

VIÐAUKI III

– SKIPULAG LÖGREGLU

– SKÝRSLA KJARTANS ÞORKELSSONAR SÝSLUMANNS Á HVOLSVELLI

1. INNGANGUR

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

Verkefnisstjórnin hefur tvíþætt meginhlutverk:

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

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

Hvers vegna þarf að stækka löggæsluumdæmin?

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

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

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

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

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

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

2. HVER ER STAÐAN

2.1 Inngangur

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

2.2 Ríkislögreglustjóri

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

Starfsmannamál

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

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

Umferðardeild

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

Hagræðing

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

Efnahagsbrotadeild

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

Uppbygging ríkislögrelustjóraembættisins

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

2.3 Sýslumannsembættin

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

3. NÝTT SKIPULAG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. FRAMTÍÐARSÝN

4.1 Ríkislögreglustjóri

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

4.2 Hugmyndir að breyttum löggæsluumdæmum

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

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

4. *Hólmavík sameinuð Blönduósi.*

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

5. *Siglufjörður og Ólafsfjörður sameinuð Akureyri.*

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

6. *Vík sameinuð Hvolsvelli.*

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

7. *Hafnarfjörður og Kópavogur sameinuð.*

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

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

4.3 Vaktkerfi lögreglunnar – hugleiðingar

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

5. MARKMIÐSSETNING FYRIR LÖGREGLU

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

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

5.1 Hröð afgreiðsla mála

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

5.2 Umferðaröryggisáætlun

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

5.3 Forvarnarstarf og afbrotavarnir

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

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

5.4 Málefni útlendinga

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

5.5 Menntun lögreglumanna

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

6. ÁKÆRVALDIÐ

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

7. LOKAORÐ

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

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

Hvolsvelli 29. febrúar 2004.

Kjartan Þorkelsson

