

Skýrsla

innanríkisráðherra um störf nefndar um um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland.

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

Innanríkisráðherra leggur hér með fram skýrslu til kynningar á Alþingi um niðurstöðu nefndar, sem skipuð var á grundvelli þingsályktunartillögu um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland sem var samþykkt á Alþingi 19. júní 2012. Var innanríkisráðherra falið að skipa nefnd hagsmunaaðila og fulltrúa allra þingflokka á Alþingi um grundvallarskilgreiningar á löggæslu og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland. Nefndin tók til starfa í nóvember 2012 er allar tilnefningar höfðu borist frá þingflokki. Jafnframt er kveðið á um að ráðherra leggi tillögu til þingsályktunar um löggæsluáætlun fyrir Alþingi eigi síðar en 1. mars 2013.

Af hálfu þingflokka eiga sæti í nefndinni: Siv Friðleifsdóttir, alþingismaður, tilnefnd af þingflokki Framsóknarflokksins, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, alþingismaður tilnefnd af þingflokki Sjálfstæðisflokksins, Sjöfn Kristjánsdóttir, héraðsdómslögmaður, tilnefnd af þingflokki Hreyfingarinnar, Arndís Soffía Sigurðardóttir, lögfræðingur, tilnefnd af þingflokki Vinstri hreyfingarinnar-græns framboðs, Jónína Rós Guðmundsdóttir, alþingismaður, tilnefndur af þingflokki Samfylkingarinnar en auk þeirra sitja í nefndinni Snorri Magnússon, formaður Landssambands lögreglumanna, tilnefndur af Landssambandi lögreglumanna, Haraldur Johannessen, ríkislögreglustjóri, tilnefndur af embætti ríkislögreglustjóra. Skúli Þór Gunnsteinsson, lögfræðingur og Þórunn J. Hafstein, skrifstofustjóri tilnefnd af innanríkisráðherra og er Þórunn jafnframt formaður nefndarinnar.

Þar sem nefndin hóf ekki störf fyrr en síðla árs 2012 var það niðurstaða nefndarinnar að ekki væri hægt að ljúka gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland fyrir tilsettan tíma enda um mjög krefjandi verkefni að ræða. Brýnt væri hins vegar að beina sjónum Alþingis að stöðu löggæslu í landinu sem væri grafalvarleg.

Nefndin ákvað því að skila til ráðherra skýrslu um eflingu lögreglunnar, sem ætlað er að vera leiðarljós um endanlega gerð löggæsluáætlunar og stefnumarkandi fyrir vinnu að löggæslu- og verkefnaáætlun samkvæmt þingsályktunartillögu um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland.

Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að stórefla þurfi lögregluna og þyrfti að að hækka þyrfti framlög til hennar um alls 3.5 milljarða króna, umfram verðlagshækkunar fjárlaga. Í ljósi þeirrar fækkunar sem orðið hefur í lögreglulíðinu og í ljósi verkefna lögreglunnar er það niðurstaða nefndarinnar að fjölga þurfi lögreglumönnum frá því sem nú er um allt að 236, bæta menntun þeirra og þjálfun og auka búnað lögreglunnar. Við skýrslugerðina er gengið út frá þeirri forsendu að tillögur sem nú liggja fyrir Alþingi um aðskilnað lögreglustjórnunar frá embættum sýslumanna og fækkun umdæma í átta nái fram að ganga.

Þá er einnig gengið út frá þeirri forsendu að Alþingi samþykki verulega hækkun á fjárveitingum til lögreglunnar. Nefndin var sammála um eftirfarandi forgangsröðun:

1. Forgangsatridi eitt er að fjölga almennum lögreglumönnum sem annast útköll og almennt lögreglueftirlit og bæta nauðsynlegan búnað og þjálfun því tengdu. Fyrsta áhersla verði á að efla lögregluna utan höfuðborgarsvæðisins með áherslu á almenna löggæslu.
2. Forgangsatridi tvö er að styrkja sérhæfðar deildir lögreglunnar á öllum sviðum. Gert er ráð fyrir að fjölga í rannsóknardeildum, sérdeildum sem starfa á landsvísu og í landamæradeild á Keflavíkurflugvelli.
3. Forgangsatridi þrjú er að bæta búnað lögreglu og þjálfun lögreglumanna. Gert er ráð fyrir að verja um 1,1 millj.kr. til þess á árunum 2014 til 2017. Komið verði á fastri skipan varðandi síþjálfun og búnaðarendurnýjun lögreglunnar.

Nú liggur þessi skýrsla um eflingu lögreglunnar fyrir og hefur ráðherra í samræmi við þingsályktunartillöguna lagt hana fyrir Alþingi til kynningar.

Innanríkisráðuneytið 13. mars 2013

Skýrsla um eflingu lögreglunnar

- Nefnd um gerð löggæsluáætlunar um Ísland -

Samantekt

Íslenska lögreglan nýtur mikils trausts og virðingar og hefur gegnt hlutverki sínu með sóma á miklum umbrotatímum í sögu þjóðarinnar og sinnt því með þeim hætti að hún er sú stofnun sem Íslendingar bera einna mest traust til. Lögreglan hefur unnið þrekvirki og óumdeilanlega hefur reynt á stöðir hennar eins og annarra ríkisstofnana vegna aðhalds í ríkisfjármálum. Nú er svo komið að lengra verður ekki gengið í aðhaldsaðgerðum hvað varðar fjárveitingar til lögreglunnar án þess að öryggi bæði borgara og lögreglumanna sé teflt í hættu.

Nefnd fulltrúa allra stjórnmálaflokka á Alþingi, ríkislögreglustjóra, innanríkisráðuneytis, og Landssambands lögreglumanna hefur nú starfað samkvæmt þingsályktunartillögu um grundvallarskilgreiningu löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland sem samþykkt var á Alþingi 19. júní 2012. Með nefndinni starfa fulltrúar lögreglustjóra- og yfirlögregluþjónafélagsins. Mun þetta vera í fyrsta sinn sem fulltrúar löggjafarvalds og framkvæmdavalds vinna með þessum hætti, í sameiningu, stefnumarkandi vinnu er varðar lögregluna.

Nefndin hefur unnið með þau gögn sem fyrirleggjandi eru um stöðu lögreglunnar og m.a. lagt mat á mannaflagreiningar ríkislögreglustjóra á undanförunum árum. Komst nefndin að þeirri sameiginlegu niðurstöðu að staða löggæslu í landinu væri grafalvarleg. Til að hún geti verið viðunandi og lögreglan í þeirri stöðu að geta sótt fram þurfi að veita til hennar alls 3.5 milljarða króna, umfram verðlagshækkunar fjárlaga, á næstu fjórum árum. Í ljósi þeirrar fækkunar sem orðið hefur í lögreglulíðinu og í ljósi verkefna lögreglunnar er það niðurstaða nefndarinnar að fjölga þurfi lögreglumönnum frá því sem nú er um allt að 236, bæta menntun þeirra og þjálfun og auka búnað lögreglunnar. Nefndin vísar til skýrslu sinnar hvað varðar forsendur fyrir niðurstöðum sínum og nánari forgangsröðunar við úthlutun fjármuna sem hér um ræðir:

1. Forgangsráðið eitt er að fjölga almennum lögreglumönnum sem annast útköll og almennt lögregluftirlit og bæta nauðsynlegan búnað og þjálfun því tengdu. Fyrsta áhersla verði á að efla lögregluna utan höfuðborgarsvæðisins með áherslu á almenna löggæslu.
2. Forgangsráðið tvö er að styrkja sérhæfðar deildir lögreglunnar á öllum sviðum. Gert er ráð fyrir að fjölga í rannsóknardeildum, sérdeildum sem starfa á landsvísu og í landamæradeild á Keflavíkurflugvelli.

3. Forgangsatriði þrjú er að bæta búnað lögreglu og þjálfun lögreglumanna. Gert er ráð fyrir að verja um 1,1 millj.kr. til þess á árunum 2014 til 2017. Komið verði á fastri skipan varðandi síþjálfun og búnaðarendurnýjun lögreglunnar.

Skýrsla nefndarinnar mun vera stefnumarkandi fyrir vinnu að löggæslu- og verkefnaáætlun samkvæmt þingsályktunartillögu um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland. Vill nefndin undirstrika þetta sérstaklega og beina því til stjórnmalaflokkanna að taka mið af skýrslu þessari við gerð stjórnarsáttmála næstu ríkisstjórnar, hvernig svo sem hún verður samansett og við fjárlagagerð næstu ára.

Inngangur

Þingsályktun um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæslu-áætlunar fyrir Ísland¹ var samþykkt á Alþingi 19. júní 2012. Var innanríkisráðherra falið að skipa nefnd hagsmunaaðila og fulltrúa allra þingflokka á Alþingi um grundvallarskilgreiningar á löggæslu og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland.

Nefndinni er ætlað eftirfarandi hlutverk:

- 1. Að skilgreina öryggisstig á Íslandi með því** að leggja ítarlegt mat á þær hættur og ógnir sem steðja að íslensku samfélagi og hvað megi teljast eðlilegt öryggi fyrir þá sem búa á Íslandi, starfa hér eða heimsækja landið.
- 2. Að skilgreina þjónustustig lögreglu með því að** verkefni lögreglu verði skilgreind ítarlega, þ.e. hvaða verkefnum lögregla á eða á ekki að sinna, og að fjárveitingar verði tryggðar til lögreglu til að gera henni kleift að sinna lögbundnum verkefnum.
- 3. Að skilgreina mannaflapörf lögreglu** og horfa við það til þeirra skilgreininga sem koma út úr vinnu við skilgreiningu á öryggisstigi og þjónustustigi lögreglu.
- 4. Að skilgreina þörf lögreglunnar fyrir fjármagn miðað við** eðli og umfang

Miðar þingsályktunartillagan að því að skilgreina eðli og umfang lögreglustarfsins auk þess að skilgreina ítarlega þau verkefni sem lögreglu er ætlað að sinna og hver kostnaður ríkissjóðs er af lögreglu hverju sinni. Jafnframt er tilgangurinn að auka kostnaðarvitund þingsins hvað varðar löggjöf um verkefni lögreglu og þar með koma á faglegrri aðkomu þingsins að þessum málaflokki.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að fara þurfi fram ítarlegt mat á hættu og ógnum sem steðja að íslensku samfélagi.² Nærtækt sé að horfa til vinnu sem liggur fyrir í hættumati sem utanríkisráðherra fól sérstökum starfshópi að vinna að undir lok árs 2007.³ Einnig til vinnu sem unnin hefur verið hjá greiningardeild ríkislögreglustjóra sem

¹ <http://www.althingi.is/altext/140/s/1648.html>.

² <http://www.althingi.is/altext/140/s/0015.html>.

³ http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_um_ahattumat_fyrir_Island_a.pdf.

miðar að því meta þær hættur sem steðja að hérlandis vegna hryðjuverka og skipulagðrar glæpastarfsemi svo dæmi sé tekið og hættumats í tengslum við almannavarnaverkefni hvers konar, svo sem vegna eldgosa, snjóflóða, jarðskjálfta o.fl. Hlutverk lögreglu er kemur að framkvæmd slíkra verkefna er gríðarlega umfangsmikið og krefst jafnan mikils mannafla.

Þingsályktunartillagan kveður á um að ráðherra leggi tillögu til þingsályktunar um löggæsluáætlun fyrir Alþingi eigi síðar en 1. mars 2013. Þar sem nefndin var ekki fullskipuð fyrr en í lok október sl. var það mat nefndarinnar að ekki væri hægt að ljúka löggæsluáætluninni fyrir tilsettan tíma. Því er þessi skýrsla samin og er henni ætlað að vera leiðarljós um endanlega gerð löggæsluáætlunarinnar. Nefndin mun halda áfram vinnu við gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland í samræmi við þingsályktunina og á grundvelli skýrslunnar.

Við skýrslugerðina er gengið út frá þeirri forsendu að tillögur sem nú liggja fyrir Alþingi um aðskilnað lögreglustjórnunar frá embættum sýslumanna og fækkun umdæma í átta nái fram að ganga. Þá er einnig gengið út frá þeirri forsendu að Alþingi samþykki verulega hækkun á fjárveitingum til lögreglunnar.

Ekki er fjallað um rannsóknir efnahagsbrota í skýrslu þessari. Nefnd á vegum innanríkisráðuneytisins vinnur að tillögugerð varðandi framtíðarskipan þeirra mála.

Reykjavík, 26. febrúar 2013

Arndís Soffía Sigurðardóttir

Haraldur Johannessen

Jónína Rós Guðmundsdóttir

Þórunn J. Hafstein

Siv Friðleifsdóttir

Sjöfn Kristjánsdóttir

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir

Snorri Magnússon

Skúli Þór Gunnsteinsson

Lögreglan og samfélagið

Eitt af grunnhlutverkum ríkisvaldsins er að tryggja öryggi almennings, samfélagsins og ríkisins. Í þriðju grein mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir: „*Allir eiga rétt til lífs, frelsis og mannhelgi*“.⁴ Greininni er ætlað að tryggja að öryggi einstaklinga og þjóðfélagshópa byggji á virðingu fyrir mannréttindum, réttaröryggi og lýðræðislegum grundvallarreglum. Löggjöf og réttarvörslukerfið er sú stoð sem tryggja á réttinn til lífs, frelsis og mannhelgis. Lögreglan gegnir þar mikilvægu hlutverki og á m.a. að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu.

Lögreglan er sú stofnun þjóðfélagsins sem hefur með höndum löggæslu í víðustu merkingu þess orðs og gegnir lykilhlutverki í öryggis- og viðbragðskerfi þjóðarinnar. Hlutverk lögreglu kemur fram í 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 þar sem meginhlutverk hennar er að gæta almannaöryggis og tryggja réttaröryggi, stemma stigu við afbrotum og vinna að uppljóstrun brota, greiða götu borgaranna og aðstoða þá þegar hættu ber að, veita yfirvöldum aðstoð við framkvæmd starfa sinna og að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu. Þá annast lögreglan landamæravörslu. Lögreglan annast auk þess samhæfingu alls viðbragðskerfis almannavarna skv. almannavarnalögum nr. 82/2008 og er ein af meginstoðum kerfisins.

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna kveður einnig á um að einstaklingar skuli eiga rétt á persónulegu öryggi. Ríkjum er ekki heimilt að líta framhjá því að öryggi einstaklinga sé ógnað innan lögsögu þess og því ber skylda til að grípa til aðgerða til þess að vernda öryggi þeirra sem hlut eiga að máli. Á grundvelli jafnræðis verður að tryggja jafnan rétt borgaranna hvar sem er á landinu til sambærilegrar löggæslu og öryggis eftir því sem hægt er.

Einn mælikvarði á það hvort ríkisvaldið uppfylli famangreind grundvallaratriði er sá hvort fólk búi við öryggiskennnd. Í því felst meðal annars að lögreglan sé sýnileg borgaranum. Hún sé til staðar í samfélaginu á opinberum vettvangi þar sem á þarf að halda og komi fólki skjótt til hjálpar þegar það er í neyð. Af framansögðu leiðir að eitt af meginmarkmiðum lögreglu er að skapa öryggiskennnd í samfélaginu í störfum sínum með nærveru sinni, sérstaklega á stöðum þar sem fólk telur sig ekki öruggt, stuttum viðbragðstíma í útköllum og faglegum vinnubrögðum vel þjálfaðra lögreglumanna. Slíkt skapar trúverðugleika og traust til lögreglu og eykur öryggiskennnd borgaranna. Stefnt er að því að taka upp rafræna skráningu á viðbragðshraða lögreglu í útköllum og tímalengd útkalla með það að markmiði að setja lögreglunni ákveðin lágmarksviðmið.

Mikilvægt er að borgararnir hafi réttmætar væntingar til lögreglu. Væntingar borgaranna endurspeglast oft í því hve vel lögreglan er í stakk búin til þess að stemma stigu við afbrotum og vinna að uppljóstrun brota. Kröfur um sífellt hraðari málsmeðferð, flóknari og skipulagðari afbrot og tilkoma skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi, er þróun sem hefur átt sér stað síðustu áratugi og hefur orðið einn af umfangsmeiri þáttum í starfi lögreglunnar á sama tíma og kröfur eru gerðar um aukið aðhald í rekstri lögreglunnar.

Borgararnir hafa einnig miklar væntingar til lögreglu varðandi rannsóknarhlutverk hennar. Þjónustan þarf að vera góð og skammur rannsóknartími svo unnt sé að ljúka málum sem fyrst í samræmi við fyrirmæli ríkissaksóknara um málshraða. Til þess að svo geti orðið þarf að endurskoða verklag við rannsóknir og afgreiðslu minniháttar mála. Lögreglan þarf í auknum mæli að geta afgreitt slík mál án þess að til ákæru komi. Einnig er mikilvægt að

⁴ <http://www.humanrights.is/mannrettindi-og-island/helstu-samningar/sameinudu-thjodinnar/mannrettindayfirlýsing-sth/>

færa afgreiðslu minniháttar mála í auknum mæli til almennrar lögreglu sem rannsaki og afgreiði þau til fulls en ekki sérstakar rannsóknardeildir. Með því má minnka tvíverknad og auka skilvirkni og málshraða. Það verður þó aðeins gert með því að fjölga almennum lögreglumönnum.

Þá verður að leggja áherslu á að lögreglan geti ekki ein og sér barist gegn afbrotum, enda séu þau ekki lögreglunnar einnar. Baráttan gegn afbrotum kallar á samstarf og samhæfingu sem og virka þátttöku allra hlutaðeigandi aðila í samfélaginu. Árangur aðgerða gegn afbrotum er samfélagsverkefni sem krefst samhentra aðgerða lögreglu og allra annarra, sem á einhvern hátt tengjast málefnum samfélagsins. Eftir því sem virkari tengsl og jákvæðara samstarf er með lögreglu og almenningi því meiri von er um árangur. Almennigur nýtur góðs af aðgerðum og upplýsingum lögreglu og lögreglan getur leiðbeint fólki og gert það betur undir það búíð að bregðast við afbrotum og draga úr líkum á þeim.⁵ Öflugt forvarnarstarf lögreglu þarf því að vera í forgangi í störfum hennar.

Tryggja þarf tengsl borgaranna við nærlöggæslu og mikilvægt að þau glattist ekki við fækkun umdæma. Tengsl og traust gera það að verkum að lögreglan fær upplýsingar er nýtast við uppljóstrun brota. Einnig er mikilvægt að tengsl við sveitarfélög séu mikil og góð því úrræði, sér í lagi varðandi unga afbrotamenn, eru einvörðungu að litlu leyti í höndum lögreglu en ekki síður hjá félagsþjónustu og barnavernd á vegum sveitarfélaganna.

Hlutverk lögreglunnar er mjög viðamikild og ljóst að forgangsraða verður verkefnum eftir mikilvægi hverju sinni ekki síst í ljósi aukins aðhalds í ríkisfjámalum. Hins vegar er nú brýnt að huga að grunnþáttum í starfi hennar þ.e. fjölda lögreglumanna með auknum fjárveitingum svo henni verði kleift að leysa þau verkefni sem ætlast er til af henni sbr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996

Forgangsatríði er að fjölga almennum lögreglumönnum sem annast útköll og almennt lögregluæfirlit og bæta nauðsynlegan búnað og þjálfun því tengdu. Einnig þarf að skapa sterkari stöðir undir hlutverk hennar við að stemma stigu við afbrotum og upplýsa brot. Lykilatriðið er að tryggja að löggæsla sé öflug um allt land og byggji á traustum faglegum grunni.

Hættumat

Lögreglan er stöð undir lýðræðisskipan samfélagsins. Verði hún of veik til þess að takast á við það hlutverk sitt að halda uppi lögum og reglu í samfélaginu bitnar það á rétti fólks til lífs, frelsis, mannhelgis og persónulegs öryggis. Einnig bitnar það á öryggi ríkisins og samfélagsins í heild. Of veikburða lögregla er því sérstök áhætta fyrir öryggi samfélagsins og brýnt er að grípa til mótvægisáðgerða sem miða að því að styrkja lögregluna til þess að takast á við hlutverk sitt til þess að tryggja réttaröryggi borgaranna og grundvallarhagsmuni ríkisins. Þá gegnir lögreglan ekki síður mikilvægu hlutverki á sviði neyðarþjónustu vegna slysa og náttúruhamfara og er ein af grunnstöðum í neyðarþjónustu og almannavörnum en viðvarandi hættu er á margvíslegum hópslysum og alvarlegum umhverfisslysum. Hvort heldur þau eru afleiðing ófyrirséðra bilana, slysa eða viljaverka.

Margvíslegar breytingar hafa orðið í samfélaginu síðustu áratugi. Aukin alþjóðavæðing hefur haft í för með sér að störf lögreglunnar eru orðin erfiðari og margslungnari en fyrr. Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur varað við fyrirsjáanlegri þróun varðandi skipulega

⁵ <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/167913/>.

glæpastarfsemi, þ. á m. alþjóðlega glæpastarfsemi, mansal, vændi o.fl. Deildin telur að framhald verði á þeirri þróun og í reynd sé um viðvarandi ástand að ræða. Þá hefur hún undanfarin ár varað við aukinni hættu á voðaverkum einstaklinga og ljóst er að á engan hátt er hægt að útiloka að á Íslandi verði framin hryðjuverk eða aðrir stórfelldir ofbeldisglæpir.

Hryðjuverk og önnur illvirki hafa, á liðnum árum, tekið á sig sífellt grimmdarlegri mynd. Nærtækast er að horfa til árásanna í New York, Madrid og London, sprengju- og skotárása þar með talið í skólum víðsvegar um Evrópu og sér í lagi á Norðurlöndunum. Þar standa okkur næst árásirnar í Osló og Útey í júlí 2011 og ljóst er að auka þarf viðbúnað lögreglu á öllum sviðum til að hægt verði að lágmarka þá áhættu sem við blasir og koma í veg fyrir slík voðaverk.

Mikilvægt er að lögreglan skipuleggi störf sín á grundvelli kerfisbundinnar greiningar á þróun mála héraðs og erlendis og verkefnaþæðrar löggæslu, þar sem reynt er að nálgast brot og önnur löggæsluvandamál með það fyrir augum að fyrirbyggja að þau endurtaki sig.⁶

Til þess þarf að skoða viðfangsefnin í víðu samhengi og vega að rötum þess vanda sem við er að glíma hverju sinni.

Loks verður að hafa í huga að ógnir eru ekki eingöngu fyrirséðar. Lögreglan verður einnig að vera það öflug að hún geti tekist á við óþekktar ógnir sem koma fyrirvaralaust upp. Lögreglukerfið þarf því að vera öflugt á sviði öryggismála og sveigjanlegt svo lögreglan hafi burði til þess að bregðast fyrirvaralaust við hættum sem ekki gera boð á undan sér.

Verkefni lögreglu

Grunnþjónusta lögreglu

Í október 2009 kom út skýrsla um grunnþjónustu lögreglunnar sem ríkislögreglustjóri vann að beiðni þáverandi dómsmálaráðherra.⁷

Leitast var við að skilgreina grunnþjónustu lögreglunnar og niðurstaða hennar var að verkefni sem falla undir grunnþjónustu lögreglunnar eru þau sem tengjast beint eða óbeint hlutverki hennar skv. 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

Hlutverk lögreglu skv. 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga

- Öryggishlutverk
- Afbrotavarnahlutverk
- Rannsóknarhlutverk
- Þjónustu- og hjálparhlutverk
- Aðstoðarhlutverk
- Samstarfshlutverk

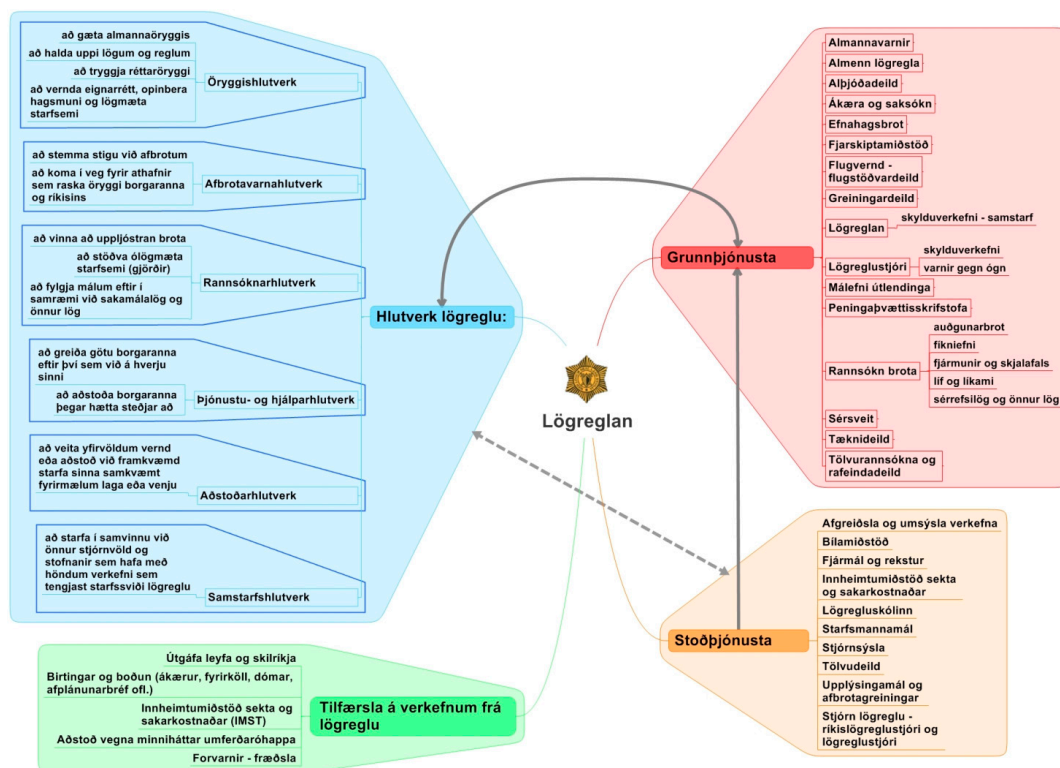
⁶ Verkefnaþæð löggæsla, handbók ríkislögreglustjóra 2008.

⁷ http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir/Skilgreining_a_grunntjonustu_logreglunnar.pdf.

Við mat á verkefnum var m.a. stuðst við forgangsflokkun við útköll eftir alvarleika, alvarleika brota og fyrirmæli ríkissaksóknara um málsmeðferðartíma o.fl. Verkefni eru greind í annars vegar grunnþjónustu og hins vegar stoðþjónustu.

Þær deildir sem sinna verkefnum skv. lögum, reglugerðum, árangursstjórnunar-samningum og fleiru er falla undir öryggishlutverkið fá forgang umfram þau verkefni er t.a.m. falla undir aðstoðarlutverkið. Verkefni deilda er tengjast beint þessum hlutverkum teljast til grunnþjónustu lögreglunnar. Einnig er birt samantekt um megin viðfangsefni þeirra deilda og sviða sem falla undir grunnþjónustuna.

Til stoðþjónustu teljast hins vegar viðfangsefni sem ekki hafa beina tengingu eða styðja við l. gr. lögreglulaga.



Skýringarmyndin sýnir uppbyggingu greiningar á þjónustu lögreglunnar.⁸

Ljóst er að lögreglustarfið kallar annars vegar á vel menntaða, þjálfaða og útbúna lögreglumenn sem geta sinnt sem mestu af alhliða störfum lögreglunnar. Hins vegar kallar lögreglustarfið einnig í auknum mæli á sérhæfingu, sérmenntun og þjálfun hluta lögreglunnar og sérhæfð vinnubrögð við ákveðin hluta af starfi hennar hvort heldur er vegna almennra lögreglustarfa eða rannsókna mála. Á það við hvort heldur um er að ræða öryggis-, afbrotavarna- eða rannsóknarhlutverk hennar.

⁸ Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar, október 2009

http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir/Skilgreining_a_grunnþjónustu_logreglunnar.pdf.

Rannsóknir mála

Mikilvægt er að rannsóknir lögreglu á brotum gangi greiðlega fyrir sig af tilliti til réttarstöðu sakborninga og brotþola auk réttaröryggis borgaranna almennt. Ríkissaksóknari sem æðsti handhafi hins sjálfstæða ákærvalds getur kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni. Málshraðareglan er ein af grundvallarreglum réttarfars sem víða kemur fram í lögum og tryggð er sérstaklega í 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994. Ríkissaksóknari gaf á árinu 2009 fyrirmæli um málshraða vegna líkamsárásarmála, nauðgunarmála og efnahagsbrota. Mikilvægt er að sett séu skýr viðmið um málshraða vegna allra mála sem lögreglan rannsakar.

Við eflingu lögreglunnar þarf að huga að úrbótum í rannsóknarstarfi lögreglunnar með tilliti til málshraða. Hægt hefur á rannsóknum í einstökum málaflökkum vegna lækkunar á fjárveitingum til reksturs lögreglunnar sem m.a. hefur leitt til fækkunar lögreglumanna. Rannsóknir kynferðisbrota, heimilisofbeldis og alvarlegra líkamsárása eru almennt látnar sæta forgangi. Vegna þessarar forgangsroðunar hefur málsmeðferðartími lengst verulega í þeim brotaflokkum sem ekki eru í forgangi.

Aukinn þungi hefur færst í rannsóknir hjá lögreglu á kynferðisafbrotum gagnvart börnum vegna aukins fjölda kæra slíkra mála til lögreglu. Mikilvægt er að rannsóknir lögreglu á slíkum meintum brotum gangi greiðlega fyrir sig í góðri samvinnu við aðila sem hafa sérhæft sig í umönnun og meðferð barna sem þolendur slíkra brota og í samræmi við fyrirmæli ríkissaksóknara um málshraða af tilliti til réttarstöðu sakborninga og brotþola auk réttaröryggis borgaranna almennt.

Í ljósi upplýsinga frá lögregluembættum um aukinn fjölda kynferðisbrotamála í rannsókn má búast við stórauðni álagi á embætti ríkissaksóknara og þrýstings á að ljúka afgreiðslu þessara mála annað hvort með niðurfellingu þeirra eða útgáfu ákæru. Brýnt er að gera lögreglu og ákærvaldi kleift að bregðast við kröfum samfélagsins um skilvirka rannsókn og meðferð ákærvalds í þessum viðkvæma málaflökki án þess að það komi niður á málsmeðferðartíma í öðrum brotaflokkum.

Sú vinna sem lögð hefur verið í baráttuna við skipulagða glæpastarfsemi mótórhjólateggja, sem tímabundin fjárveiting fékkst fyrir, hefur sýnt með ótvíræðum hætti að hægt er að ná miklum árangri í löggæslu með markvissum aðgerðum lögreglu til þess að fyrirbyggja skipulagða brotastarfsemi og aðrar ógnir. Ljóst er að slík sértæk vinna til þess að glíma við ákveðnar tegundir verkefna lögreglu þurfa í auknum mæli að vera sífelluverkefni hennar, sem rúmast innan árlegra fjárveitinga til lögreglu en ekki einstök átaksverkefni. Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi gerir alþjóðlegt samstarf lögreglunnar enn mikilvægara en áður. Það þarf því að efla þann þátt í starfsemi lögreglunnar og mikilvægt að leggja aukna áherslu á að sérhæfðir rannsóknarhópar geti sinnt slíkum verkefnum.

Einnig þarf að einfalda feril minni háttar mála þannig að almenn lögregla geti lokið slíkum málum í auknum mæli. Það á einnig að auka möguleika rannsóknarlögreglumanna á að takast á við rannsóknir alvarlegri brota með samræmdari hætti en áður. Almenn lögregla ljúki þannig rannsóknum svo sem vegna umferðarlagabrota, minniháttar slysa, eignarspjalla, innbrota og þjófnaða auk ölvunar á almannafæri og brota á lögreglusamþykkt. Sérstakar rannsóknardeildir annist hins vegar rannsóknir manndrápa, rána, kynferðisbrota, brenna, alvarlegra fíkniefnamála, líkamsárása, fjármunabrota, slysa, meiri háttar eldsvoða, rannsóknir á flugtengdum atvikum og vegna sjóslýsa auk rannsókna umfangsmikilla mála sem taka langan tíma.

Bæta þarf skilvirkni við afgreiðslu í sakamálum svo sem með auknum heimildum lögreglustjóra til að gera mönnum sekt vegna svokallaðra minniháttar brota. Vísast í því efni

til skýrslu sem unnin var fyrir dómsmála- og mannréttindaráðherra um aukna skilvirkni í sakamálum.⁹

Það er orðið mjög nauðsynlegt að styrkja rannsóknarþátt lögreglunnar, bæði hvað varðar fjölda starfsmanna og menntun þeirra, rannsóknaraðferðir, samstarf um rannsóknir, upplýsingakerfi við rannsóknir og menntun þeirra sem þessum störfum sinna. Jafnhliða þarf að bæta tækjabúnað til vettvangs- og tæknivinnu. Skoða þarf ítarlega að fjölga óbreyttum starfsmönnum hjá rannsóknareiningum til að sinna þeim tímafreku og mikilvægu störfum sem þar falla til og unnt er að sinna án lögreglumenntunar. Loks þarf að samræma löggjöf og reglur varðandi rannsóknir mála við hin Norðurlöndin til þess að tryggja að samstarf íslensku lögreglunnar við erlend lögregluþvöld gangi eðlilega fyrir sig og traust ríki á milli lögregluliða viðkomandi landa. Má hér nefna nauðsyn þess að færa ákvæði íslenskra laga um afhendingu gagna að regluverki nágrannalandanna. Styttri tímafrestir og skyld atriði takmarka möguleika íslenskrar lögreglu á að taka við gögnum frá erlendum löggæslustofnunum og hefur þegar skapað ákveðið vantraust.

Öryggismál og almannavarnir

Borgaralegir þættir öryggis- og varnarmála miða að því að tryggja öryggi í fjarskiptum, raforkudreifingu, upplýsingatækni, samgöngum og viðskiptum. Treysta þarf ytri landamæri, koma í veg fyrir að hættu- eða upplausnarástand skapist vegna skipulagðrar glæpastarfsemi, hryðjuverka og koma í veg fyrir að landið verði griðastaður fjármálamisferla eða hvers konar illvirkja. Lögreglan gegnir veigamiklu hlutverk á þessum sviðum.

Löggæsla og almannavarnir eru þjóðaröryggismál og hlutverk ríkisvaldsins er að fara með ábyrgð á almannaröryggi sem miðar að því að tryggja vernd almennings og vernda samfélagsinnviði landsins. Ógnir samtímans sem skapað geta neyðarástand og þær afleiðingar sem þeim fylgja taka til alls samfélagsins og á því sviði er lögreglan í lykilhlutverki. Fjöldi og þjálfun lögreglumanna og búnaður þarf að vera í samræmi við þær ógnir sem lögreglan þarf að takast á við.

Mikilvægt er að ríkislögreglustjóri og einstök lögregluembætti í samvinnu við sveitarfélög og aðra viðbragðsaðila tryggja fullnægjandi almannavarnaviðbrögð á hættu- stundu og taki þátt í aðgerðum samhæfingar- og stjórnstöðvar ríkislögreglustjóra. Sérstaklega er mikilvægt að hraðað verði vinnu við sértæka og almenna viðbragðs-áætlanagerð hvort heldur er vegna ógnar af völdum náttúrunnar, tæknilegra bilana eða af mannavöldum.

Afleiðingar óveðurs á árinu 2012 sýndu með óyggjandi hætti varðandi öryggi ómissandi samfélagsinnviða á sviði rafmagns og fjarskipta að ekki er unnt að ganga út frá órofinni virkni fjarskiptakerfisins sem vísu. Viðkvæmni slíkrar starfsemi í nútíma þjóðfélagi hefur aukist vegna þess hversu innviðirnir eru samtengdir. Sem dæmi þurfa fjarskipti rafmagn og rafmagn þarf fjarskipti. Truflun á einu sviði getur því valdið truflun á fjölmörgum öðrum sviðum.

Brýnt er að herða allan viðbúnað varðandi öryggi ómissandi raforku og fjarskipta innviða gagnvart ógnum og þá ekki eingöngu vegna náttúruhamfara eða tæknilegrar bilana heldur einnig vegna ógnar af mannavöldum en ljóst er að hægt er að valda jafnvel meiri skaða með þeim hætti. Einnig þarf að bæta öryggi æðstu stjórnar ríkisins sem er hluti af ómissandi innviðum. Styrkja þarf lögregluna til þess að takast á við verkefni á þessu öryggissviði svo sem vegna varðgæslu o.fl.

⁹ Skýrsla starfshóps dómsmála- og mannréttindaráðherra um aukna skilvirkni í sakamálum, 9 desember 2010.

Öryggismál og landamæravarsla

Landamæravarsla er í höndum lögreglu og er mikilvægur hluti af öryggismálum þjóðarinnar. Mjög vaxandi álag hefur verið við gæslu landamæra á undanförunum árum vegna mikillar fjölgunar ferðamanna til landsins hvort heldur er með flugi eða skemmtiferðaskipum. Fyrirliggjandi spár benda til þess að ferðamannafjöldi til landsins muni enn aukast. Ljóst er að auka þarf viðbúnað lögreglu við landamæravörslu m.a. til að tryggja öryggi en einnig skilvirkni til þess að hægt sé að halda uppi fullnægjandi afgreiðsluhraða við landamæragæslu miðað við farþegaumferð svo flugáætlanir haldist. Á þetta sérstaklega við um Keflavíkurflugvöll þar sem um 96% ferðamanna fer um og tengitími vegna flugs frá Ameríku er allt niður í 35 mínútur. Það er mikið hagsmunamál fyrir þjóðabúið að landamæragæsla lögreglu sé öflug og skilvirk og að ekki verði tafir vegna gæslunnar sem raskað geti flugáætlunum.

Styrkja þarf starf lögreglu við landamæravörslu um allt land vegna ytri landamæra og eftirlit með komu fólks til landsins í náninni samvinnu allra stofnana lögreglu og tollgæslu auk sérstakrar öryggisgæslu þar sem hennar er þörf. Einnig þarf að bæta tækjabúnað á þessu sviði svo sem skilríkjaskanna, fingrafaralesara, skjalarannsóknartæki o.fl.

Skipulag lögreglu

Þær miklu breytingar sem orðið hafa á samfélaginu síðustu áratugi hafa í auknum mæli kallað á breytingar á skipulagi lögreglunnar og stefnubreytingar svo henni verði betur kleift að sinna hlutverki sínu sem krafist er af henni og borgararnir eiga kröfu til.

Samkvæmt lögreglulögum er innanríkisráðherra æðsti yfirmaður lögreglunnar. Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði innanríkisráðherra og annast samhæfingu lögreglu og aðstoðar lögregluliðin auk þess að starfrækja miðlæga lögreglustarfsemi. Landinu er skipt í 15 lögregluumdæmi. Lögreglustjórar annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæmum sínum og bera ábyrgð á framkvæmd daglegra lögreglustarfa innan þeirra.

Talsverðar breytingar hafa orðið á skipulagi lögreglunnar með fækkun og stækkun lögregluumdæma og eflingu miðlægrar starfsemi lögreglunnar og er nú stefnt að enn frekari fækkun og stækkun lögregluumdæma. Leiðir það edli máls samkvæmt af þeirri þróun sem orðið hefur í fjarskiptum og samgöngum og breyttum kröfum til lögreglu samhliða breytingum í samfélaginu. Auk þess sem lögreglustarfið kallar á stöðugt aukna sérhæfingu svo sem vegna alþjóðlegrar lögreglusamvinnu, aðgerðarþjálfunar, rannsóknar flókinna sakamála, tækni- og tölvurannsókna o.fl.

Lögregluumdæmum er því fækkað í þeim tilgangi að gera þau öflugri og auka getu þeirra til að ljúka sem flestum málum innan umdæmanna. Ýmsir þættir lögreglustarfsins krefst tiltekinna sérhæfingar. Sérhæfingu verður þó ekki náð með því að byggja hana upp alls staðar á landinu en þeirri sérhæfingu sem ekki er hægt né réttlætlanlegt að byggja upp hjá öllum umdæmum er sinnt á landsvísi á miðlægan hátt. Rétt þykir til dæmis að ríkislögreglustjóri reki sérsveit, almannavarnadeild, greiningardeild og fjarskiptamiðstöð fyrir landið allt. Þá rekur lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu tæknideild sem sinnir vettvangsrannsóknum, samanburðarrannsóknum og öðrum slíkum rannsóknum og varðveitir fingrafarasafn lögreglu og ljósmyndasafn og heldur því við. Tæknideildin þjónar öllum lögregluumdæmum landsins og ríkislögreglustjóri setur nánari reglur um starfrækslu hennar.

Þetta er sambærileg þróun og verið hefur á hinum Norðurlöndunum í þá átt að auka miðlæga starfsemi lögreglunnar. Stofnuð hafa verið embætti ríkislögreglustjóra í Noregi og Finnlandi og embætti ríkislögreglustjóra í Danmörku og Svíþjóð verið eflað sem miðlæg lögregluyfirvöld á landsvísi. Markmiðið á Norðurlöndum hefur verið að lögreglan sé ein heild á landsvísi þó áfram sé byggt á grenndarreglunni hvað landfræðilega nálægð varðar.

Svo dæmi sé tekið er lögreglan í Danmörku ein stofnun í skilningi fjárlaga og ríkislögreglustjóri yfirmaður lögreglunnar. Eftir sem áður hafa lögreglustjórar hlutverk hver í sínu umdæmi við þau verkefni sem undir þá falla. Tryggt er með þessum hætti að lögreglan sé ein heild og virki sem slík á landsvísi á sama tíma og einstakir lögreglustjórar bera ábyrgð í sínum umdæmum.

Annað markmið breytinga á Norðurlöndunum var auk þess að minnka yfirbyggingu og fjölga lögreglumönnum við störf að almennri löggæslu. Það markmið að fjölga lögreglumönnum við almenna löggæslu hefur hins vegar ekki gengið eftir að því er virðist enda hafa kröfur um margvíslega sérhæfingu aukist árlega svo og margvíslegur afleiddur kostnaður.

Með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á skipulagi íslensku lögreglunnar hefur tekist að byggja upp sveigjanlegt og samhæft lögreglulið sem nýtur mikils trausts.

Þær breytingar sem kynntar hafa verið með frumvarpi til breytinga á lögreglulögum byggja á þeim grunni sem lagður hefur verið. Áfram er gert ráð fyrir óbreyttu hlutverki ríkislögreglustjóra og stefnt að því að aðskilja lögreglustjórn frá sýslumönnum og fækka umdæmum úr fimmtán í átta. Markmiðið er að efla þau og fjölga lögreglumönnum. Einnig er mikilvægt að styrkja miðlæga starfsemi á landsvísi hvað varðar þætti sem ekki verða byggðir upp hjá hverju lögregluliði eða eðli máls samkvæmt eiga heima á landsvísi.

Skýra þarf ábyrgðarsvið innan lögreglunnar og stjórnunarheimildir ríkislögreglustjóra gagnvart lögreglustjórum um framkvæmd einstakra löggæsluverkefna sem krefjast viðamikils undirbúnings eða þátttöku lögreglumanna úr fleiri en einu umdæmi. Þannig verður að tryggja að lögreglan sé byggð upp sem ein heild og viðhorf sem ein lögregla verði ríkjandi hvar sem er á landinu. Mikilvæg forsenda í þeim efnum er aðskilnaður lögreglustjórnunar frá sýslumönnum.

Tryggja verður jafnan rétt borgaranna hvar sem er á landinu til sambærilegrar löggæslu og öryggis eftir því sem hægt er.

Menntun lögreglumanna

Menntun lögreglumanna er lykilþáttur í bættri löggæslu. Mikilvægt er að menntun lögreglumanna svari ávallt kröfum samtímans um almannaöryggi og sé sambærileg stöðu menntunarmála lögreglunnar í Evrópu, einkum á Norðurlöndum. Undanfarin ár hefur þróunin verið sú að mikill meirihluti þeirra einstaklinga sem sótt hafa um skólavist í lögregluskólanum eru með stúdentspróf, iðnmenntun eða jafnvel lokið háskólaprófi.

Dregið hefur úr þjálfun og námskeiðum lögreglumanna. Kemur þar bæði til fjárskortur og fækkun í lögregluliðinu. Erfitt er að mæta fjarveru vegna námskeiða vegna fjárskorts eða fámennis. Nýjar ógnir svo sem skipulögð glæpastarfsemi og mansal o.fl. kalla hins vegar á aukna menntun lögreglumanna til þess að takast á við þessar nýju ógnir o.fl. sem lögreglan standur frammi fyrir í dag.

Stefnt er að því að í kjölfar frammistöðumats sjái starfsmannahald hvers embættis um að gera áætlun um símenntun fyrir hvern starfsmann í samvinnu við lögregluskólann. Þar verði

tekið mið af því að styrkja starfsmanninn á þeim sviðum þar sem þess er þörf samkvæmt frammistöðumati og starfslýsingu.

Leggja þarf áherslu á hjálfun og menntun almennra lögreglumanna með hliðsjón af verkefnum lögreglu og búnað þeim til handa. Leggja ber áherslu á bæði grunnmenntun og símenntun þannig að lögreglumenn geti viðhaldið þekkingu sinni og hæfni til þess að takast á við sýbreytileg verkefni lögreglu. Lengja grunnnámið á ný og endurskoða námið með það að markmiði að það verði sambærilegt skv. því sem að ofan greinir. Auka þarf jafnframt sérhæfða menntun á sérfræðisviðum svo sem varðandi rannsóknir mála.

Tryggja þarf að lögreglumenntunin njóti sannmælis innan menntakerfisins svo og auka samstarf við menntastofnanir á sviðum háskólanáms. Auk þess að hún veiti aðgang að framhaldsmenntun erlendis.

Tæknimálefni

Lögreglan þarf stöðugt að fylgja eftir þeim tækniframförum sem verða í samfélaginu. Óhjákvæmilegt er annað en nútíma lögregla sé búin fullkomnum tæknibúnaði á öllum sviðum. Tryggja þarf skilvirkni við löggæslu með nútímalegum búnaði og verkefni lögreglunnar á sviði afbrotavarna- og rannsóknarhlutverksins kalla stöðugt á fleiri tæknilegar lausnir við öflun sönnunargagna. Þá hefur sú þróun sem orðið hefur á útbreiðslu og notkun vefsins og samfélagsmiðla leitt af sér ný verkefni á sviði löggæslu vegna þeirra afbrotastarfsemi sem fyrirfinnst á þeim vettvangi svo sem kynferðisofbeldi gegn börnum o.fl.

Mjög hefur dregið úr fjárfestingu í tækni- og hugbúnaðarlausnum hjá lögreglu svo hægt hefur verið á framþróun og endurnýjun búnaðar. Tæknilausnir eru fyrir hendi sem gera mögulegt að bæta starfsemi lögreglu og einfalda verkferla takist að koma þeim í framkvæmd.

Taka þarf upp tölvustýrða upplýsinga- og boðmiðlun í útkallstæki lögreglunnar. Meðal annars verði skráð tímalengd útkalla og viðbragðstími sem til framtíðar horft skapar skilyrði til að setja markmið um viðbragðshraða í útköllum. Auk þess verði nýtt nútímaleg samskipta- og upplýsingatækni við stjórn lögreglunnar á vettvangi og hægt verður að senda upplýsingar í mynd og textaformi til og frá útkallstækjum hennar. Slíkt gerir lögreglunni auk þess kleift að ljúka stórum hluta verkefna á vettvangi þar sem hægt verður að gera endanlegar skýrslur í útkallstækjunum og ljúka afgreiðslu á stórum hluta mála þegar á vettvangi. Auk þess þarf að ljúka innleiðingu sérstaks aðgerðarstjórahugbúnaðar og aðlögun lögreglakerfisins að vettvangsvinnu svo sem skýrslugerð o.fl.

Bæta þarf búnað varðandi rannsóknaraðgerðir, taka upp sjálfvirkni við kennsla- og ökutækjagreiningu og auka við búnað til tölvurannsókna og rannsókna brota sem framin eru á vefnum. Endurnýja þarf og bæta við búnaði vegna tæknirannsókna á vettvangi og á tæknirannsóknarstofu.

Stefna og markmið

Stefnt að því að lögreglan verði nútímaleg, búi yfir sveiganleika og samhæfðu liði sem brugðist getur við þegar á þarf að halda og almannaöryggi er ógnað og geti sinnt að öðru leiti þeim verkefnum sem henni eru falin.

Efling lögreglunnar fari fram á árunum 2013 til 2017. Markmiðið er að bæta getu lögreglunnar til þess að takast á við meginhlutverk sitt skv. 1. gr. lögreglulaga.

- Styrkja innviði lögreglunnar og öryggi lögreglumanna með fjölgun þeirra, aukinni menntun og bættum búnaði svo lögreglan standi undir hlutverki sínu og störf hennar verði auk þess réttlæt看leg og lögmæt m.a. varðandi öryggi lögreglumanna og almennings.
- Tryggja öruggt samfélag. Til þess þarf að bæta getu, þekkingu og hæfni lögreglunnar. Stefnt er að því að auka sýnileika hennar, stytta viðbragðstíma við útköll og styrkja hana til þess að takast á við erfð verkefni með aukinni þjálfun og auknum búnaði. Unnið verði sérstaklega með hliðsjón að því að auka öryggisvitund almennings og fækka afbrotum.
- Auka á getu og viðbúnað lögreglunnar til þess að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins o.fl. Lögð verður sérstök áhersla á baráttuna við skipulögð glæpasamtök með áherslu á ofbeldisglæpi, fíkniefnainnflutning, mansal og vændi. Tryggð verði áframhaldandi starfræksla sérstaks rannsóknarhóps varðandi skipulagða glæpastarfsemi á landsvísu með samvinnu ríkislögreglustjóra og allra lögregluliða. Nýjustu og bestu tæknilausnir sem auðvelda og bæta störf lögreglunnar á þessum sviðum verði teknar í gagnið.
- Greiningardeild ríkislögreglustjóra búi yfir mannafla til þess að tryggja reglubundna hættumatsgerð á sviði löggæslu- og öryggismála. Hvort heldur er almennt varðandi málaflokka, vegna einstakra rannsókna eða öryggis einstaklinga.
- Meðal mikilvægra verkefna lögreglunnar er rannsókn og uppljóstrun afbrota og vinna við að stöðva ólögmæta háttsemi. Stefna ber að einföldun rannsóknarferla og hraðari og skilvirkari rannsóknum afbrota. Úrræði í þessa veru er að almenn lögregla ljúki í auknum mæli rannsókn minni háttar mála en rannsóknardeildir einbeiti sér að þeim alvarlegri.
- Alþjóðavæðing síðustu áratuga hefur ekki síður náð til skipulagðrar glæpastarfsemi sem annarra þátta mannlífsins. Brýnt er að tryggja að íslensk lögregla hafi burði til þess að taka virkan þátt í alþjóðlegri samvinnu af hálfu lögreglunnar með sérstakri áherslu á norræna lögreglusamvinnu.
- Starf lögreglu við gæslu ytri landamæra og eftirlit með komu fólks til landsins verður eflt í náinni samvinnu allra stofnana lögreglu og tollgæslu auk sérstakrar öryggisgæslu þar sem hennar er þörf.
- Fjárfesting í tæknimálum verði aukin með það að markmiði að bæta löggæslu, stytta afgreiðslutíma mála og auka réttaröryggi almennings.

Frá árinu 2008 hafa grunnfjárveitingar til lögreglu lækkað framreiknað um 2,8 milljarða kr. og lögreglumönnum fækkað mikið. Lögreglumenn voru 712 í febrúar 2007 en hefur síðan þá fækkað um rúmlega 80 og voru 624 í febrúar 2012. Auk þess hefur aukavinna

dregist mikið saman sem leitt hefur til þess að færri eru á vakt á hverjum tíma.¹⁰ Að mati ríkislögreglustjóra þurfa lögreglumenn í landinu að vera að lágmarki 860.

Óhjákvæmilegt er að styrkja lögregluna og bæta rekstrargrundvöll hennar sérstaklega næstu fjögur ár með fjölgun almennra lögreglumanna og rannsóknarlögreglumanna, og að auki verði sérstaklega hugað að því að styrkja starfsemi greiningardeildar og heimildir og getu fjarskiptamiðstöðvar og samhæfingar- og stjórnstöðvar ríkislögreglustjóra á sviði almannavarna.

Jafnvel þó að raunhæft mat á þróun efnahagsmála á næstu árum gefi tilefni til þess að ætla að fjárveitingar til lögreglunnar geti hækkað um 3% að raungildi á næstu fjórum árum, sem þýðir um 400 - 450 m.kr. hækkun á ári eða um 1.6 milljarða kr. á tímabilinu, leggur nefndin til við Alþingi að grunnfjárveitingar til lögreglunnar verði hækkaðar um a.m.k. 875 m.kr. á ári umfram verðlagshækkanir fjárlaga á næstu fjórum árum eða um 3,5 milljarða kr. á tímabilinu til þess að mæta nauðsynlegri fjölgun lögreglumanna, auka búnað lögreglunnar og menntun og þjálfun lögreglumanna í samræmi við stefnu þessa.

Löggæsluáætlun

Í ljósi þessarar stefnumörkunar verði unnin löggæslu- og verkefnaáætlun sem byggir á eftirfarandi samfélagslegum markmiðum:

- Að tryggja réttaröryggi og auka öryggiskennnd borgaranna.
- Að lögreglan njóti almenns trausts.
- Að haldið sé uppi lögum og reglum.
- Að tryggja vandaða, skilvirka og réttláta málsmeðferð við rannsókn mála.
- Gagnsæ forgangsroðun verkefna lögreglu.
- Hagkvæm nýting fjár til löggæslumála.

Lögreglunni verði gert kleift að tryggja jafnan rétt borgaranna hvar sem er á landinu til sambærilegrar löggæslu og öryggis eftir því sem hægt er.

Við setningu tímasettra og mælanlegra undirmarkmiða verði höfð hliðsjón af skilgreiningu á grunnþjónustu lögreglunnar sem fram koma í skýrslu ríkislögreglustjóra frá október 2009 þar sem hlutverkum er skipt í öryggishlutverk, afbrotavarnahlutverk, rannsóknarhlutverk, þjónustu- og hjálparhlutverk, aðstoðarhlutverk og samstarfshlutverk.

Löggæsluáætlunin innihaldi auk stefnu og markmiðasetningar, tíma- og kostnaðargreinda verkefnaáætlun. Einstök markmið löggæsluáætlunar verði sett fram og útskýrð á sérstökum aðgerðalista sem sætir árlegri skoðun og uppgjöri á árangri.

Fyrsta áhersla verði á að styrkja lögregluna utan höfuðborgarsvæðisins með áherslu á almenna löggæslu. Því næst að efla sérhæfðar deildir lögreglunnar á öllum sviðum og almenna löggæslu á höfuðborgarsvæðinu. Þannig verði fyrsta skrefið að tryggja brýnustu útkalls- og viðbragðsþjónustu vegna öryggishlutverks lögreglunnar og síðan aðra grunnþjónustu lögreglunnar svo sem rannsóknir mála.

Ríkislögreglustjóri skal, á grunni árangurstjórnunarsamnings embættisins við innanríkisráðherra, gera árangurstjórnunarsamninga við einstaka lögreglustjóra. Hver samningur skal, á grundvelli löggæslu- og verkefnaáætlunar fyrir Ísland, mótaður af því umdæmi sem í hlut á.

¹⁰ Skýrsla um stöðu lögreglunnar, innanríkisráðuneytið 2012.

Gert er ráð fyrir því að markmið lögreglunnar séu þau sömu alls staðar. Engu að síður er gert ráð fyrir því að áhersla á mismunandi málaflokka geti verið ólík milli umdæma allt eftir eðli og umfangi löggæslunnar víðsvegar um landið.

Forgangsröðun

Fyrsta skrefið verður að tryggja brýnustu útkalls- og viðbragðsþjónustu og síðan aðra grunnþjónustu lögreglunnar. Fjölga þarf um 236 lögreglumenn á árunum 2014 til 2017 og mun það kosta um 2,4 millj.kr. Samhliða þarf að bæta verulega búnað lögreglunnar og þjálfun lögreglumanna og er áætlaður kostnaður tæplega 1,1 millj.kr. Ábyrgð á framkvæmd þessa er í höndum Alþingis, innanríkisráðherra, ríkislögreglustjóra og Lögregluskóla ríkisins. Nánari útlistun á fjölda lögreglumanna hjá einstökum liðum og skiptingu fjárveitinga milli ára er að finna í fylgiskjölum 1 og 2.

1. Forgangsatriði eitt er að fjölga almennum lögreglumönnum sem annast útköll og almennt lögreglueftirlit og bæta nauðsynlegan búnað og þjálfun því tengdu.
 - a. Fyrsta áhersla verði á að efla lögregluna utan höfuðborgarsvæðisins með áherslu á almenna löggæslu. Fjölgað verður um 79 lögreglumenn. Áætlaður kostnaður við fjölgunina og búnað henni samfara er um 802 m.kr.
 - b. Því næst er lögð áhersla á fjölgun lögreglumanna við almenna löggæslu á höfuðborgarsvæðinu. Fjölgað verður um 55 lögreglumenn. Áætlaður kostnaður við fjölgunina og búnað henni samfara er um 561 m.kr.
2. Forgangsatriði tvö er að styrkja sérhæfðar deildir lögreglunnar á öllum sviðum. Gert er ráð fyrir að fjölga í rannsóknardeildum, sérdeildum sem starfa á landsvísu og í landamæradeild á Keflavíkurflugvelli.
 - a. Miðað við fækkun umdæma í 8 er gert ráð fyrir að rannsóknardeildir við öll átta liðin hafi getu til þess að sinna öllum rannsóknum. Geti sinnt rannsóknum alvarlegra mála svo sem rannsóknum á kynferðisbrotum o.fl. Einnig verði til staðar lágmarksgeta varðandi tæknirannsóknir á vettvangi svo sem ljósmyndun, fingrafaratöku o.fl. Auk þess hafi rannsóknardeildir burði til þess að sinna fyrirbyggjandi aðgerðum við að stemma stigu við afbrotum í samvinnu við almennar deildir embættanna, önnur lögreglulið og ríkislögreglustjóra. Fjölgað verður í rannsóknardeildum, þ.m.t. greiningardeild ríkislögreglustjóra, um 50 rannsóknarlögreglumenn og er áætlaður kostnaður 510 m.kr.
 - b. Fjölgað verður um 27 lögreglumenn í öðrum landsdeildum ríkislögreglustjóra; almannavarnadeild, fjarskiptamiðstöð, sérsveit og alþjóðadeild. Áætlaður kostnaður því samfara er um 281 m.kr.
 - c. Fjölgað verði um 14. lögreglumenn í landamæradeild á Keflavíkurflugvelli. Áætlaður kostnaður því samfara er um 143 m.kr.
 - d. Fjölgað verður um 8 lögreglumenn hjá LRH í tæknideild og tölvurannsóknum. Áætlaður kostnaður er um 81 m.kr.
 - e. Til þess að mæta aukinni þjálfunarþörf hjá lögreglu verður fjölgað um þrjá lögreglumenn hjá Lögregluskólanum til þess að sinna þjálfun lögreglumanna og áætlaður kostnaður er um 32 m.kr.

3. Forgangsatriði þrjú er að bæta búnað lögreglu og þjálfun lögreglumanna. Gert er ráð fyrir að verja 1,090 millj.kr. til þess á árunum 2014 til 2017. Komið verði á fastri skipan varðandi árlega þjálfun og búnaðarendurnýjun lögreglunnar.

Nefndin telur að verði ofangreind forgangsatriði unnin markvisst verði lögreglan betur í stakk búin til að takast á við hefðbundin lögreglustörf sem unnin hafa verið í árunna rás, ásamt því að takast á við nýjar aðstæður s. s. skipulagða glæpstarfsemi, hryðjuverkaógn, fjölgun kynferðisbrotamála, aukið álag vegna landamæraeftirlits svo sem í Flugstöð Leifs Eiríkssonar vegna aukins ferðamannastraums og fleiri slíkra atriða sem upp koma oft án mikils fyrirvara. Þannig verði löggæslan sterk og sveigjanleg til þess að takast á við störf sín.

Þannig er gert ráð fyrir að fjölga lögreglumönnum um 236 á árunum 2014 til 2017 eða um 148 fleiri en voru 2007. Eru þá ekki taldir með þeir lögreglumenn sem nú starfa hjá sérstökum saksóknara við rannsóknir efnahagsbrota. Ekki liggur fyrir í dag hver skipan rannsókna efnahagsbrota verður til framtíðar en sérstök nefnd vinnur nú að stefnumótun á því sviði.

Auk þess er brýnt að styrkja ákærvaldið, ríkissaksóknara og saksóknara hjá lögreglustjórum. Álag hefur aukist mikið vegna aukins fjölda erfiðra mála svo sem kynferðisbrotamála.

Fylgiskjal 1 með skýrslu – Skipting á lögreglulið

Áætlun um skiptingu 236 lögreglumanna milli lögregluliða.

Tafla 1 sýnir áætlun um fjölgun lögreglumanna hjá einstökum liðum. Hjá innanríkisráðuneytinu er unnið að gerð reiknilíkans sem tekur mið að fjölda íbúa, landfræðilegum þáttum svo sem varðandi byggð, íbúafjölda, vegalengdir, afbrotatölfræði o.fl. Um er að ræða fjölgun um 148 lögreglumenn frá þeim fjölda sem var 2007.

Tafla 1	Fjöldi lögreglumanna 2007	Fjöldi lögreglumanna 2012	Fækkun frá 2007	Fjölgun um 236	Fjöldi í liðum eftir fjölgun
LÖGREGLULIÐ					
Höfuðborgarsvæðið	339	303	36	78	381
Suðurnes	85	77	8	39	116
Vesturland	30	23	7	16	39
Vestfirðir	20	19	1	8	27
Norðurland vestra	16	12	4	9	21
Norðurland eystra	47	40	7	20	60
Austurland	27	21	6	14	35
Suðurland	45	43	2	17	60
Ríkislögreglustjóri*	94	79	15	32	111
Lögregluskólinn	9	7	2	3	10
	712	624	88	236	860

Tafla tvö sýnir hvernig fjöldi viðbótar skiptist á niður á lögregluliðin eftir starfssviðum.

Tafla 2

Fjölgun 2014-2017 eftir starfssviðum.				
LÖGREGLULIÐ	Rannsóknardeildir	Almennar deildir	Sérdeildir	Alls
Höfuðborgarsvæðið	15	55	8	78
Suðurnes	8	17	14	39
Vesturland	3	13		16
Vestfirðir	2	6		8
Norðurland vestra	2	7		9
Norðurland eystra	6	14		20
Austurland	3	11		14
Suðurland	6	11		17
Ríkislögreglustjóri	5	18	9	32
Lögregluskólinn			3	3
	50	152	34	236

* Sérsvait og fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra eru taldar með almennri löggæslu. Fjölgun hjá ríkislögreglustjóra skiptist þannig að gert er ráð fyrir fjölgun um 1 í stjórnsýsludeild og tölvudeild, 3 í alþjóðadeild, 4 á fjarskiptamiðstöð og almannavarna-deild, 5 í greiningardeild og 14 í sérsvait en þar hefur orðið mest fækkun frá 2008. Samtals er fjölgunin hjá ríkislögreglustjóra um 32 lögreglumenn eða um 17 fleiri frá því sem var 2007.

Fylgiskjal 2 með skýrslu – Skipting milli ára

Áætlun um skiptingu kostnaðar einstakra ára.

Tafla 3 sýnir skiptingu kostnaðar við einstaka liði innan hvers árs. Gert er ráð fyrir að 3,5 millj. kr. skiptist jafnt á árin 2014 til 2017.

Tafla 3.	2014	2015	2016	2017	Alls
Efling almennrar lögreglu utan höfuðborgarsvæðis	201	201	200	200	802
Efling almennrar lögreglu á höfuðborgarsvæðinu	141	140	140	140	561
Fjölgun í rannsóknardeildum um 50 starfsmenn	128	128	127	127	510
Fjölgun í öðrum landsdeildum ríkislögreglustjóra	70	70	71	70	281
Fjölgun í landamæradeild á Keflavíkurflugvelli	35	36	36	36	143
Fjölgun í tæknideild og tölvurannsóknnum LRH	20	20	20	21	81
Fjölgun hjá Lögregluskóla ríkisins	16	16			32
Aukin búnaður og þjálfun lögreglumanna	264	264	281	281	1090
	875	875	875	875	3500

Áætlun um skiptingu fjölgunar milli ára.

Tafla 4 sýnir hvernig fjölgun lögreglumanna skiptist innan hvers árs. Gert er ráð fyrir sem jafnastri skiptingu milli ára þannig að nemandafjöldi hjá Lögregluskólanum sé sem jafnastur.

Tafla 4	2014	2015	2016	2017	Alls
Efling almennrar lögreglu utan höfuðborgarsvæðis	20	20	19	20	79
Efling almennrar lögreglu á höfuðborgarsvæðinu	14	14	14	13	55
Fjölgun í rannsóknardeildum um 50 starfsmenn	13	13	12	12	50
Fjölgun í öðrum landsdeildum ríkislögreglustjóra	7	6	7	7	27
Fjölgun í landamæradeild á Keflavíkurflugvelli	3	3	4	4	14
Fjölgun í tæknideild og tölvurannsóknnum LRH	2	2	2	2	8
Fjölgun hjá Lögregluskóla ríkisins	1	2			3
	60	60	58	58	236

