

**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 JÓNMANDAR KJARTANSSONAR YFIRLÖGREGLUÞJÓNS 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 yfirlögreljuþjóna 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, efldri 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 skjalaramsóknnum, fingrafararamsóknnum 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 almannaoyggis 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, Almannafræðingaráðs 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 kærni 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 útbensla 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 útbenslu 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 sérfræðipækingu 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 tök 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 endurspeglast 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

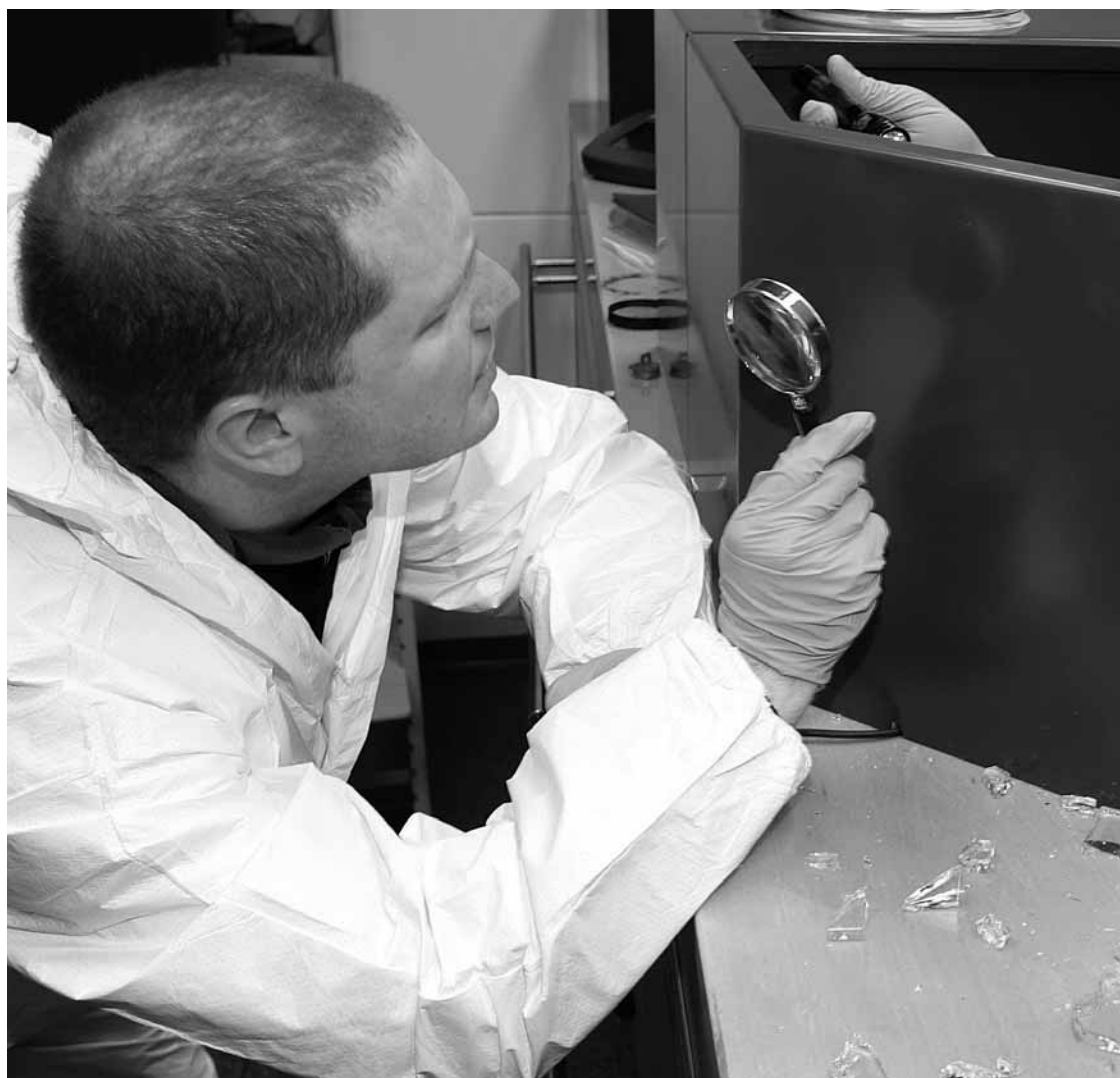
Hvað varðar aldur lögreglumanna var sett á laggirnar nefnd sem falið var það verkefni að gera tillögur varðandi aldursamsetningu lögreglumanna, en það var mat ríkisstjórnarinnar á þeim tíma sem frumvarp til lögreglulaga var lagt fram að ekki væri heppilegt að svo stöddu að leggja til að hámarksaldur 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 Keflavíkurflugvelli, 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 fylgjað 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 öryggiskennnd 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 öryggiskennnd. 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 framarlega 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 dómsmálaráðherra eða dómsmálaráðuneytis, 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 lykilhlotverk 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 þjálfa 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 tillögum 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 forgangsöröðun 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 Keflavíkurflugvelli 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 stjórnun 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 lögreglu 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 lögreglu-umdæmanna 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 glögg tversu 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 náíð 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 færir 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 stefnunnar 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 forgangsröð 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 stjórnþæki. 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 lögregluþvöllum. 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 stærrri 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 lítið.

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 undanfögnu 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 megindráttum 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 fyrirvari 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 dómsmálaráðherra 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 lögregluembættla 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.

