viðmið um fjölgun lögreglumanna almennt tengt íbúafjölda í umdæminu til að tryggja að lögregluliðin hafi tækifæri til að sinna þeim verkefnum sem vænta má á hverjum tíma og stækki í takt við umdæmið. Í raun er tímabært að útfæra hugmynd um kostnaðarlíkan fyrir lögregluembættin til að tryggja aukinn þunga krafta stjórnenda þeirra í löggæslumál. Þá tel ég einnig nauðs-

ynlegt að við horfum meira til þátttöku almennra starfsmanna innan lögregluembætta og látum lögreglumenn aðeins sinna þeim verkefnum þar sem þeirra menntun og þekking nýtist best.

Í þessum undirbúningi hef ég velt fyrir mér hvort tæk væri sú leið að hafa á landinu eitt lögreglulið og síðan byggja upp ákveðin umdæmi um landið eftir þörfum og sameina Ríkislögreglustjóra og höfuðborgarlögregluna. Það er óneitanlega ein leiðin sem myndi skila mikilli hagræðingu en ég hef þó fallið frá þeirri nálgun í þessari skýrslu.

Ég hef kosið að útfæra lögregluliðið ekki í smáatriðum, tel það þá frekar framtíðarverkefni ef mönnum list á þessar hugmyndir. Verði horft frekar til þessara hugmynda þá eru nokkrar leiðir mögulegar til að innleiða þær.

Hér gefur að líta hugmynd að útfærslu á lögreglu þar sem tekið er mið af uppbyggingu og þróun íbúa- byggðar, grundvallarbreytingum í öllum samgöngum, breytingum og möguleikum á fjarskiptasviðinu og höfð að leiðarljósi skynsamleg nýting á fjármunum sem varið er til málaflokksins. Á undanförunum árum hef ég fylgst vel með þróun í löggæslumálum bæði í Evrópu og Bandaríkjunum. Áberandi er þar umfjöllun um þörf á sameiningu lögregluliða til að ná fram meiri skilvirkni og nýtingu á mannafla og fjármunum. Í mínum huga á Ísland ekki að vera þar undantekning. Meira er nú horft til þeirra fræða sem gilda um rekstur fyrirtækja í almennum rekstri þó hafðar séu í huga þær sérstöku aðstæður sem ríkja um rekstur lögreglu. Auknar kröfur eru gerðar til lögreglu og einnig til stjórnunar lögregluliða og þá samhliða því menntunar stjórnenda. Grundvöllur að farsælli löggæslu liggur í samskiptum lögreglu við borgara og trausti hennar meðal þeirra. Til að geta viðhaldið því trausti sem nú ríkir þarf að auka sveigjanleika og möguleika lögregluliðanna til að bregðast við nýjum aðstæðum og verkefnum. Allir slíkir möguleikar aukast verulega við stækkun lögregluliðsins og betra skipulag.

Skýrslan er byggð upp í sjö kafla. Í kafla tvö fjalla ég um skipulag lögreglu og hugmyndir um skipulagsbreytingar án þess að fjalla ítarlega um útfærslu þeirra. Ég fjalla í kafla þrjú um umdæmaskipan lögreglu, kynni þar útfærslu á nýrri skiptingu og fækkun lögregluliðanna. Þar fjalla ég einnig um hvert lögreglulið sérstaklega en misjafnlega mikið. Hugmyndir mínar ganga út frá því að einfalda og samræma mikið uppbyggingu lögregluliðanna frá núverandi skipulagi og uppbyggingu þeirra. Nánar fjalla ég í kafla fjögur um ýmsar hugmyndir sem ég tel þörf á að gaumgæfa samhliða þessum breytingum. Í kafla fimm fjalla ég um löggæsluáætlun og markmiðasetningu sem ég tel nauðsynlegt að innleiða við stjórnun á útfærslu og skipulagi lögreglunnar. Að lokum hef ég í kafla sex umfjöllun um ýmsar hugmyndir sem ég velti fyrir mér í þessari skýrslu. Ekki hafa allar þær hugmyndir sem þar eru nefndar fengið umfjöllun í skýrslunni sjálfri. Allar tölulegar forsendur um fjölda lögreglumanna byggja ég á upplýsingum úr ársskýrslu Ríkislögreglustjóra fyrir árið 2002.

Sem fylgirit með skýrslunni eru hugmyndir um skipurit fyrir lögregluembættin sem ég geri tillögu um í skýrslunni. Þá eru einnig meðfylgjandi hugmyndir mínar um útfærslu í umferðarmálum sem ég kynnti árið 2003. Að lokum eru til frekari fróðleiks tvær skýrslur sem ég tel tengjast þessu umfjöllunarefni. Önnur er skýrsla sem ég gerði í stjórnunarnámi mínu hjá bandarísku alríkislögreglunni (FBI) árið 2002 og skýrsla sem leiðbeinandi minn í því námi vann um embætti lögreglustjórans í Reykjavík sama ár.

II SKIPULAG LÖGREGLU

Nauðsynlegt er að innleiða umtalsverðar breytingar á stjórnun lögregluliðanna. Grundvallarbreyting sem hér er kynnt felst í því að færa öll fjármál lögreglu undir stjórn Ríkislögreglustjóra. Hlutverk hans væri því útdeil-

ing fjármuna milli embættanna sem skapar mikla stjórnunarbreytingu og einföldun á umsýslu lögregluliðanna miðað við núverandi skipulag. Samhliða því legg ég til að allt starfsmannahald lögreglunnar verði einnig flutt til RLS og lögreglumenn séu ráðnir til starfa til ríkislögreglu með starfsgrundvöll hjá ákveðnu lögregluliði en möguleiki sé á að færa menn tímabundið frá þeim stað ef þarfir löggæslu krefjast þess.

Lögreglunni hefur að mínu mati aldrei verið stýrt inn í framtíðina því við höfum ekki getað horft nema eitt ár fram í tímann í einu en þessu verður að breyta. Ég tel nauðsynlegt að stíga þau skref að auka ábyrgð Ríkislögreglustjórans og fela honum þá ábyrgð að setja löggæsluáætlun til þriggja til fimm ára. Þar sé að finna áætlun um aðgerðir lögreglu, uppbyggingu lögregluliðanna og áherslur í starfi. Þessar hugmyndir séu síðan frekar útfærðar af hverjum lögreglustjóra fyrir embættin í heild og gangi síðan til markmiðasetningar. Með þessum hætti sé tryggð samsvörum lögreglu í heild, hún sé samstiga í sínum áherslum og taki einnig mið af sérstökum atriðum sem kunna að vera í einstökum umdæmum. Allt eftirlit RLS með störfum, aðgerðum og aðgerðarleysi lögreglu sé aukið verulega með því móti að RLS haldi reglulega fundi með lögreglustjórnendum umdæma þar sem innt er eftir framgangi og þróun mála. Fyrirmynd þessa er bæði þekkt í Bretlandi en kannski almennt þekktari sem lyklatríði í þeim breytingum sem gerðar voru á lögreglunni í New York á síðasta áratug og hafa skilað miklum árangri og sérstaklega styrkt stjórnun lögreglu og skipulagt alla starfsemi.

Með þessum hætti er tryggt að hægt sé að bregðast við vandamálum í einhverju umdæmanna. Hugmyndir mínar gera ráð fyrir því að hlutverk lögreglu séu ljós og unnið sé markvisst að því að fækka þeim verkefnum sem lögreglan hefur sinnt en heyra undir verksvið annarra stofnana. Vandamál sem tengjast afbrotum eru ekki þess eðlis að þau verði leyst af lögreglunni einni og því þarf að tryggja aðkomu sveitarfélaga að undirbúningi um áherslur í hverju umdæmi. Hlutverk lögreglu hefur verið að breytast og þarf það að endurspeglar samfélagið. En það er flókið ferli að skilja sambandið milli lögreglu og öryggis borgara á tilteknu svæði og margt sem hefur áhrif á öryggisstilfinningu borgara.

III UMDÆMASKIPAN LÖGREGLU

Eins og fram hefur komið vil ég sjá skilvirka lögreglu sem hefur einfalda uppbyggingu, hefur þekkingu til að takast á við fjölbreytt verkefni og vilja til að vinna með borgurum til að tryggja öruggt samfélag. Sú umdæmaskipan sem nú er við lýði hefur í för með sér margvíslega takmörkun á möguleikum lögreglu til að ná árangri. Umdæmin eru mörg og lögregluliðin fámenn og máttvana. Það skipulag sem nú er við lýði gagnast að mínu mati brotamönnum og hefur það komið fram í samtölum mínum við þá. Þeir vita sem er að mál þeirra eru til skoðunar hjá nokkrum samliggjandi embættum sem kann að leiða til þess að tengingar milli mála og einstaklinga við rannsóknir komi ekki fram og málin upplýsist því ekki. Þannig má segja að sú umdæmaskipan sem er á lögreglunni í dag hefti í raun framþróun. Með aukinni hagsæld og velmegun hefur einnig átt sér stað sú breyting að umdæmi og landsvæði tengjast saman með öðrum hætti en áður.

Horfum fyrst til höfuðborgarsvæðisins þar sem þrjú lögreglulið eru starfandi í dag. Svæðið allt er sama atvinnusvæðið. Í huga almennings er það eitt heildarsvæði þótt sveitarfélögin séu fleiri og umdæmaskipan þeirra er óljós í hinu daglega lífi borgara. Hvert þessara þriggja lögregluliða hefur sína uppbyggingu með stjórnun, löggæslu, rannsóknunum og annarri starfsemi sem fylgir þessum stofnunum. Íbúafjöldi hefur aukist verulega á svæðinu og á að öllu óbreyttu eftir að halda áfram að fjölga. Mjög sterk rök eru fyrir því að breyta þessari uppbyggingu í þá veru að sameina embætti og þannig sameina þekkingu og krafta lögreglumanna til

að öðlast sameiginlega sýn á þau löggæslumál sem eru ríkjandi á svæðinu öllu. Sömu sögu er að segja um önnur lögregluumdæmi á landinu. Sóknarfæri lögreglunnar í heild liggur í sameiningu þeirra og breyttu skipulagi á stjórnun þeirra.

Með þessar skýringar í huga hef ég sett fram tillögu að uppbyggingu á lögreglu sem felur í sér skiptingu landsins í sex lögregluumdæmi og kýs ég að tilgreina þau hér með eftirfarandi hætti:

1. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, felur í sér sameiningu lögreglunnar í Hafnarfirði, Kópavogi og Reykjavík. Þetta yrði fjölmennasta lögregluliðið á landinu með um 350 lögreglumenn við störf. Eðlilegast væri að höfuðstöðvar liðsins væru í Reykjavík. Þessu lögregluliði yrðu síðan falin ákveðin verkefni sem nú eru í höndum RLS, eins og fjarskiptamiðstöð lögreglu og umferðardeild en á móti kemur að gert er ráð fyrir að á vegum RLS sé rekinn útkallsbíll eða bílar með sérsvaitarmönnum í umdæminu.
2. Lögreglan á Reykjanesi, felur í sér sameiningu lögreglunnar á Keflavíkurflugvelli og í Keflavík. Við sameininguna yrði lögregluliðið skipað um 90 lögreglumönnum. Að mínu mati væri skynsamlegt að hafa höfuðstöðvar lögregluliðsins í Reykjanesbæ.
3. Lögreglan á Suðurlandi, felur í sér sameiningu lögreglunnar á Selfossi, Hvolsvelli, Vík og Vestmannaeyjum. Eftir breytinguna yrði lögregluliðið skipað um 42 lögreglumönnum og eðlilegt er að höfuðstöðvar liðsins yrðu á Selfossi.
4. Lögreglan á Austurlandi, felur í sér sameiningu lögreglunnar á Höfn, Eskifirði og Seyðisfirði. Þetta yrði fámennasta lögregluliðið sem hefði um 20 lögreglumenn á sínum snærum. Landfræðilega séð tel ég hins vegar ekki skynsamlegt að sameina lögregluliðin frekar en hér er ráðgert. Eðlilegt er að mínu mati að höfuðstöðvar liðsins væru á Egilsstöðum.
5. Lögreglan á Norðurlandi, felur í sér sameiningu lögreglunnar á Húsavík, Akureyri, Siglufirði, Ólafsfirði, Sauðárkróki og Blönduósi. Þetta sameinaða lið myndi samanstanda af um 61 lögreglumanni og eðlilegt er að höfuðstöðvar þess yrðu á Akureyri.
6. Lögreglan á Vesturlandi, felur í sér sameiningu lögreglunnar á Akranesi, Borgarnesi, Snæfellsnesi, Búðardal, Patreksfirði, Ísafirði, Bolungarvík og Hólmavík. Þetta sameinaða lið myndi telja um 52 lögreglumenn og að mínu mati væru rök fyrir því að höfuðstöðvar þess væru í Stykkishólmi.

Þessu til viðbótar yrði síðan lögreglulið á vegum Ríkislögreglustjóra og Lögregluskóla ríkisins sem frekar verður fjallað um síðar. Mitt mat er að þessi tillaga gefi okkur mestu möguleikana í stjórnun liðanna. Þarna er hugmynd um sameiningu sem tryggir ákveðna sameiginlega sýn á umdæmum og gætt er landfræðilegra sjónarmiða eins og þess er kostur, en skapar umfram allt viðkomandi lögreglustjóra möguleika á því að stýra liðinu til markvissra aðgerða með sólarhringslöggæslu í öllum umdæmum. Fjöldi lögreglumanna gefur einnig tækifæri til að tryggja lágmarks sjálfstæði hvers embættis og takmarkar þörf á utanaðkomandi aðstoð nema við sérstakar aðstæður.

Stjórnun lögregluliðanna breytist nokkuð við þessa hugmynd þar sem ákveðin fjarlægð getur skapast milli lögreglustjóranna og lögreglumanna vegna stærðar umdæma, en á móti kemur að það er kominn sérstakur lögreglustjóri sem er mikilvægara að mínu mati fyrir löggæsluna. Í þessum hugmyndum eru gerðar miklar kröfur til yfirlögregluþjóna um stjórnun og skipulag og ekkert sem segir að lögreglustjóri, yfirlögregluþjónn eða aðstoðaryfirlögregluþjónar séu allir á sama stað. Sú útfærsla getur tekið mið af landfræðilegum

atriðum í hverju umdæmi fyrir sig og einnig vilja lögreglustjóra. Þá tel ég nauðsynlegt að við horfum við stjórnun til þess að nýta meira almenna starfsmenn og láta lögreglumenn fyrst og fremst sinna störfum þar sem menntun þeirra og reynsla nýtist.

Finnist mönnum þessi tillaga of umfangsmikil breyting frá núverandi skipulagi væri hægt að stíga þau skref að skipta lögreglulíðinu á Vesturlandi í tvö lið og hugsanlega einnig liðinu á Norðurlandi og fylgja þannig skipulagi héraðsdómstóla. Mín skoðun er hins vegar sú að með slíkum aðgerðum töpum við umtalsverðum möguleikum okkar í stjórnun og útfærslu á lögreglunni. Þá er ekki útilokað að ef unnið væri að endurskoðun á skipan dómstóla yrði þessi nálgun sem hér er kynnt höfð til hliðsjónar, frekar en núverandi skipulag þeirra á umdæmismörkum.

Það fyrirkomulag sem ég hef reynt að móta hér byggir á samræmingu á umfangi starfa stjórnenda eins og þess er kostur. Eftir þessu fyrirkomulagi er litið á aðstoðaryfirlöggluþjóna sem daglega stjórnendur starfs- eininga og haft sem viðmið að 20 til 30 lögreglumenn séu að baki hverjum þeirra að meðaltali hjá hverju embætti.

Frekari umfjöllun um hvert lögreglulið.

1. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. Ég sé fyrir mér að samhliða því að sameina þessi þrjú lögreglulið þá sé því falinn rekstur og umsýsla Fjarskiptamiðstöðvar lögreglu (FML) með sérstöku samkomulagi við RLS. Meirihluti allra verkefna FML eru vegna þessa lögregluliðs og því eðlilegt að því sé falið að annast þessa framkvæmd, stjórnun samskipta við borgara sem leita aðstoðar og stýringu liðsins til fyrirliggjandi verkefna. Þá hef ég talið nauðsynlegt að draga eigi eins og kostur er úr rekstri RLS sjálfs á lögregluliði en það horfi meira til yfirstjórnar lögreglu, til samræmingar á störfum hennar og fleiri verkþátta því tengt eins og vikið verður betur að síðar. Þá geri ég einnig ráð fyrir því að umferðardeild RLS verði færð undir þetta embætti. Það hefur verið mér nokkuð vandamál að finna út hvort eðlilegt sé að RLS sjái um rekstur sérsveitar eða hvort færa eigi það einnig undir stjórn þessa lögregluliðs. Niðurstaða mín með vísan til þeirrar reynslu sem er til staðar og þeirra verkefna að skynsamlegt sé að halda því fyrirkomulagi sem nú nýlega var ákveðið með forræði sveitarinnar hjá RLS. Skilgreina þarf þó vel hlutverk sveitarinnar og samvinnu við staðarlögglu til að ekki komi til árekstra. Ég geri ráð fyrir því að áfram verði við embættið staða varalögglustjóra með vísan til umfangs og stærðar embættisins. Þá geri ég ráð fyrir að þar verði áfram tveir yfirlöggluþjónar eins og nú sem hafi sömu verkefnaskiptingu, þ.e.a.s. hina almennu löggæslu annars vegar og hins vegar rannsóknardeildir. Ég tel því ekki þörf á fjölgun yfirlöggluþjóna við þessa sameiningu með þeirri útfærslu sem hér er sett fram. Míнар hugmyndir lúta að því að breyta nokkuð fyrirkomulagi á verkefnum aðstoðaryfirlöggluþjóna. Helstu breytingar sem ég tel að þurfi að gera er að sameina undir sömu stjórn hið almenna útkallslið, en setja undir sérstaka stjórn umferðarmálin og slysarannsóknir. Þá geri ég einnig ráð fyrir sérstakri stjórn tæknirannsóknna og hef þá í huga hlutverk deildarinnar á landsvísu. Að lokum geri ég ráð fyrir því að ein staða aðstoðaryfirlöggluþjóns verði við stjórnun á þjálfun lögglumanna, skipulagningu á sérstökum viðburðum og umsýslu með rannsóknnum á frumstigi sem ég tel að þurfi að færast í meira mæli frá rannsóknardeild til útvinandi lögglumanna. Miðað við þetta skipulag yrðu að meðaltali um 35 lögglumenn að baki hverri einingu sem stýrt er af aðstoðaryfirlöggluþjóni. Nokkur munur er þó þar á milli eininga sem einnig er í dag og tengist eðli starfsins.

Þá geri ég ekki ráð fyrir að þörf verði fyrir alla þá rannsóknarlögglumenn sem starfa hjá þessum embættum í dag því stigin verði skref í þá veru að fela almennum lögglumönnum frekari

frágang mála og þannig mætti fjölga verulega útvinningi lögreglumönnum með breyttu verklagi. *Í dag starfa hjá þessum embættum 4 yfirlögregluþjórnar og 14 aðstoðaryfirlögregluþjórnar.*

2. Lögreglan á Reykjanesi. Ég sé fyrir mér að samhliða því að sameina lögregluliðin í Keflavík og á Keflavíkurflugvelli verði byggt upp skipulag út frá einum yfirlögregluþjórn og þremur aðstoðaryfirlögregluþjónum. Hlutverk eins aðstoðaryfirlögregluþjóns verði að stýra hinum almennu sólarhringsvöktum, öðrum falin stjórn rannsókna og hinum þriðja að stýra aðgerðum lögreglu í flugstöðinni á Keflavíkurflugvelli. Ég tel þetta mögulegt samhliða því sem starfsmannahald færirst að mestu til RLS. Embættið myndi síðan sjálft útfæra skipulag sitt og hverfastöðvar en almennt yrði stjórnun þeirra í höndum lægra settra lögreglumanna. Hérna geri ég ráð fyrir að yfirstjórnun lögreglunnar á Keflavíkurflugvelli verði færð frá utanríkisráðuneytinu og sameinað annarri lögreglu í landinu. Fjöldi lögreglumanna að baki hverju stöðugildi aðstoðaryfirlögregluþjóns er að meðaltali um 30 lögreglumenn. *Í dag starfa hjá þessum embættum 2 yfirlögregluþjórnar og 5 aðstoðaryfirlögregluþjórnar.*
3. Lögreglan á Suðurlandi. Þar sé ég fyrir mér skipulag með einum yfirlögregluþjórn og tveimur aðstoðaryfirlögregluþjónum sem sinna almennum vöktum og rannsóknum. Að baki hvorum aðstoðaryfirlögregluþjórn eru því rúmlega 20 lögreglumenn. *Hjá þessum embættum starfa í dag tveir yfirlögregluþjórnar og einn aðstoðaryfirlögregluþjórn.*
4. Lögreglan á Austurlandi. Þar geri ég ráð fyrir skipulagi með einum yfirlögregluþjórn, einum aðstoðaryfirlögregluþjórn og einum lögreglufulltrúa. Þetta skipulag er sett fram með það í huga að embættið er fámennasta lögregluliðið í þessum hugmyndum að breyttu skipulagi með um 20 lögreglumenn. *Við núverandi skipulag er einn yfirlögregluþjórn en enginn aðstoðaryfirlögregluþjórn.*
5. Lögreglan á Norðurlandi. Þar geri ég ráð fyrir skipulagi með einum yfirlögregluþjórn og tveimur aðstoðaryfirlögregluþjónum sem skipti með sér hinum almennu sólarhringsvöktum annars vegar og rannsóknum hins vegar. Það standa því um 30 lögreglumenn að baki hverjum aðstoðaryfirlögregluþjórn. Hér er um að ræða umtalsverðar breytingar frá núverandi skipulagi þar sem sex lögreglulið eru sameinuð í eitt öflugt lið. Mikið reynir á hér að finna skipulag sem tryggir góða samvinnu við sveitarfélög sem hafa haft lítil lögreglulið með mikilli nálægð. Ég tel það krefjandi verkefni fyrir lögreglustjóra að finna nánari útfærslu á lögregluliði í umdæminu. *Við núverandi skipulag eru þarna fjórir yfirlögregluþjórnar og einn aðstoðaryfirlögregluþjórn.*
6. Lögreglan á Vesturlandi. Þarna geri ég ráð fyrir skipulagi með einum yfirlögregluþjórn og tveimur aðstoðaryfirlögregluþjónum með hefðbundna skiptingu starfa sín á milli. Að baki hverjum myndu standa um 25 lögreglumenn. *Við núverandi skipulag starfa á svæðinu fjórir yfirlögregluþjórnar en enginn aðstoðaryfirlögregluþjórn.*
7. Ríkislögreglustjórnin. Ég hef alltaf haft þá skoðun að farsælast væri að embættið hefði eins litla lögregluframkvæmd og hægt er en þess í stað væri lögð áhersla á stjórnunar- og samræmingarmálefni. Mínar hugmyndir gera ekki ráð fyrir neinum breytingum hvað varðar uppbyggingu alþjóðadeildar né rannsóknir skatta- og efnahagsbrota. Ég hef óneitanlega leitt hugann að því hvort færa ætti rannsóknir skatta- og efnahagsbrota til höfuðborgarlögreglunnar eða beint til ríkissaksóknara en tel þó ákveðin rök fyrir núverandi skipulagi og kaus að verja ekki tíma mínum í miklar vangaveltur á þessu sviði löggæslunnar sem ég þekki takmarkað. Ég geri ráð fyrir að FML og umferðardeild embættisins verði færð til höfuðborgarlögreglu en á móti yrði staðið við nýlega kynnta ákvörðun um færslu sérsveitar. Þá geri ég ráð fyrir því að ráðinn verði fjölmiðlafulltrúi við embætti RLS en hef ekki skoðun á því hvort því stöðugildi sé bætt við eða breyting gerð á innra skipulagi embættisins. Eðli-

legt þykir mér að slíkur einstaklingur hafi hið minnsta starfsstig aðstoðaryfirlögregluþjóns auk þess sem verkefni hans gætu tengst flutningi starfsmannamála til embættisins eins og ég legg ennfremur til. Þá er áður nefnd sú tillaga að færa öll fjármál lögreglu til embættisins sem er grundvallarbreyting. Sú breyting er mjög mikilvæg í þessum hugmyndum mínum til að tryggja möguleika embættisins á að stjórna áherslum lögreglu á hverjum tíma. Ábyrgð á gerð löggæsluáætlunar verði einnig innan embættisins sem síðan yrði frekar útfærð af hverju lögregluembætti fyrir sig. Mjög mikilvægt er að færa þannig boðvald frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu til embættisins þannig að hinir einstöku lögreglustjórar sæki vald sitt beint til Ríkislögreglustjóra. Til að fylgja þessu eftir þá sé ég fyrir mér fyrirkomulag sem þekkt er bæði í Bretlandi og Bandaríkjunum að lögreglustjórar þurfi að gera RLS reglulega grein fyrir þróun afbrota, viðbrögðum lögreglu og útfærslu og aðgerðum á hverjum tíma. Þetta er nauðsynlegt til að skerpa á stjórnun liðanna og samræma aðgerðir þeirra og tryggja að gripið sé til aðgerða tímanlega og með skipulögðum hætti. Þá verði samræmingar gætt á innra eftirliti lögreglu sem stýrt verði af embættinu. *Við núverandi skipulag starfa hjá embættinu þrjú yfirlög-
regluþjónar og tíu aðstoðaryfirlög-
regluþjónar.*

8. Lögregluskóli ríkisins. Mín hugmynd er sú að sameina undir hatt Lögregluskólans (LSR) allt það nám sem nú er unnið á öryggisviðinu og efla skólann þannig. Mikið hagræði og skynsemi væri í því að þar væri að finna nám fyrir fangaverði, tollverði, slökkviliðsmenn, almannavarnir, öryggisverði og annað björgunarnám sem þarf að vera undir stjórn ríkisins. Þetta nám er núna á margra hendi með eða án aðkomu yfirvalda. Nauðsynlegt er að byggja skólann þannig upp að hann væri deildaskiptur eftir starfsstéttum og tæki mið af sameiginlegum þörfum allra þessara stétta. Samhliða því er eðlilegt að gera auknar kröfur til kennaraliðs skólans, bæði til reynslu og menntunar. Ég myndi vilja sjá uppbyggingu skólans á athafnasvæði utan borgarmarka þar sem hægt væri að hafa akstursþjálfun, þrekþjálfun og þjálfun í vopnaburði og lögregluaðgerðum án þess að truflun verði fyrir almenning. Ég tel mikla þörf á að taka þessi mál föstum tókum og má þar einnig hafa í huga þörf á uppbyggingu æfingasvæðis fyrir sérsveit lögreglu. Samhliða þessu yrði áfram tryggt það öfluga starf í sérþjálfun lögreglu og símenntun sem unnið hefur verið að af miklum metnaði á undanförunum árum. Við núverandi skipulag starfa hjá embættinu tveir yfirlögregluþjónar og geri ég ekki ráð fyrir breytingum á því fyrirkomulagi.

IV NÁNAR UM ÚTFÆRSLU LÖGREGLUNNAR OG HUGMYNDIR UM ÁHERSLUBREYTINGAR

Með þeim breytingum og áherslum sem hér eru kynntar er einnig nauðsynlegt að líta til margra annarra atriða sem varða stjórnun og hafa áhrif á skipulag og uppbyggingu lögregluembættanna.

1. Menntun lögreglumanna. Nauðsynlegt er að taka til skoðunar og ákvörðunar hvort eðlilegt sé að gera þá kröfu að umsækjendur hafi lokið stúdentsprófi eða sambærilegri menntun áður en nám er hafið í Lögregluskólanum. Með þeim hætti væri stigið það skref að gera meiri menntunarkröfur en nú er gert auk þess sem þeir einstaklingar sem kæmu til starfa væru talsvert eldri og lífsreyndari en núverandi fyrirkomulag gerir ráð fyrir. Velta má fyrir sér hvort við þessa ákvörðun tapist möguleiki

á einstaklingum sem gætu hentað í lögreglu, en ég tel svo ekki vera. Mér sýnist hins vegar þróun í menntunarmálum vera sú að æ fleiri einstaklingar ljúki stúdentsprófi og sjálfsagt á það hlutfall einnig eftir að fara hækkandi áfram. Skýr skilaboð eru einnig send um auknar kröfur til lögreglumanna og möguleiki skapast á því að Lögregluskólinn yrði tengdur háskólastigi, sambærilegt því sem þekktist á Norðurlöndum. Auk þessa myndi ég vilja sjá þá breytingu að menntun lögreglumanna yrði lengd að því marki sem þekkt er í Danmörku.

2. Kröfur um líkamlegt atgervi lögreglumanna. Ég tel brýnt að innleiða reglur um andlegt og líkamlegt atgervi lögreglumanna, en engar reglur eru fyrir hendi á þessu sviði í dag eftir að námi í Lögregluskól-
anum lýkur. Ég held að óþarfi sé að fjalla um hvers vegna slíkar kröfur eru nauðsynlegar en þær eru til staðar í öllum þeim lögregluliðum sem ég þekki til. Í dag er fyrirkomulagið það að lögreglumenn koma til starfa eftir nám í Lögregluskólanum en hjá embættunum eru engar reglur á þessu sviði.
3. Menntun yfirmanna lögreglu og lögreglustjóra. Að mínu mati er þörf á að taka þessi mál einnig til frekari skoðunar. Almenn aukast kröfur til stjórnenda á vegum ríkisins og á lögreglan ekki að vera þar nein undantekning. Árið 2003 hófst yfirmannaskóli fyrir stjórnendur lögreglu í samvinnu við Háskóla Íslands tengt endurmenntunarnámi Háskólans. Þessi ákvörðun var mikið framfaraskref og vænta má þess að innan fárra ára verði allir stjórnendur með slíka menntun að baki eða aðra sambærilega. Það er nauðsynlegt að horfa áfram á þessa braut og ég vænti þess að stjórnendur lög-
reglu í framtíðinni verði háskólamenntaðir og vísa þá til þess hversu margir lögreglumenn hafa slíka menntun í dag og fer sá hópur vaxandi. Þá ber einnig að líta til lögreglustjóranna sjálfra. Til þessa hefur verið gerð sú krafa að þeir hafi lokið embættisprófi í lögfræði. Til þeirra hefur ekki verið gerð nein krafa um stjórnunarnám eða sérþekkingu á sviði löggæslu. Innan hóps lögreglustjóra eru þó í dag menn sem hafa sérmenntað sig á þessu sviði. Ég tel nauðsynlegt að staldra við þessi skilyrði og leggja áherslu á þá breytingu sem hér er kynnt sem felur í sér aðskilnað á störfum sýslumanna annars vegar og lögreglustjóra hins vegar. Aðalstarf lögreglustjóra við þessa breytingu er stjórnun og ábyrgð á framkvæmd og útfærslu löggæslu. Þar sem allir lögreglustjórar eiga góða möguleika á að leita sér sérfræðiráðgjafar um lagaatriði og hafa allir löglærða fulltrúa tel ég það þrengja of mikið möguleika okkar að ná til hæfra stjórnenda að hafa svo skilyrt ákvæði sem nú er, að horfa eingöngu til embættisprófs í lögfræði og telja aðra um leið óhæfa til starfsins. Misjafnt er eftir löndum hvaða kröfur eru gerðar í þessar stöður, helst er það á Norðurlöndum sem svipaðar kröfur eru gerðar. Sjálfur sé ég ekki rökin sem notuð yrðu gegn því, t.d. að hæfur verkfræðingur geti orðið góður lög-
reglustjóri. Mín skoðun er sú að almenn þróun í menntun í heiminum kalli á endurskoðun á þessu sviði hjá okkur. Einstaklingum standa í dag til boða mun fjölbreyttari möguleikar á menntun bæði héraðs og erlendis en áður og við værum að takmarka möguleika á því að lögreglan endurspegl-
aði þessa þróun ef áfram yrði haldið í þessi gömlu skilyrði. Hugsanlega má þá einnig skoða hvernig farið yrði með ákærvald lögreglustjóra en nauðsynlegt er að gera kröfu um menntun og reynslu á sviði stjórnunar í starf lögreglustjóra að mínu mati.
4. Uppbygging á tæknisviðinu. Mikil þróun hefur átt sér stað í tæknimálum lögreglu, bæði í tækjum sem notuð eru við dagleg störf og sérstaklega við tæknirannsóknir. Mikilvægt er að fylgjast vel með á þessu sviði og í sumum tilvikum eru tækniatriði að koma fram sem léttu lögreglumönnum störf og stytta rannsóknarferil mála. Alþjóðavæðing eykur gildi tækninnar og lögregluliði sem ætlast er til að sé fært um að leysa flóknari og fjölbreyttari verkefni þarf að vera búið það umhverfi að geta nýtt sér nýjungar á tæknisviðinu. Afbrot eru einnig að breytast í þá veru að þjálfun lögreglumanna þarf að

taka mið af þessum breytingum. Þá hef ég einnig í huga ýmis tölvuafbrot og alþjóðlega brotastarfsemi. Að mínu mati hefur verið tekin mjög skynsamleg ákvörðun með því að byggja upp eina öfluga tæknideild á höfuðborgarsvæðinu. Halda á áfram á því sviði og fela henni ákveðið landsumboð til úrlausnar og aðstoðar við önnur embætti. Í tillögum mínum er gert ráð fyrir að styrkja stjórn þessarar starfseiningar með vísan til mikilvægis þessa málaflokks sem ég tel að verði vaxandi í framtíðinni.

5. Frumkvæði lögreglu og upplýsingakerfi. Ég tel nauðsynlegt að stíga skref úr því að vera að mestu útkallslögregla eins og við erum í dag í það sem kallað er „*proactive police*“ eða lögreglulið sem byggir á frumkvæði. Þessu tengt er stundum einnig talað um skipulagt eftirlit lögreglu eða „*organized police patrol*“. Í þessu felst ein þeirra grundvallarbreytinga sem ég tel nauðsynlegt að gera. Hugmyndir mínar gera ráð fyrir að fela stjórnendum lögreglu meiri ábyrgð á útfærslu og lausn verkefna en nú er við lýði. Eitt þeirra atriða sem ég myndi vilja sjá í meira mæli eru skref í þá átt að lögreglulið nýti sér upplýsingar úr gagnagrunnum sínum til að skipuleggja starf sitt og leggja áherslur sínar á hverjum tíma. Út frá þessum upplýsingum má sjá hvar vænta megi verkefna sem kunna að kalla á viðveru eða viðbrögð lögreglu. Fjöldi lögreglumanna á hverjum tíma á þannig að taka mið af þessum væntanlegu þörfum. Þetta þarf því að tengjast hugmyndum um mannauðsstjórnun og þarfagreiningu á útfærslu lögreglunnar. Lögreglulið eru að þróast í þessa átt í meira mæli í flestum ríkjum, meðal annars vegna aukinna krafna almennings til starfa og viðbragða lögreglu. Rannsóknir hafa sýnt að óskipulagt eftirlit (random patrol), sem nú er aðalfyrirkomulag okkar, er líklega það fyrirkomulag löggæslu sem skilar minnstum árangri gegn afbrotum. Um leið og við erum farin að láta lögreglumönnum í té upplýsingar um hvaða vandamál hafa helst verið í eftirlitshverfi þeirra og hvaða afbrot hafa verið áberandi þar erum við að stíga skref í að skipuleggja þeirra starf án þess að stýra þeim alfarið öllum stundum og skerða frumkvæði þeirra. Það þarf að finna meðalveg þannig að ýtt sé undir frumkvæði lögreglumanna en ekki settar skorður á möguleika þeirra til að móta starf sitt. Þá geri ég ráð fyrir að áfram verði höfð í huga sú reynsla sem fengist hefur hjá lögreglunni í Reykjavík af hverfatengdri löggæslu í Grafarvogi, Mosfellsbæ og Breiðholti svo dæmi séu nefnd. Byggja á í fjölmennari þéttbýlum fyrirkomulag þar sem haldið er utan um einstakar hverfaeiningar og byggð upp hverfatenging. Lögreglumönnum í stærri umdæmum sé síðan skipað til starfa svo að þeir eigi þess kost að öðlast þekkingu á eftirlitshverfinu sem skilar sér síðan aftur í þeirri hugmyndafræði sem hér er vísað til.
6. Rannsóknir lögreglu. Að mínu mati er mjög brýnt að taka til endurskoðunar það fyrirkomulag sem nú er ríkjandi í rannsóknum mála hjá lögreglu. Breytingar sem gerðar voru með gildistöku lögreglulaganna árið 1997 fólu ekki í sér miklar breytingar á framkvæmd lögreglurannsókna í raun heldur frekar flutningi milli embætta. Að mínu mati eru þau mál í dag allt of mörg sem fara til rannsókna og meðferðar í rannsóknardeildum, allt frá 100 krónu hnupmálum í flókin kynferðis- eða líkamsárásarmál. Meðan svo háttar til eru þeir starfsmenn sem vinna í rannsóknardeildum málum hlaðnir. Þetta kemur meðal annars fram í því að hlutfall rannsóknarlögreglumanna í núverandi fyrirkomulagi okkar er hærra en þekktist á Norðurlöndum og víðar. En það eru til leiðir til að breyta þessu. Hinn útívinandi lögreglumaður er í dag betur menntaður og hæfari til að ljúka málum í meira mæli en áður þekktist. Þörfin á aðkomu sérhæfðra manna er nú mest á tæknisviðinu sem er breyting frá því sem áður var. Með breytingum á þessu sviði væri líka hægt að horfa frekar til fækkunar í rannsóknardeildum með betra skipulagi og verkferlum frá upphafi mála og þannig fjölga útívinandi lögreglumönnum.

Samhliða þessu er nauðsynlegt að tryggja heimildir lögreglu og í raun skuldbinda lögreglu til að taka allar yfirheyrslur upp á hljóð- og myndband. Hef ég þá í huga útfærslur út frá fyrirkomulagi sem þekkest í Bretlandi þar sem hljóðupptökur hafa tíðkast um árabil.

Mínar hugmyndir gera ráð fyrir breyttum vinnuaðferðum lögreglu, þannig að yfirheyrslan sé tekin upp í tveimur eintökum. Annað sé innsiglað og fari með málinu áfram í réttarkerfinu en hitt sé vinnugagn lögreglu. Lögreglumaðurinn ritar hins vegar minnisblað eftir hverja yfirheyrslu um helstu atriði sem þar komu fram og vísar til upptökunnar um einstök málsatriði. Þetta myndi flýta þessu rannsóknarferli verulega og auka afköst lögreglumanna. Tæknibúnaðurinn er ekki dýr sem þarf til að gera þetta en vinnuhagræðið verulegt. Þessu tengt á að auka þátt almennra starfsmanna í aðstoð við úrvinnslu gagna og frágang sem lögreglumenn eru að vinna í of miklum mæli í dag.

Þá tel ég tímabært að taka til skoðunar núverandi reglur um handtökur með vísan til umræðna sem voru um möguleika á flutningi einstaklinga á lögreglustöð án þess að til handtöku komi. Ekki var fallist á þessar hugmyndir þegar núverandi lögreglulög voru samþykkt.

Þá er einnig nauðsynlegt að tryggja möguleika okkar til að taka upp það fyrirkomulag um meðferð mála sem kallað er „*restorative justice*“ eða „*konfliktaráð*“ og hefur aðeins verið til reynslu í Miðgarði í Grafarvogi. Ennþá hefur ekki tekist að afla formlegra heimilda til að vinna með þessum hætti sem skapar verulega hagræðingu fyrir lögreglu og möguleika til að þurfa ekki að færa mál í réttarkerfið ef málsaðilar eru sáttir við aðra úrlausn.

Einnig að skoðuð verði þau úrræði að leiða þurfi handtekinn mann fyrir dómara innan 24 stunda. Þá hef ég í huga að færst hefur í vöxt að einstaklingar sem lögreglan er með til rannsóknar séu ekki í ástandi til yfirheyrslu, vegna vímu eða af öðrum ástæðum, fyrr en eftir langa dvöl í fanga-geymslum sem takmarkar verulega möguleika lögreglu í aðgerðum sínum. Í Bretlandi eru þekktar reglur með talsvert rýmri tíma meðal annars af þessum ástæðum

7. Aðstoð við rannsóknir flóknari mála. Samhliða því sem við byggjum upp það fyrirkomulag að hafa sex lögregluumdæmi þá geri ég ráð fyrir áframhaldi á sérþekkingu á höfuðborgarsvæðinu með vísan til fjölda verkefna á svæðinu. En hlutverk okkar sem stjórnenda lögreglu er meðal annars að finna skynsamlega leið til að nýta þá þekkingu til hagsbóta fyrir fleiri lögreglulið og þannig undirstinga grundvallarbreytinguna sem hér er kynnt um meiri heildarsýn. Undanfarnar vikur hafa komið í ljós þau vandamál sem skapast þegar flókin mál koma upp á svæðum þar sem lögreglulið eru fámenn. Með hugmyndum frá árinu 1997 var gert ráð fyrir að RLS myndi veita öðrum lögregluliðum rannsóknaraðstoð. Þessu hefur nú verið breytt í þá veru að rannsóknarlögreglumenn hjá RLS tilheyra nú nær eingöngu skatta- og efnahagsbrotadeild embættisins og hafa þannig í grunninn nokkuð einsleita þekkingu og reynslu. Tillaga mín er því sú að byggja upp tvo til þrjú hópa lögreglumanna frá RLS og höfuðborgarlögreglunni. Hver hópur hefði 4-5 lögreglumenn með mismunandi reynslu. Hóparnir væri skipaðir stjórnanda en í þeim væru síðan einstaklingar með reynslu á ýmsum sviðum rannsókna, eins og líkamsárása, kynferðisbrota, auðgunarbrota og samskipta við fjölmiðla. Þessir hópar væru síðan sendir til aðstoðar lögregluliðunum eða til yfirtöku rannsóknar telji RLS það þurfa. Einhver kynni að halda því fram að slíkt fyrirkomulag feli í sér ákveðna vantrú á störfum fámennari lögregluliðanna þegar svona hjálparhópar kæmu. Mínar röksemdir eru þær að svo sé ekki því í raun er þetta sem hér er kynnt sama fyrirkomulag og þekkest t.d. þegar flókin mál koma upp á höfuðborgarsvæðinu. Þá eru kallaðir til reyndir menn með sérþekkingu á þessum tilteknu afbrotaflokkum og hinum almennu lögreglumönnum í borginni hefur hingað til ekki þótt það vantrú á sínum störfum

- heldur einmitt merki um fagmennsku að tryggja þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru hverju sinni og miða aðgerðir við verkefni í hvert sinn og eðli þess.
8. Rannsóknir fíkniefnamála. Ég hef lengi verið þeirrar skoðunar að sú breyting sem gerð var, að afnema landsumboð fíkniefnadeildar í Reykjavík, hafi verið mistök. Ég tel því skynsamlegt að stíga skrefin til baka, fela deildinni aukna ábyrgð á rannsóknum innflutnings og umfangsmeiri dreifingarmála á landinu öllu en eftirláta hverju embætti eftirlit á dreifingu til neytenda á götunni. Starfsemi fíkniefnadeildarinnar væri þá útfærð í þá veru að tryggja upplýsingar til lögreglulíðanna og aðstoða við að byggja upp upplýsingagrunna innan embættanna og samvinnun þeirra í aðgerðum í þessum málaflokki. Því miður fjölgar málum í þessum málaflokki og þurfum við að aðlaga okkur betra skipulagi.
 9. Umferðarlöggæsla. Fyrirkomulag umferðarlöggæslu þarf endurskoðunar við. Ég tel að fyrirkomulagið í dag með sérstaka umferðardeild í Reykjavík og aðra hjá RLS sé röng og því þurfi að breyta. Byggja á upp eina öfluga deild og öll rök hníga að því að hafa hana hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Þar yrði einnig hægt að hlúa frekar að rannsóknum umferðarslysa og tryggja aðgengi að sérhæfðum rannsóknarmönnum fyrir önnur lögregluumdæmi vegna alvarlegri umferðarslysa og þannig bregðast við athugasemdum frá rannsóknanefnd umferðarslysa um þarfir á þessu sviði. Deildinni yrði þá fenginn sérstakur stjórnandi sem hefði það hlutverk að skipuleggja umferðareftirlitið. Samhliða því þarf að nýta í miklu meira mæli þær upplýsingar sem eru fyrirbyggjandi um hættulega staði í umferðinni og stýra lögreglulíðinu til eftirlits með hliðsjón af slíkum upplýsingum. Með sameinaðri umferðardeild væri einnig hægt að skipuleggja eftirlit á þjóðvegum landsins eftir frekari fyrirmælum RLS. Að mínu mati eru þessar tvær deildir, sem eru í dag báðar máttvana, ekki að endurspegla þörfina á þessu sviði. Þessa aðgerð væri hægt að láta hafa nokkurn forgang og gæti tekið gildi með mjög skömmum fyrirvara og vísa ég til meðfylgjandi samantektar minnar um þennan málaflokk frá maí árið 2003.
 10. Samskipti við fjölmiðla og almenning. Míнар hugmyndir lúta einnig að því að gerð verði sú breyting að við embætti RLS verði ráðinn fjölmiðlafulltrúi. Hlutverk hans sé að miðla ráðleggingum til einstakra lögregluembætta á þessu sviði og annast slík mál í veigameiri tilvikum. Þessi uppbygging yrði tengd frekari útfærslum á möguleikum tengdum lögregluvefnum þar sem gefa þarf almenningi tækifæri til að koma skilaboðum og athugasemdum á framfæri í meira mæli en nú er gert. Lögreglan þarf að vera framsækin á þessu sviði og tilbúin að tileinka sér nýjungar og tækifæri til góðra samskipta við borgara með þessum hætti. Veraldarvefurinn skapar lögreglu ný tækifæri til samskipta sem við eigum að nýta okkur til að virkja almenning, kynna störf lögreglu, kynna aðgerðir, árangur og málefni.
 11. Breytingar á reglum um birtingar og afgreiðslu sektarmála. Það er verulega brýnt að gerðar verði breytingar á þessu sviði sem takmarki þörf lögreglu á flóknum og umfangsmiklum birtingum vegna sekta og annarra viðurlaga. Í fyrsta lagi er það fyrirkomulag sem nú er við lýði mjög slæm meðferð á almannafé þar sem kostnaður við birtingar og aðra umsýslu þar að lútandi jafnvel meiri en sú upphæð sem sektin var. Hópar lögreglumanna vinna löngum stundum að því að hafa upp á einstaklingum sem yfirleitt var rætt við þegar umferðarlagabrotið var framið. Mér er kunnugt að verið er að vinna að þessum málum í dómsmálaráðuneytinu en ég tel nauðsynlegt að leggja á það áherslu að því fyrirkomulagi sem nú er viðhaft er bráðnauðsynlegt að breyta hið fyrsta. Mér finnst þurfa að finna leið til að fyrstu samskipti lögreglu við borgara hafi meira vægi en nú er og færa ábyrgð á viðbrögðum meira til borgarans sjálfs. Með lágmarksbreytingum á þessu sviði gætu öll lögreglulíð nýtt betur mannafla sinn. Þá þarf einnig að skilgreina betur hlutverk Fangelsismálastofnunar í þessu sambandi.

V LÖGGÆSLUÁÆTLUN OG MARKMIÐASETNING

Löggæsluáætlun eins og ég sé hana er heildarskipulagsáætlun sem nær til þriggja til fimm ára. Hún felur í sér áætlun um væntanlegan fjölda lögreglumanna, hugsanlegar breytingar á skipulagi lögreglu, þörf á fjölgun yfirmanna, breytingar á samsetningu ökutækja o.fl. Innan hennar yrðu síðan gerðar undirátlanir sem væru sértækari og ein þeirra væri markmiðasetning sem fyrst væri heildstæð fyrir lögregluna alla. Það yrði síðan hlutverk einstakra lögreglustjóra að útfæra markmið sín frekar eftir aðstæðum í hverju umdæmi. Þetta er nauðsynlegt því umdæmin hafa eins og ég hef hér sett fram, mismunandi þarfir. Í löggæsluáætlun er líka vikið að verkferlum rannsókna, línur lagðar um áherslur sem síðan er stutt með þeim fjármunum sem skipt er með embættunum. Ég vil sjá meira verkefnatengt fyrirkomulag fyrir embættin þar sem þau tilgreina markmið sín og leggja línurnar um hvernig þau hyggjast ná þeim og rökstyðja þarfir sínar. Þá sé þegar búið að finna út mannaflapörf embættanna og tryggja að lágmarksfjöldi lögreglumanna sé tiltækur og mannaflinn endurspegli löggæsluþarfir á hverjum tíma. Miklu skiptir að takist að útfæra þetta sem heildstæða áætlun fyrir lögregluna sem síðan sé frekar skilgreind þannig að allir finni samsvörun í fyrirkomulaginu. Í þessum áætlunum þarf meðal annars að tilgreina hvernig við hyggjumst byggja upp samskipti lögreglu við almenning, við tryggingarfélag um aðgerðir og aðkomu þeirra að einstökum verkþáttum eins og sértækum aðgerðum, t.d. gegn innbrotum. Sama á við um aðkomu og samvinnu við öryggisfyrirtæki. Þátt öryggisfyrirtækja og samvinnu lögreglu við þau er brýnt að taka til skoðunar og marka stefnu um hlutverk þeirra og aðgengi þeirra að upplýsingum. Umfang þeirra hefur vaxið mikið, einkum í þéttbýli og ekki verið horft nægjanlega til af lögreglu.

Í þessu sambandi vek ég ennfremur athygli á meðfylgjandi skýrslu sem ég tók saman árið 2002 þegar ég var í stjórnunarnámi hjá bandarísku alríkislögreglunni. Þar fjalla ég um nauðsyn þess fyrir lögregluna í Reykjavík að skipuleggja sín störf, fylgjast með þróun í umdæminu og horfa til framtíðarinnar. Þær hugmyndir og tillögur sem þar eru tilgreindar hafa ekki fengið þá athygli meðal stjórnenda embættisins sem ég hafði vonað. Að hluta tel ég skýringu þess þá að stjórnendurnir hafi ekki verið tilbúnir til þeirra vinnubragða og nálgunar sem þar er framsett.

Mest er um vert að hafa þetta sem eina heild, lögreglumenn finni að það sé allur hópurinn sem er að stefna að ákveðnu markmiði. Samhliða þessari vinnu væri í raun þörf á að útbúa kostnaðarlíkan sem þekkist víða í ríkisrekstri og tengist þeirri hugmynd sem ég hef áður vikið að með fjármunaumsýslu Ríkislögreglustjórans.

VI FLEIRI HUGMYNDIR OG FREKARI SKÝRINGAR

Hér er að finna helstu tillögur mínar og útskýringar á helstu atriðum sem þær varða:

1. Fækkun lögreglustjóra úr 26 í 7 auk Ríkislögreglustjóra.
2. Fækkun lögregluembætta úr 26 í 6. Hún er rökstudd með vísan til bættra samgangna í landinu. Þörf er á samræmingu á vinnubrögðum, góð reynsla er af slíkri samræmingu t.d. hjá slökkviliði. Að mestu er hér byggt á því skipulagi að fylgja umdæmum héraðsdómstóla en þó undantekningar frá því.
3. Lögð er til fækkun yfirlögregluþjóna úr 23 í 10.
4. Lögð er til fækkun aðstoðaryfirlögregluþjóna úr 31 í 30.
5. Lagt er til að fjármál lögreglu verði færð til Ríkislögreglustjóra (RLS), tekið verði upp fyrirkomulag með kostnaðarlíkani sem tengi meðal annars stærð lögreglu við fjölda íbúa.

6. Breyttar áherslur á menntun lögreglumanna, yfirlögregluþjóna og lögreglustjóra.
7. Lögreglustjórar sæki vald sitt til Ríkislögreglustjóra í stað dómsmála- og utanríkisráðuneytis.
8. Aukin verði ábyrgð lögreglustjóra og yfirlögregluþjóna á útfærslu lögreglu og skipulagi aðgerða hennar.
9. Ríkislögreglustjóri setji fram löggæsluáætlun fyrir 3-5 ára tímabil þar sem lögð er fram stefna fyrir starfsemi lögreglu. Út frá því byggi hver lögreglustjóri sínar áætlanir og setji sér markmið. Ríkislögreglustjóri kalli lögreglustjórana fyrir sig reglulega til að kanna hvernig gengur að haga starfseminni í samræmi við markmið og tryggir ráðstafanir ef þörf er á. Þetta er liður til að skerpa á stjórn lögreglu-liðanna og auka ábyrgð stjórnenda á vinnu innan embættanna.
10. Ríkislögreglustjórinn þarf samhliða því að fylgjast með störfum í einstökum umdæmum að taka þátt í athugunum á viðhorfi til starfa lögreglu til að geta tímanlega gripið til aðgerða til að tryggja tiltrú og traust.
11. Auknar kröfur gerðar til menntunar kennara við Llögregluskólann.
12. Byggja skal upp Lögregluskólann sem alhliða öryggisskóla með aðkomu fleiri björgunaraðila. Finna þarf hentugri staðsetningu með möguleika á umtalsverðu athafnasvæði utandyra þar sem hægt væri að þjálfa öryggisaðila til þeirra verka sem nauðsynleg eru vegna starfanna. Skynsamlegt er að leita eftir slíku svæði í nágrenni höfuðborgarinnar og jafnvel mætti horfa til athafnasvæðis Varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli með þetta verkefni.
13. Fjarskiptamiðstöð lögreglu verði færð frá RLS til lögreglu á höfuðborgarsvæðinu.
14. Breyttar áherslur lögreglu úr óskipulögðu eftirliti (random patrol) í skipulagt eftirlit, með áherslu á upplýsingavinnslu úr gögnum lögreglu og afbrotagreiningu (crime analysing).
15. Aukin áhersla sé lögð á skipulögð vinnubrögð lögreglu og verklagsáætlanir gerðar fyrir helstu verkefni.
16. Huga þarf sérstaklega að upplýsingagjöf til lögreglumanna og gera þær aðgengilegar gegnum lokuð tölvukerfi. Það eru ákveðnar brotalamir í þessu í dag sem líka tengist því hversu mörg lögreglu-embættin eru. Aðgengi að upplýsingum er lyklatríði til að fá fram virkni lögreglumanna og beina athygli þeirra að því sem kallar á skoðun eða aðgerðir lögreglu. Bæta þarf síðan úrvinnslu þeirra, rannsóknir á þeim og hefja afbrotagreiningar í meira mæli, en til staðar eru í dag háskólamenntaðir lögreglumenn sem gætu orðið virkir á þessu sviði með stuttum fyrirvara.
17. Styrkja á sérsveit samhliða almennri áherslu á menntun og þjálfun lögreglumanna. Við megum ekki gleyma heildinni þótt byggður sé upp sértækur hópur vel þjálfaðra lögreglumanna.
18. Ríkislögreglustjóra sé falið að stýra lögregluliðum með sameiginlegum áherslum, hvert skal stefna fyrir hvert ár og fylgjast með því að það sé gert. Hafa má í huga aðgerðir í New York og Bretlandi. Þetta yrði gert með löggæsluáætlun sem gildi til 3-5 ára.
19. Auka þarf áherslu á fagmennsku og fagleg samskipti við borgara.
20. Aukin áhersla verði lögð á að fylgjast með tækniþróun og þjálfun í tæknimálum og uppbyggingu tæknideildar á höfuðborgarsvæðinu og aðstoð við önnur embætti.
21. Breytt verði reglum um birtingu sekta og annarra álagninga. Hægt er að auka fjölda útivinnandi lögreglumanna með breytingum á þessu sviði sem myndi gagnast öllum lögregluliðum.
22. Fyrirkomulagi á rannsóknnum mála verði breytt og aukin verkefni falin útivinnandi lögreglumönnum. Með því gerum við starf þeirra fjölbreyttara, meira krefjandi og skemmtilegra auk þess að gera meiri kröfur til þeirra og minnka álag á rannsóknardeildir.

23. Huga þarf að reglum um að færa einstakling án undandráttar fyrir dómara innan 24 stunda. Ég tel ástæðu til að horfa á reglur í Bretlandi sem heimila lengri tíma fyrir lögreglu. Þetta væri gert með formlegum hætti, t.d. ákvörðun löglærðs fulltrúa sem hægt er að bera undir dómara. Með þessu móti væri hægt að klára mál strax og ekki sama vandamál og nú er þekkt þegar einstaklingar eru ekki viðræðuhæfir fyrstu 10 til 14 stundir sínar í vörslu lögreglu vegna vímuástands. Grunnhugmynd hér er að fjölga ekki rannsóknarlögreglumönnum í sérstökum deildum heldur horfa á verkefnið með nýrri sýn og fela almennum lögreglumönnum viðtækari umsýslu mála. Skoða þarf ákærvald lögreglu og samskipt milli lögreglu og ákærvalds.
24. Tryggja þarf lagabreytingar í þá veru að allar yfirheyrslur séu teknar upp á mynd- og hljóðband, lögreglumaður hafi eitt eintak sem vinnugagn og vinni upplýsingaskýrslur tengt hverri yfirheyrslu en dómari fái í hendur innsiglað eintak af upptökum sem er frumgagn málsins.
25. Ég tel þörf á að hafa rannsóknardeildir á höfuðborgarsvæðinu sem geti starfað á landsvísu. Í alvarlegri málum þarf að vera ljóst að RLS getur og mun yfirtaka rannsókn hjá minni embættum og senda sérfræðinga eða vana rannsóknarmenn frá öðrum embættum til aðstoðar. Ekki er hægt að ætlast til þess að fámenn lögreglulið sem hafa litla reynslu geti meðhöndlað umfangsmikil mál. Lagt er til að byggðir verði upp 2-3 hópar sem hafi á að skipa vönum rannsóknarlögreglumönnum (sérfræðingum) sem sinni þessum verkefnum með staðarlögregluliði.
26. Uppbyggingu á rannsóknum fíkniefnamála þarf að endurskoða. Ég tel að það eigi að vera deild hjá höfuðborgarlögreglunni sem hefur landsumboð og hætta að vera með einyrkja fíkniefnalögreglumenn sem sýnilega skila fáum málum umfram það sem hægt er að gera með skilvirku lögregluliði þar sem þekking er fyrir hendi hjá útivinnandi lögreglumönnum. Gera á virkar kröfur til lögreglustjóra í hverju umdæmi um aðgerðir á þessu sviði.
27. Framfylgja þarf reglum sem skylda fjarskiptafyrirtæki (tengja starfsleyfi þeirra) til að heimila að hægt sé á grundvelli úrskurðar að beita símhlustun sem rannsóknartæki en vandamál eru í dag með þátt annarra fyrirtækja en hjá Símanum.
28. Agamál lögreglu. Búast má við frekari athygli á því hvernig lögreglan beitir valdi sínu og því þurfa að vera traustar og sýnilegar reglur og verkferlar í slíkum málum. Það skiptir sköpum í viðhorfi og trausti almennings að sjá og vita að brjóti lögreglumaður gegn grundvallarreglum sem hann er ráðinn til að sinna þá sé á því tekið.
29. Samræmingar sé gætt í meðferð og afgreiðslu á kvörtunum og kærnum á hendur lögreglumönnum vegna þeirra starfa. Þarna þarf að vinna nokkurt verk í skipulagningu sem ég tel rétt að sé unnið af hverjum lögreglustjóra en yfirsýn sé höfð hjá RLS sem þá jafnframt er liður í innra eftirliti hans með störfum lögreglu. Lykilatriði til að almenningur viðhaldi trausti sínu og tiltrú á lögreglunni er að vita og sjá að tekið sé á agamálum lögreglu og þá þarf einnig að vera reglufyrirkomulag til að lögreglumenn sjálfir þekki og viti hvernig á slíkum málum sé tekið.
30. Tryggja þarf markvissar aðgerðir í málum þar sem ofbeldi er beitt gegn lögreglu. Nauðsynlegt er að verkferlar slíkra mála séu skýrir til að tryggja virðingu lögreglu.
31. Lögreglan þarf að undirbúa sig undir vaxandi fjölda íbúa sem ekki þekkja réttarkerfi okkar. Fjöldi þeirra sem flytja til landsins frá öðrum menningarheimum fer vaxandi og við þurfum að læra af reynslu annarra þjóða á þessu sviði og undirbúa okkur. Það skiptir lögreglu miklu að þeir einstaklingar hafi traust á störfum lögreglu og leiti aðstoðar hennar sé þess þörf. Vandamál margra erlendra ríkja hafa einmitt legið í því að hafa ekki hugað að þessum atriðum tímanlega og vaknað upp við það

- að hafa engar leiðir til að afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru t.d. þegar ákveðin brotastarfsemi er í gangi. Þjóðfélagsþegnar frá öðrum menningarheimum sem líkar vel í viðkomandi löndum eru líka líklegir til að láta vita ef þeir fréttu af fyrrum landa sínum sem hugsanlega hefur komið til landsins í þeim tilgangi að brjóta af sér.
32. Þá þarf að bæta fyrstu samskipti borgara við lögreglu og möguleika til að taka á móti upplýsingum frá borgurum.
 33. Mjög brýnt er að gera kröfur um líkamlegt atgervi lögreglumanna en slíkt er ekki að finna í dag. Lögreglumenn verða að standast lækniþjálfun til að geta gegnt starfinu og má það bæði vera tengt ákveðnum launaforsendum en einnig til að tryggja ímynd þeirra. Lögreglumenn í dag undirgangast slíkar kröfur í Lögregluskólanum en síðan eru engar kröfur gerðar til þeirra nema þeirra sem tilheyra sérsveit Ríkislögreglustjóra. Engar aðrar kröfur eru heldur höfðað til hvers lögreglumanns. Vel flestir lögreglumenn eru í líkamlega góðu formi en það þarf að vera tryggt að svo sé ástatt um alla og þeim sé þá gefið tækifæri til að bæta ástand sitt vilji þeir halda starfi sínu áfram. Þetta má vera tvískipt, þ.e.a.s. þeir sem sinna útivinnu annars vegar og hins vegar þeir sem sinna verkefnum inni og einnig auðvitað tengt aldri og kyni. Hægt er að leita fyrirmynda í þessu efni hjá erlendum lögregluliðum.
 34. Kanna þarf möguleika á því að einföld umferðarmál séu afgreidd með fyrirkomulagi á staðnum og einfalda ferli þessara mála sem eru meirihluti verkefna lögreglu í dag.
 35. Við uppbyggingu á lögregluembættum þarf að horfa til þess að almennir starfsmenn geta unnið mörg þeirra starfa sem lögreglumenn sinna í dag. Lögreglumenn eru dýrir starfsmenn og okkur ber skylda til að láta þá fyrst og fremst sinna störfum þar sem menntun þeirra og reynsla er nauðsynleg.
 36. Fjölmiðlasamskipti. Að mínu mati á samhliða þeim breytingum sem hér eru nefndar að taka upp starf lögreglumanns sem hefur það hlutverk að leiðbeina og eftir atvikum stýra fjölmiðlasamskiptum lögregluembættanna í heild. Almenna reglan væri sú að hvert embætti fyrir sig stýrði sínum samskiptum en hlutverk talsmanns lögreglu væri samræmingarmál og skipulagning í þessum atriðum og þá umsjón í alvarlegri atburðum. Umfang lögreglu og aðsókn fjölmiðla kallar á þessa breytingu að mínu mati sem er áriðandi að gera sem fyrst.

Í þessari skýrslu hef ég reynt að koma á framfæri ýmsum hugmyndum mínum sem ég tel að geti orðið til að bæta löggæsluna á landinu öllu. Grundvöllur hugmynda minna felur í sér nýja sýn á stjórnun lögreglu, breyttri umdæmaskipan, aukinni ábyrgð á stjórnun og breyttu fyrirkomulagi á rannsóknnum mála með áherslu á að auka fjölda útivinnandi lögreglumanna. Ég vil koma á framfæri þökkum fyrir það tækifæri að fá að koma þessum hugmyndum á framfæri og lýsi mig tilbúinn að skýra þær eða útfæra frekar sé þess óskað.

Reykjavík 1. mars 2004.

Karl Steinar Valsson
aðstoðaryfirlögregluþjónn

VII HEIMILDIR

- Afbrotatölfræði 2002, Ríkislögreglustjórinn, 2003.
- Ársskýrsla Ríkislögreglustjóra 2002, Ríkislögreglustjórinn, 2003.
- Ársskýrsla Lögreglustjórans í Reykjavík 2002. Lögreglustjórinn í Reykjavík 2003.
- Bratton, William, Tournaround, *How Americans Top Cop Reversed the Crime Epidemic* (1998) Randon House New York.
- Brodeur, Jean – Paul Editor. *How to Recognize Good Policing, Problems and Issues*, (1998) Sage Publications, Police Executive Research Forum Washington DC.
- Iannone, Nathan F. *Supervision of Police Personell*. 1994. Prentice Hall, New Jersey.
- Kirchhoff, William E. Lansinger Charlotte, Burack James. *Command Performance, Career Guide for Police Executives*. Police Executive Research Forum 1999.
- Morgan, Rod and Newburn, Tim. *The Future of Policing* (1997), Clarendon Press Oxford.
- Nicholson, Larry. *A Management Assistance Program Review for the Reykjavík Police Department*. Federal Bureau of Investigation, FBI Academy 2002.
- Thibault, Edward, Lynch, Lawrence and McBride, R. Bruce, *Proactive Police Management*. Prentice Hall. New Jersey 1995.
- Umferðaröryggisáætlun 2002-2012, Umferðarráð, 2001.
- Valsson, Karl Steinar. *A Guide for Creating and Implementing Strategic Planning. Federal Bureau of Investigation – Leadership Development Unit, FBI Academy 2002.*
- Whisenand, Paul M. and Ferguson, R. Fred. *The Managing of Police Organizations*, 1996, Prentice Hall, New Jersey.

FYLGIGÖGN

- Hugmyndir að skipuritum fyrir lögreglu.
- Hugmynd að útfærslu fyrir umferðarlöggæslu (fylgir ekki hér).
- Markmið almennra vakta og umferðardeildar lögreglunnar í Reykjavík fyrir árið 2004 (fylgir ekki hér).
- A Guide for Creating and Implementing Strategic Planning (fylgir ekki hér).
- A Management Assistance Program Review for the Reykjavík Police Department (fylgir ekki hér).

LÖGREGLAN Á AUSTURLANDI



LÖGREGLAN Á NORÐURLANDI



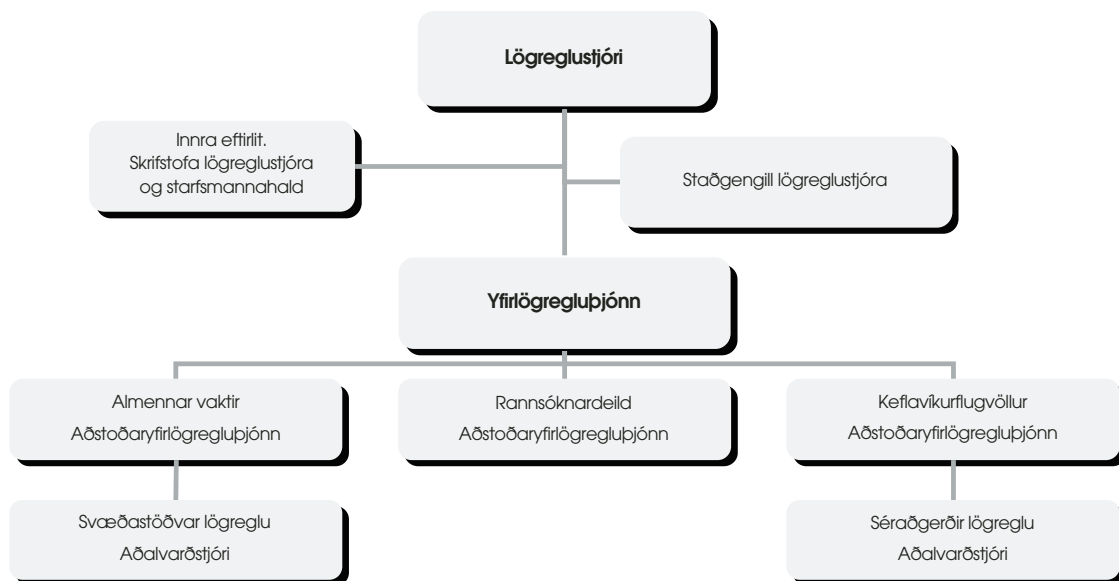
LÖGREGLAN Á SUÐURLANDI



LÖGREGLAN Á VESTURLANDI



LÖGREGLAN Á REYKJANESI



LÖGREGLAN Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

