



Ríkislögreglustjóri

Fjárreiður, stjórnsýsla og stjórnarhættir

Ríkisendurskoðun



Aðfararorð

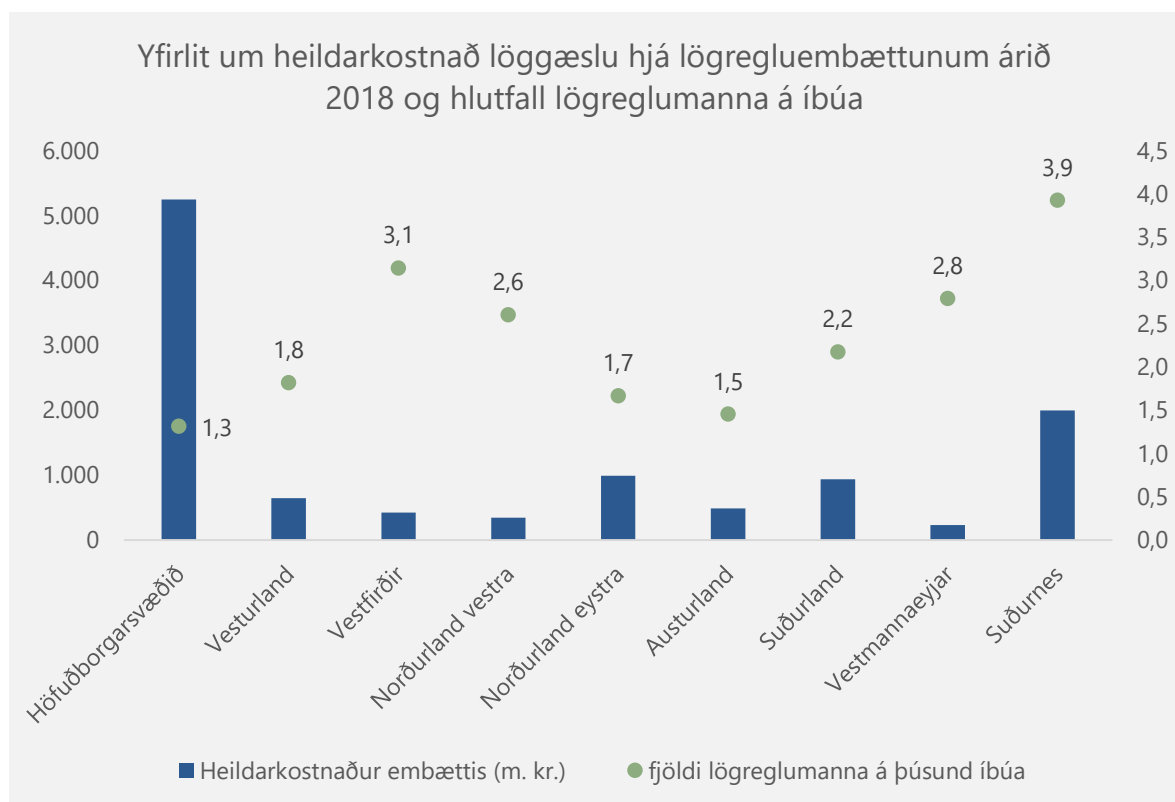
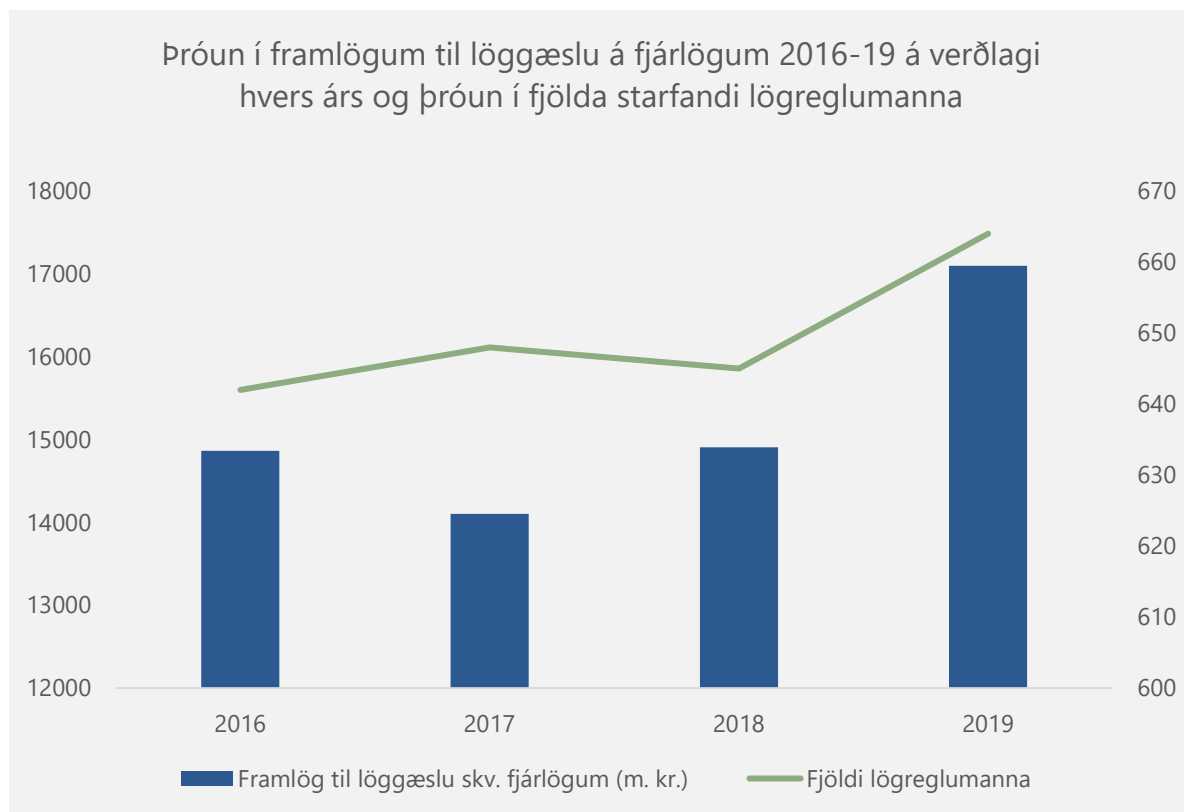
Þessi skýrsla er unnin í kjölfar beiðni frá embætti ríkislögreglustjóra um að Ríkisendurskoðun myndi framkvæma stjórnsluúttekt á rekstri bílamiðstöðvar ríkislögreglustjóra. Leitað var eftir afstöðu dómsmálaráðuneytis og í kjölfarið ákvað ríkisendurskoðandi að gera skyldi stjórnsluúttekt á embætti ríkislögreglustjóra í heild sinni. Skýrslan er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í inngangi skýrslunnar er gerð nánari grein fyrir forsendum og afmörkun úttektarinnar. Að öðru leyti er uppbygging skýrslunnar með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um starfsemi ríkislögreglustjóra og þau lykilatriði sem úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós og veita má sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar kynntar ásamt tillögum til úrbóta áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

Efnisyfirlit

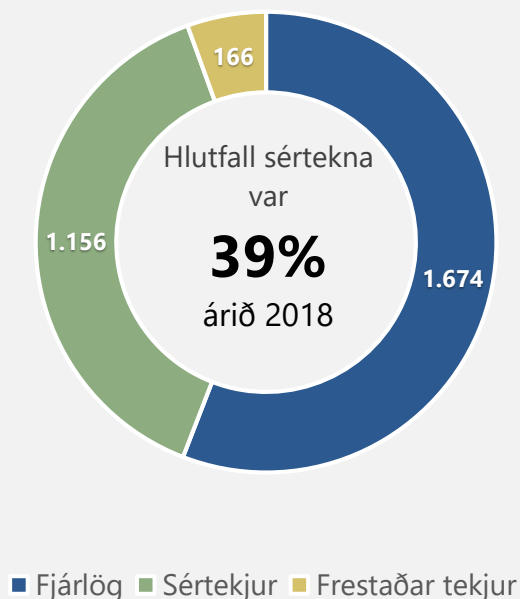
Lykiltölur	5
Tillögur til úrbóta	14
Umsagnir og viðbrögð	16
Viðbrögð dómsmálaráðuneytis	16
Viðbrögð ríkislögreglustjóra	17
Inngangur	18
1 Ríkislögreglustjóri	19
1.1 Staða ríkislögreglustjóra	19
1.2 Fækkun lögregluembætta	19
1.3 Hlutverk og skipurit ríkislögreglustjóra	20
1.3.1 Svið fjármála og rekstrar	23
1.3.2 Svið lögfræðilegra málefna	25
1.3.3 Mennta- og starfspróunarsetur	26
1.3.4 Svið löggæslu og öryggis	27
1.3.5 Landamæradeild	32
1.4 Mannauðsmál og starfsánægja hjá ríkislögreglustjóra	33
1.5 Samræming og samhæfing löggæslu og forysta ríkislögreglustjóra	34
1.6 Þjónustuhlutverk ríkislögreglustjóra	40
1.7 Ríkislögreglustjóri og dómsmálaráðuneyti	43
1.8 Eftirlit með lögreglu	45
2 Rekstur embættis ríkislögreglustjóra	49
3 Bílamiðstöð ríkislögreglustjóra	55
3.1 Þjónusta bílamiðstöðvar	55
3.2 Hár kostnaður og ójöfn skipting	57
3.3 Gagnrýni lögregluembætta	57
3.4 Bílamiðstöð lögð niður	59
3.5 Lög um opinber fjármál	62
3.6 Rekstrarafkoma bílamiðstöðvar	62
3.6.1 Gjaldskrá	63
3.6.2 Rekstrarkostnaður	65
3.6.3 Annar kostnaður	66

3.6.4	Tjónakostnaður.....	67
3.6.5	Rekstrarniðurstaða	67
3.7	Fjárveitingar og raunútgjöld vegna ökutækja.....	68
3.8	Samanburður á kostnaði á milli sérútbúinna lögreglubifreiða og bílaleigubifreiða ...	69
4	Lögregluembættin	73
4.1	Heildaryfirlit um löggæsluna árið 2018	73
4.2	Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu	75
4.3	Lögreglan á Vesturlandi.....	75
4.4	Lögreglan á Vestfjörðum.....	76
4.5	Lögreglan á Norðurlandi vestra.....	77
4.6	Lögreglan á Norðurlandi eystra.....	77
4.7	Lögreglan á Austurlandi	78
4.8	Lögreglan á Suðurlandi.....	79
4.9	Lögreglan í Vestmannaeyjum.....	79
4.10	Lögreglan á Suðurnesjum	80
4.11	Um mannaflapörf lögreglu.....	81
4.12	Framtíðarskipulag.....	81
5	Skipulag lögreglu í öðrum löndum	83
5.1	Danmörk.....	84
5.2	Svíþjóð.....	87
5.3	Noregur.....	91
5.4	Finnland	95
5.5	Skipulag lögreglu í öðrum nágrannalöndum	97

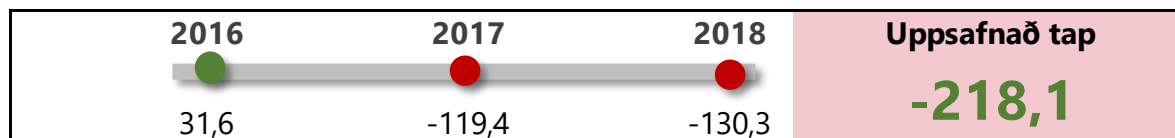
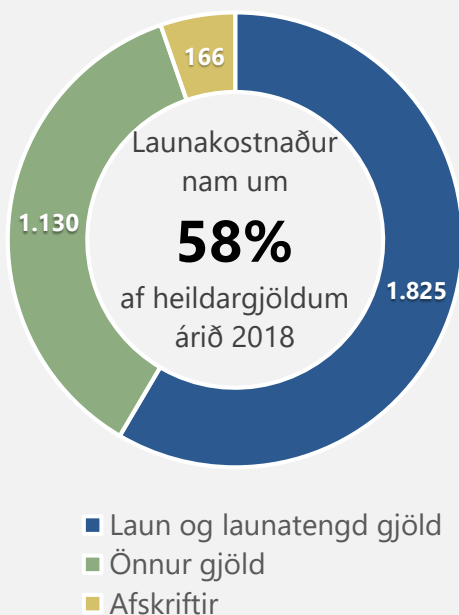
Lykiltölur



Tekjur Ríkislögreglustjóra



Gjöld Ríkislögreglustjóra



Við gagnaöflun og -úrvinnslu í tengslum við gerð þessarar skýrslu rakst Ríkisendurskoðun á innbyrðis ósamræmi á milli tölulegra upplýsinga frá ríkislögreglustjóra um rekstur embættisins. Þannig gat efni í kynningum og svörum embættis ríkislögreglustjóra við spurningum Ríkisendurskoðunar stangast á við önnur fyrirbyggjandi gögn. Að einhverjum hluta skýrist þetta af erfiðleikum sem innleiðing laga nr. 123/2015 um opinber fjármál skapaði embætti ríkislögreglustjóra.

Af þessum sökum þurfti sérstaklega að sannreyna ýmsar tölulegar upplýsingar sem engin óvissa hefði þurft að ríkja um. Dæmi um þetta má nefna rekstur bílamiðstöðvar þar sem tölur um fjölda ökutækja, meðalaldur þeirra, vegna tjóna, áætlana og reksturs voru misvísandi. Þetta misræmi við meðferð tölulegra upplýsinga á að mati Ríkisendurskoðunar sinn þátt í því hversu mikil tortryggni skapaðist á milli embættis ríkislögreglustjóra og þeirra lögregluembætta sem það hefur þjónað gegn endurgjaldi.

Rekstrarafkoma ríkislögreglustjóra

Töluverður halli var á rekstri embættis ríkislögreglustjóra á árunum 2017–18. Hallann má að miklu leyti rekja til reksturs bílamiðstöðvar en annar rekstur ríkislögreglustjóra var þó einnig neikvæður á sama tíma. Samkvæmt upplýsingum frá embættinu og úr Orra, bókhalds- og mannauðskerfi ríkisins, varð töluverður viðsnúningur á rekstrinum á árinu 2019 en staðfestar tölur liggja ekki fyrir.

Mannauðsmál

Í september 2019 voru starfsmenn embættis ríkislögreglustjóra 141 talsins. Af þeim voru 109 lögreglumenn, þar af 11 yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjónar, 21 aðalvarðstjórar, 26 varðstjórar, 26 lögreglufulltrúar og 25 almennir lögreglumenn. Alls voru starfandi 24 konur við embættið eða um 17% starfsmanna.

Heimild í lögreglulögum til að skipa aðstoðarríkislögreglustjóra hefur ekki verið nýtt. Engir aðstoðarríkislögreglustjórar hafa verið starfandi við embætti ríkislögreglustjóra frá árinu 2009.

Vert er að hafa í huga

Nýtt lögregluráð tók til starfa 1. janúar 2020 en markmið með því er að auka samvinnu og samráð innan löggæslunnar. Auglýst hefur verið eftir nýjum ríkislögreglustjóra.

Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á

Heildarkostnaður við löggæslu á Íslandi var á árinu 2018 um 14,4 ma.kr. á verðlagi þess árs, sé tekið mið af kostnaði við hin nýu skilgreindu lögregluembætti landsins og embætti ríkislögreglustjóra. Töluverð aukning varð á heildarfjárheimild til löggæslu á árinu 2019 og var áætlað að framlög yrðu um 17. ma.kr. á því ári. Alls voru tæplega 700 lögreglumenn við störf í löggæslu á árinu 2019.

Óeining hefur ríkt innan yfirstjórnar lögreglunnar á undanförunum árum og samskipti milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra hafa einkennst af togstreitu. Auka verður samvinnu og samhæfingu innan lögreglunnar þannig að hún starfi sem ein samhent heild.

Niðurstöður

Embætti ríkislögreglustjóra hefur allt frá stofnun þess árið 1997 farið með fjölbreytt löggæslu-hlutverk samkvæmt lögreglulögum. Á þessum tíma hefur embættinu verið falin umsjón með ýmsum nýjum verkefni á landsvísi, m.a. til að bregðast við breyttum og vaxandi áskorunum í löggæslu innanlands sem utan. Á þeim rúmu tveimur áratugum sem það hefur starfað hefur embættið staðið fyrir margvíslegum úrbótum á sviði löggæslu á Íslandi með aukinni þekkingu og faglegum vinnubrögðum, samhæfingu, fræðslu og þjálfun lögregluliða, þróun og innleiðingu á upplýsingatækni í löggæslu, samræmdri áætlanagerð, greiningarvinnu og þátttöku í alþjóðlegu samstarfi. Óskýr valdmörk í skipulagi lögreglu hefur þó valdið vaxandi togstreitu um yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjóra á undanförunum árum.

Samráð og samræming

Ekki hefur ríkt full sátt um hvernig til hefur tekist innan löggæslunnar að samhæfa og samræma störf lögreglu. Hefur embætti ríkislögreglustjóra sætt gagnrýni innan raða lögreglu bæði fyrir að viðhafa takmarkaða samvinnu við gerð verklagsreglna fyrir lögreglu og fyrir skort á almennum reglum sem eru löggæslunni mikilvægar. Þá hefur nefnd um eftirlit með lögreglu bent á að ekki hafi verið nægjanlega vel staðið að útgáfu verklagsreglna og að í sumum tilfellum hafi skort að verklag hafi verið formlega greint og skráð. Ríkissaksóknari hefur einnig talið að verklagsreglur skorti. Fyrir sitt leyti hefur embætti ríkislögreglustjóra bent á að verklagsreglur hafi verið gefnar út með reglubundnum hætti.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður frammistaða embættis ríkislögreglustjóra hvað útgáfu verklagsreglna varðar ekki metin af fjölda þeirra eða tíðni heldur því að settar reglur séu skýrar, þarfar og viðeigandi gagnvart réttindum og skyldum lögregluliða og borgara landsins. Tilhlýðilegt samráð er forsenda þess að slíkar verklagsreglur verði settar.

Þá hefur töluverð óánægja ríkt meðal flestra lögreglustjóra með samráðsfundi ríkislögreglustjóra, sem þeir telja að hafi brugðist sem vettvangur samstarfs og samræmingar. Þeirra mat er að þeir samráðsfundir sem ríkislögreglustjóri hefur boðað til á undanförunum árum hafi bæði verið of fáir og of einhliða af hans hálfu og hvorki stuðlað að samtali né samvinnu á milli embætta lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra, einkum í efsta stjórnunarluginu. Árið 2017 lagði dómsmálaráðuneyti sérstaka áherslu á mikilvægi þessara funda og beitti sér fyrir fjölgun þeirra. Í kjölfarið fjölgaði fundum tímabundið en athugun Ríkisendurskoðunar sýndi að fljótt hafi fjarað undan þessari fyrirætlun og að markmið ráðuneytisins um aukið samstarf og samhæfingu í gegnum þessa samráðsfundi hafi ekki náðst.

Óeining um valdmörk

Óeining um valdmörk og yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjóra hefur á undanförunum árum leitt til þess að lögreglustjórar hafa í auknum mæli leitað beint til dómsmálaráðuneytis vegna ýmissa mála í stað ríkislögreglustjóra. Að verulegu leyti má rekja þessa óeiningu til skorts á samstarfi, samráði og upplýsingaflæði innan lögreglunnar en einnig má finna skýringar í þeim skipulagsbreytingum sem urðu á embættum lögreglustjóra árið 2015 þegar aðskilnaður varð á

milli lögreglustjóra og sýslumanna. Eftir það voru lögreglustjórar ekki með önnur verkefni en lögreglustjórnun.

Á sama tíma og lögreglustjóraembættin fóru í vaxandi mæli að beita því sjálfstæði sem lögreglulög ætla þeim, mögnuðust þeir erfiðleikar sem embætti ríkislögreglustjóra hafði um árabíl átt með að gegna samræmingarhlutverki sínu samkvæmt sömu lögum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði dómsmálaráðuneyti þurft að huga sérstaklega að því að lögreglulög eru ekki nógu skýr um skipulag og stigveldi lögreglu. Bera þau með sér tilefni til ágreinings með því að ætla ríkislögreglustjóra yfirstjórnunarhlutverk í umboði dómsmálaráðherra á sama tíma og þau árétta sjálfstæði lögreglustjóra gagnvart ríkislögreglustjóra. Embættinu er að jafnaði ekki ætlað að skipta sér af daglegum rekstri lögreglustjóraembætta eða gefa lögregluliðunum fyrirmæli í einstökum málum nema svo sé um mælt í lögum.

Í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjóra árið 2006 var bent á að verka- og ábyrgðarskipting stjórnskipulags lögreglu hafi þá ekki að öllu leyti verið rökleg eða í samræmi við grundvallarreglur stigveldisstjórnslu. Þær breytingar sem síðan hafa verið gerðar á lögreglulögum breyta í meginráttum ekki þessari ályktun. Að auki skal bent á að dómsmálaráðuneyti hefur ekki sett reglugerð um hlutverk ríkislögreglustjóra þrátt fyrir óskir embættisins þar um allt frá stofnun þess.

Athugun Ríkisendurskoðunar bendir til að viðvarandi ágreiningur um valdmörk og ýmis stjórnslu- og þjónustuverkefni hafi staðið samhæfingu og samræmingu innan lögreglu fyrir þrífum. Skýrt dæmi um þetta varðar ágreining sem upp kom á milli embættis ríkislögreglustjóra og einstakra lögregluembætta um notkun búkmyndavéla, sem einstök lögregluembætti ákváðu sjálf að taka í notkun þrátt fyrir að samræmdar reglur um notkun þeirra lágu ekki fyrir af hálfu ríkislögreglustjóra. Athygli vekur að embætti ríkissaksóknara hefur um langt skeið, en hingað til án árangurs, ítrekað mikilvægi þess við embætti ríkislögreglustjóra að setja samræmdar reglur um búnað af þessu tagi, sem m.a. getur haft sönnunargildi við rannsókn sakamála. Að mati Ríkisendurskoðunar verður lögreglan að hafa samráð og samræmi að leiðarljósi þegar búnaður af þessu tagi er tekinn í notkun og er óásættanlegt að samræmdar verklagsreglur hafi ekki verið settar.

Sú ákvörðun að skipa ekki aðstoðarríkislögreglustjóra frá árinu 2009 var að mati Ríkisendurskoðunar til þess fallin að veikja yfirstjórn embættis ríkislögreglustjóra, sérstaklega eftir að kröfur til hennar fóru vaxandi í kjölfar skipulagsbreytinga á lögreglunni árið 2015. Yfir sama tímabil hefur embætti ríkislögreglustjóra í vaxandi mæli verið falin verkefni á sviði löggæslu sem síðan hefur að mati Ríkisendurskoðunar verið gefin forgangur við yfirstjórn og við ráðstöfun fjárheimilda.

Samskiptaleysi og tortryggni

Ríkisendurskoðun telur ljóst að samskipti og samvinna, sérstaklega á milli lögreglustjóra og efsta stjórnunarlags ríkislögreglustjóra, hafi um langt skeið verið ófullnægjandi og traust milli aðila lítið. Í desember 2018 braust út mikil óánægja meðal lögreglustjóra um rekstur bílamiðstöðvar ríkislögreglustjóra sem leiddi að lokum til þess að embættið óskaði eftir úttekt Ríkisendurskoðunar á rekstrinum í júní 2019. Ríkisendurskoðun tilkynnti um ákvörðun um stjórnsluúttekt á embættinu í heild í september 2019 en á þessum mánuðum beindist mikil opinber gagnrýni að ríkislögreglustjóra úr röðum lögreglu.

Þann 14. september 2019 birti Morgunblaðið viðtal við Harald Johannessen, þáverandi ríkislögreglustjóra. Á fundi þann 16. september 2019 gerðu fulltrúar lögreglustjóra dómsmálaráðherra og ráðuneytistjóra dómsmálaráðuneytis grein fyrir þeirri afstöðu sinni að ríkislögreglustjóri nyti ekki lengur trausts lögreglustjóra og væri ekki áfram sætt í embætti. Átta af níu lögreglustjórum stóðu svo að opinberri yfirlýsingu um vantraust á ríkislögreglustjóra þann 23. september 2019. Þann sama dag gaf formannafundur landssambands lögreglumanna einnig út yfirlýsingu um vantraust á ríkislögreglustjóra.

Viðtalið og viðbrögðin við því eru lýsandi fyrir það erfiða ástand og þá tortryggni sem skapast hafði innan lögreglu af framangreindum ástæðum en einnig hversu djúpstæðar þessar deilur milli aðila voru orðnar. Ljóst var á þessum tímamótum að lítill grundvöllur hafði verið til staðar um langt skeið til faglegs samstarfs eða bættra samskipta innan yfirstjórnar lögreglu. Að mati Ríkisendurskoðunar er það sérstakt áhyggjuefni hvernig þessi samskipti þróuðust yfir lengri tíma án úrlausnar innan stjórnarsýslunnar, en deilur af þessu tagi eru helst til þess fallnar að rýra samtakamátt lögreglu, traust hennar og trúverðugleika. Í þeim breytingum sem nú standa yfir og framundan eru er mikilvægt að dómsmálaráðuneyti og yfirstjórn lögreglu takist að bæta innri samskipti og birtingarform þeirra gagnvart borgurum landsins.

Sértæk verkefni ríkislögreglustjóra

Ríkislögreglustjóra hefur í gegnum árin verið falin ýmis ábyrgðarhlutverk innan löggæslunnar, s.s. rekstur sérsveitar, almannavarnadeildar, alþjóðadeildar, landamæradeildar og stoðdeildar. Um er að ræða verkefni sem mikilvægt er að sé sinnt á landsvísu. Þá er það nauðsynlegt að sömu aðilar sjái um alþjóðleg samskipti til að byggja upp samfellu og traust í samskiptum við erlend lögreglulið.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu en verkleg þjálfun lögreglunema er í umsjón þess. Ríkislögreglustjóri hefur einnig komið á fót öflugri fjarskiptamiðstöð sem tekur og afgreiðir öll símtöl sem berast til lögreglu í gegnum Neyðarlínuna.

Almennt ríkir góð sátt um þessi verkefni ríkislögreglustjóra og eru þau m.a. til marks um þá eflingu og framþróun löggæslunnar sem átt hefur sér stað frá því embætti ríkislögreglustjóra var komið á fót, jafnt vegna innri sem ytri áhrifavalda. Faglegt löggæslustarf innan embættis ríkislögreglustjóra hefur þannig verið öflugt þrátt fyrir togstreitu um yfirstjórn lögreglu á síðustu árum. Að sögn lögreglustjóra eiga starfsmenn embættanna almennt góð og uppbyggileg samskipti við starfsmenn einstakra deilda ríkislögreglustjóra. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom í ljós að deildir innan löggæslusviðs ríkislögreglustjóra vinna þétt saman og njóta samlegðar við úrvinnslu verkefna með góðu flæði starfsmanna milli deilda þegar aðstæður krefjast.

Sameiginleg þjónusta og ökutæki lögreglu

Þjónustuhlutverk ríkislögreglustjóra hefur sætt gagnrýni innan lögreglunnar, sérstaklega sameiginleg þjónusta ríkislögreglustjóra í tengslum við rekstur bílamiðstöðvar og kaup á búnaði og fatnaði lögreglumanna. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að það hafi tekið embætti ríkislögreglustjóra rúm fjögur ár að koma útboðsmálum vegna fatnaðar lögreglu í viðunandi horf. Yfir sama tímabil hefur lögreglan ekki gætt samræmis eða fyllstu hagkvæmni við innkaup á fatnaði, sem hefðu orðið markvissari með magninnkaupum. Að mati Ríkis-

endurskoðunar er ekki ásættanlegt hversu langur tími leið áður en þessum málum var komið í tilhlýðilegan farveg.

Sú ákvörðun að heimila notkun bílaleigubíla sem merкта lögreglubíla um mitt ár 2019 boðaði í reynd endalok miðlægrar bílamiðstöðvar þar sem kostnaðarforsendur hennar stóðust ekki samanburð við leigukjör yfir skemmri tíma. Verulegur munur er á kostnaði á milli sérútbúinna lögreglubifreiða frá bílamiðstöð og bílaleigubifreiða, en hafa ber í huga að í samanburðinn vantar ýmsan sameiginlegan kostnað ríkislögreglustjóra, sem byggður var inn í gjaldskrá bílamiðstöðvar.

Að mati Ríkisendurskoðunar urðu margir samverkandi þættir til þess að grundvöllur fyrir áframhaldandi rekstri bílamiðstöðvar brást og samstaða um miðlægan samrekstur lögreglu rofnaði.

Í fyrsta lagi var fyrirkomulagið afar ógagnsætt gagnvart lögregluembættunum og ekki til þess fallið að skapa skilning og sátt um reksturinn. Gjaldskrá bílamiðstöðvarinnar tók mið af ýmsum öðrum kostnaðarpáttum en rekstri ökutækjanna sjálfra, sem stuðlaði að óvissu og ágreiningi um kostnaðarforsendur. Uppbygging hennar var einnig með þeim hætti að kostnaður lagðist á lögregluembættin af misjöfnum þunga.

Í öðru lagi hefði rekstur bílamiðstöðvarinnar þurft að vera aðskilinn frá rekstri embættis ríkislögreglustjóra til að stuðla að gagnsæi rekstursins og aðgreiningu mismunandi kostnaðarpáttanna og til að fyrirbyggja tortryggni um að embættið nýtti þá fjármuni sem lögregluembættin greiddu bílamiðstöðinni í óskyldan rekstur.

Í þriðja lagi var fyrirkomulagið sem komið var á með bílamiðstöðinni einfaldlega of dýrt og á endanum ósjálfbært. Gerðar voru kröfur til bílamiðstöðvar um sérútbúnaðar lögreglubifreiðar sem voru umfram þær kröfur sem síðan hafa verið gerðar af hálfu lögregluembætta til merktra ökutækja frá bílaleigum. Með því að leggja áherslu á að bjóða dýr, sérútbúin og merkt ökutæki á síðustu árum minnkuðu umsvif bílamiðstöðvarinnar og lögreglan fór í vaxandi mæli að leigja ómerkt ökutæki á almennum markaði. Slíkt sparaði lögregluembættunum fjármuni en gróf um leið undan rekstrargrundvelli bílamiðstöðvar.

Í fjórða lagi stóð fjárfestingarframlag hins miðlæga samreksturs ekki undir nauðsynlegri endurnýjunarþörf yfir árin, sem leiddi til þess að meðalaldur lögreglubíla fór stöðugt hækkandi frá aldamótum. Athygli vekur að meðalaldur ökutækja lögreglu var hærri á árinu 2018 en þegar ákvörðun var tekin um samrekstur á árinu 1998 vegna þess sem þá var talið neyðarástand í bílamálum lögreglu. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi til viðbótar í ljós að embætti ríkislögreglustjóra nýtti ekki að fullu fjárfestingarframlagið á tímabilinu 2016–18, á sama tíma og það glímdi við viðvarandi hallarekstur.

Ýmsir þættir geta hafa áhrif á mat á lengri tíma hagkvæmni þess að leigja ökutæki, t.d. kröfur til öryggis lögreglumanna og -búnaðar, svo og tjónakostnaður og ástand ökutækja að leigu-tíma liðnum. Ríkisendurskoðun bendir á að hagkvæmnissjónarmið mæla með því að ýmsum verkefnum bílamiðstöðvar verði áfram sinnt með miðlægum hætti, t.a.m. til að tryggja samræmi í tækjakosti lögreglu og nauðsynlega samhæfingu í rekstri og eftirliti.

Samkvæmt dómsmálaráðuneyti er undirbúningur við útboðsgerð rammasamnings um ökutæki hafinn í samvinnu við Ríkiskaup og mun embætti ríkislögreglustjóra verða eigandi ramma-

samningsins og halda utan um þjónustukaup og örútbóð á grundvelli hans í samvinnu við viðkomandi lögregluembætti. Ríkislögreglustjóri mun því áfram fara með það hlutverk að tryggja nauðsynlega samhæfingu og samræmingu um ökutæki lögreglu. Hefur settur ríkislögreglustjóri skipað starfshóp með þátttöku allra lögregluembætta til að samræma kröfur um lögreglubifreiðar og búnað þeirra og endurskoða reglur ríkislögreglustjóra um ökutæki lögreglunnar. Ráðuneytið upplýsir jafnframt að embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu hyggist reka jafnt eigin lögreglubifreiðar sem og ökutæki í langtímaleigu í því skyni að fá raunhæfan samanburð á skilvirkni og hagkvæmni þessara tveggja kosta.

Þrátt fyrir að slíkt leiði til sparnaðar til skemmri tíma telur Ríkisendurskoðun þá þróun umhugsunarverða að lögreglan í landinu notist í vaxandi mæli við leigð ökutæki í störfum sínum en lögreglulög hafa hingað til falið ríkislögreglustjóra að hafa umsjón með kaupum á ökutækjum. Sérstök öryggissjónarmið kunna að mæla með því að lögreglan eigi þau ökutæki sem hún nýtir við löggæslustörf og býr viðkvæmum tæknibúnaði, þótt lögreglan sé í öllum tilfellum eigandi búnaðarins og fjarlægji hann að leigutíma liðnum. Jafnframt kunna þær aðstæður að skapast að það þætti óheppilegt að lögreglan væri háð föstum viðskipta-skuldbindingum við einkafyrirtæki um leigu á ökutækjum til langs tíma.

Með því að hverfa frá miðlægum samrekstri og taka í notkun bílaleigubíla í vaxandi mæli lækkar kostnaður lögregluembætta vegna fasta gjaldsins sem átti að renna til nýfjórðinginga. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti að endurskoða fjárveitingar til lögregluembætta í því ljósi.

Bætt samstarf og framtíðarskipulag

Frá og með 1. janúar 2020 hefur dómismálaráðuneyti ákveðið að starfrækja lögregluráð undir formennsku ríkislögreglustjóra þar sem sæti eiga allir lögreglustjórar landsins. Samkvæmt dómismálaráðuneyti er með stofnun lögregluráðs stefnt að aukinni samvinnu og hagkvæmari nýtingu fjármagns og mannafla, þannig að lögreglan starfi í auknum mæli sem ein heild. Um er að ræða formlegan samráðsvettvang lögreglustjóra sem m.a. skal tryggja hæfni lögreglu til að takast sameiginlega á við þær áskoranir sem staðið er frammi fyrir hverju sinni.

Þegar litið er til nágrannapjóða Íslands má almennt segja að skipulagsbreytingar hjá lögreglu hafi miðað að því að sameina lögreglu í eitt lið, styrkja embætti ríkislögreglustjóra sem yfirtjórnunarvald og efla faglega getu og bolmagn færri en stærri lögregluumdæma. Annast ríkislögreglustjóri þá m.a. árangursstjórnun og fjárveitingar til þeirra löggæslueininga sem heyra undir embættið, þ.m.t. fagdeilda, undirstofnana og lögregluumdæma, auk þess að fara með ákveðin verkefni á landsvísu sem krefjast miðstýringar og samhæfingar. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að skýra valdheimildir og ábyrgðarsvið ríkislögreglustjóra gagnvart ráðherrum og ríkisstjórn.

Ríkisendurskoðun tekur undir með dómismálaráðuneyti að lögreglan á Íslandi þurfi í auknum mæli að starfa sem ein heild. Skapa þarf skilning og sátt meðal lögregluliða um markmið og leiðir, en slíkt næst best fram með samráði, samtali, skýrri stefnumörkun og markvissri eftirfylgni. Þannig telur Ríkisendurskoðun að nálgast þurfi uppbyggingu og skipulag löggæslu með það fyrir augum að lögreglan á Íslandi starfi í framtíðinni sem ein lögregla, eitt lið undir sameiginlegri stjórn, óháð fjölda umdæma eða fyrirkomulagi einstakra verkefna innan skipulagsins, hvort sem þau eru unnin á landsvísu eða í nærumhverfinu.

Slíkt væri í takt við þá löggæsluþróun sem átt hefur sér stað meðal þeirra ríkja sem Ísland ber sig helst saman við. Jafnframt mætti með slíku skipulagi stórbæta nýtingu þeirra fjármuna sem ætlað er til löggæslu í landinu á sama tíma og framkölлуð væru veruleg áhrif til faglegrar samlegðar, hagkvæmni og skilvirkni.

Tillögur til úrbóta

1

Endurskoða þarf lögreglulög

Skýra þarf hlutverk ríkislögreglustjóra og stöðu embættisins í skipulagi löggæslu hér á landi. Verkaskipting ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra þarf að vera skýr og hvaða valdmörk gilda varðandi yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjóra í umboði dómsmálaráðherra. Þá þarf að skýra hlutverk og ábyrgð nýstofnaðs lögregluráðs.

2

Samvinna og samráð

Auka þarf samvinnu og samráð ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Setja þarf upp formlega vinnuhópa til að greina og skrá helstu verkefni lögreglu. Semja þarf verklagsreglur og uppfæra með skipulögðum hætti. Ríkisendurskoðun telur að nýstofnað lögregluráð geti nýst vel við ofangreint.

3

Skipulag löggæslu

Skoða þarf uppbyggingu og skipulag löggæslunnar í heild sinni með hagkvæmni og skilvirkni í huga. Nálgast þarf uppbyggingu og skipulag löggæslunnar með það fyrir augum að í framtíðinni starfi lögreglan á Íslandi sem eitt lið undir sameiginlegri stjórn, óháð fjölda umdæma eða fyrirkomulagi einstakra verkefna innan skipulagsins, hvort sem þau eru unnin á landsvísu eða í nærumhverfinu.

4

Reynsla annarra landa

Horfa þarf til reynslu annarra landa af skipulagsbreytingum. Þróun í átt að aukinni samvinnu, samrekstri og sameiningu krefst mikils undirbúnings, skýrrar áætlunargerðar og góðs samráðs við mannauð lögreglu til að tryggja að framkvæmd slíkrar stefnu verði sem best.

5

Ökutæki lögreglu

Draga þarf lærdóm af rekstri bílamiðstöðvar og koma á fót ásættanlegu kerfi í tengslum við ökutæki lögreglu. Gera þarf raunhæfar áætlanir um hvernig ná megi því markmiði að lögreglan hafi yfir að búa öflugum ökutækjakosti og að endurnýjun hans sé með reglubundnum hætti. Jafnframt þarf áfram að tryggja nauðsynlega samhæfingu og samræmingu um ökutæki lögreglu og búnað þeirra nú þegar bílamiðstöð hefur verið lögð niður.

6**Tölvudeild ríkislögreglustjóra**

Endurskoða þarf fjármögnun á tölvudeild ríkislögreglustjóra þannig að gert sé ráð fyrir rekstri deildarinnar í fjárheimildum ríkislögreglustjóra í stað þess að dreifa fjármunum til þeirra sem nýta sér þjónustu hennar. Slíkt eykur hagræði í formi vinnusparnaðar við útreikning einingarverðs og minnkar reikningaútgáfu á milli embætta.

7**Búnaður lögreglu**

Tryggja þarf með betri hætti samræmingu í innkaupum lögregluembætta þannig að ávallt sé gætt fyllstu hagkvæmni við innkaup á búnaði og fatnaði. Lögregluembættunum ber að virða umsjónarhlutverk ríkislögreglustjóra á þessu sviði og upplýsa hann með reglubundnum hætti um innkaup sín á búnaði svo unnt sé að gæta fyllsta samræmis og stuðla að hagkvæmum innkaupum. Að sama skapi þarf ríkislögreglustjóri að efla þjónustuhlutverk sitt þannig að óskum um búnaðarkaup sé sinnt hratt og örugglega.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

1. Endurskoða þarf lögreglulög

Tekið er undir tillöguna og telur ráðuneytið að reynslan hafi sýnt að nauðsynlegt sé að endurskoða hvernig skipulag lögreglu og hlutverk lögreglustjóra er skilgreint og útfært í lögum. Er það eitt þeirra atriða sem sérstaklega þarf að skoða í tengslum við þann viðvarandi ágreining sem uppi hefur verið innan lögreglu um hvort og þá hversu víðtækt boðvald ríkislögreglustjóri hefur gagnvart lögreglustjórum, sem einnig njóta tiltekins sjálfstæðis samkvæmt lögum. Er nauðsynlegt að huga sérstaklega að þessu valdajafnvægi við endurskipulagningu lögreglu. Til að bregðast við þessu hefur ráðherra annars vegar falið sérfræðingum ráðuneytisins að semja reglugerð á grundvelli lögreglulaga um hlutverk og starfsemi embættis ríkislögreglustjóra, þar sem m.a. verður skerpt á stöðu embættisins að þessu leyti og hlutverk þess útfært með skýrari hætti. Hins vegar skipaði ráðherra í upphafi þessa árs starfshóp sem hefur það hlutverk að vinna að greiningu á verkefnum og skipulagi lögreglu, einkum embættis ríkislögreglustjóra. Í starfshópnum sitja fulltrúar ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneytis ásamt Unni Brá Konráðsdóttur, ráðgjafa ríkisstjórnarinnar. Eitt af verkefnum hópsins verður því að greina stöðu ríkislögreglustjóra að lögum og koma með tillögur að úrbótum á lagaumhverfi embættisins, m.a. að því er varðar stöðu þess gagnvart ráðherra og valdmörk gagnvart öðrum lögreglustjórum.

2. Samvinna og samráð

Tekið er undir tillöguna og telur ráðuneytið að stórt skref hafi verið tekið í átt að aukinni samvinnu og samráði innan lögreglu með stofnun lögregluráðs. Með því er komið á fót formlegum samráðsvettvangi lögreglustjóra þar sem taka skal til umræðu öll mikilvæg málefni lögreglu og tryggja að ákvarðanir þeim tengd verði aðeins teknar að undangengnu samráði, þ. á m. að semja og uppfæra verklagsreglur. Þar að auki hefur ofangreindum starfshópi verið falið að hafa yfirumsjón með greiningu á verkefnum lögreglu í þeim tilgangi að leggja mat á hvort og þá hvaða breytingar á skipulagi lögreglu og verkaskiptingu á milli lögregluembætta kunni að vera til bóta.

3. Skipulag löggæslu

Tekið er undir tillöguna, en með stofnun lögregluráðs er einmitt stefnt að því að skapa meiri einingu innan lögreglunnar og tryggja að lögreglan birtist í auknum mæli sem ein heild út á við. Hlutverk starfshópsins er einnig að greina skipulag lögreglu að þessu leyti og vinna að úrbótum sem hafa það að markmiði að styrkja sameiginlega stjórn lögregluliða í landinu.

4. Reynsla annarra landa

Sífelld er höfð hliðsjón af því hvernig skipulagi lögreglu er háttað í þeim löndum sem við berum okkur almennt saman við, einkum Norðurlanda. Fylgst hefur verið með þeirri þróun sem þar hefur átt sér stað og er umfjöllun í skýrslunni um skipulag lögreglu á Norðurlöndum góð viðbót við þá samanburðarvinnu sem þegar hefur farið fram innan embættis ríkislögreglustjóra og ráðuneytisins. Við fyrirhugaðar skipulagsbreytingar á embætti ríkislögreglustjóra og lögreglu

almennt verður því áfram höfð rík hliðsjón af þróun skipulagsmála lögreglu í þeim ríkjum sem við berum okkur saman við.

5. Ökutæki lögreglu

Í kjölfar þess að bílamiðstöð ríkislögreglustjóra var lögð niður var settur á fót starfshópur til að koma með tillögu að framtíðarfyrirkomulagi bifreiðamála lögreglu. Hópurinn skilaði af sér tillögum undir lok síðasta árs þar sem mælt var með eins konar blandaðri leið, þ.e. að lögregluembættum yrði annars vegar gert kleift að taka neyðarútkallsökutæki á langtímaleigu í gegnum sértækan rammSAMning, og hins vegar að embættin gætu fest kaup á eigin ökutækjum. Undirbúningur við útboðsgerð er nú hafinn í samvinnu við Ríkiskaup og mun embætti ríkislögreglustjóra verða eigandi rammSAMningsins og halda utan um þjónustukaup og ör-útboð á grundvelli hans í samvinnu við viðkomandi lögregluembætti. Ríkislögreglustjóri mun því áfram fara með það hlutverk að tryggja nauðsynlega samhæfingu og samræmingu um ökutæki lögreglu, m.a. með því að uppfæra og endurskoða reglur um neyðarútkallsökutæki eftir þörfum. Með því að heimila jafnframt lögreglustjórum að fjárfesta í eigin bifreiðum er veittur nauðsynlegur sveigjanleiki í rekstri bifreiðaflota lögreglu og hyggur t.a.m. embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að reka jafnt eigin bifreiðar sem og að taka bifreiðar á langtímaleigu í því skyni að fá nothæfan samanburð á skilvirkni og hagkvæmni þessara tveggja kosta.

6. Tölvudeild ríkislögreglustjóra

Tekið er undir tillögunum, en breytt fyrirkomulag og rekstrarumhverfi deildarinnar er málefni sem búast má við að verði tekið til umfjöllunar á vettvangi lögregluráðs, auk þess sem það mun koma í hlut starfshópsins að huga að slíkri endurskipulagningu í samræmi við það hlutverk hans að greina skipulag og verkefni embættisins.

7. Búnaður lögreglu

Tekið er undir tillögunum, enda eitt þeirra meginatriða sem þörf er á að tekið verði til skoðunar. Ráðuneytið telur það vera skýrt forgangsverkefni í fyrirhugaðri endurskipulagningu ríkislögreglustjóra að embættið verði öflugur samræmingaraðili og þjónustustofnun fyrir önnur lögregluembætti. Í því felst að embættið taki að sér í auknum mæli að stýra innkaupum á búnaði fyrir lögregluna í heild sinni í því skyni að tryggja öryggi lögreglumanna, auka skilvirkni og stuðla að hagkvæmni. Stofnun lögregluráðs er mikilvægur þáttur í því að svo geti orðið, en gert er ráð fyrir að málefni er lúta að búnaði lögreglu verði tekin fyrir í ráðinu og þannig tryggt að lögreglustjórar geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri að þessu leyti.

Viðbrögð ríkislögreglustjóra

Settur ríkislögreglustjóri fagnar úttekt Ríkisendurskoðunar á embættinu og telur að í þeim tillögum sem koma fram í drögnum séu verðmætar ábendingar sem vert er að taka til skoðunar.

Að mati setts ríkislögreglustjóra er mikilvægt að nýr ríkislögreglustjóri fari vel yfir þær tillögur sem fram koma í skýrslunni og nýti þær við frekari greiningu á verkefnum embættisins og framtíðarstefnumótun þess.

Inngangur

Með bréfi dagsettu 5. júní 2019 fór ríkislögreglustjóri fram á að Ríkisendurskoðun myndi gera stjórnarsýsluúttekt á rekstri bílamiðstöðvar ríkislögreglustjóra. Sérstaklega var þess óskað að skoðað yrði hvaða áhrif framkvæmd laga um opinber fjármál nr. 123/2015 hefði haft á rekstur og endurnýjun ökutækja lögreglu. Þá yrðu jafnframt skoðaðar heimildir lögreglu til að taka á leigu bílaleigubifreiðar til notkunar sem auðkenndar lögreglubifreiðar og að slíkar bifreiðar væru skráðar til neyðaraksturs.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir viðhorfum og sjónarmiðum dómsmálaráðuneytis til beiðni ríkislögreglustjóra. Í svari dómsmálaráðuneytis kemur fram að ráðuneytið hafi haft málefni bílamiðstöðvar ríkislögreglustjóra til skoðunar og að ekki sé langt að vænta að tekin verði ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag hennar. Þá lýsti ráðuneytið sig sammála ríkislögreglustjóra að þörf væri fyrir úttekt Ríkisendurskoðunar en að þær breytingar sem orðið hefðu á embættinu á undanfönum árum réttlættu úttekt á heildarrekstri og -verkefnum þess.

Með bréfum dagsettum 11. september 2019 var ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneyti tilkynnt að með vísan til 5., 6. og 6. gr. a laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga hefði verið ákveðið að gera úttekt á fjárreiðum, stjórnarsýslu og stjórnarháttum embættis ríkislögreglustjóra. Vísað var til þess að skoðað yrði hvernig meðferð og nýting ríkisfjár væri háttað, hvort hagkvæmni og skilvirkni hefði verið gætt í rekstri embættisins og hvort framlög hafi skilað þeim árangri sem að hafi verið stefnt.

Markmið úttektarinnar var að kanna hvernig ríkislögreglustjóri sinnir þeim verkefnum sem honum eru falin lögum samkvæmt eða samkvæmt sérstökum samningum. Sérstaklega var ákveðið að skoða verklag og stjórnun innan embættisins og samskipti þess við önnur lögregluembætti. Þá var áhersla lögð á rekstur bílamiðstöðvar lögreglu sem nú hefur verið lögð niður. Jafnframt var ákveðið að skoða rekstur löggæslu í heild sinni með það að markmiði að kanna hvort unnt væri að ná fram meiri hagkvæmni og skilvirkni í skipulagi löggæslu í landinu. Þá var litið til þróunar í skipulagi löggæslu í nágrennalöndum Íslands.

Ríkisendurskoðun hefur aflað upplýsinga frá ríkislögreglustjóra, dómsmálaráðuneyti, öllum lögreglustjórum á Íslandi, héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Framangreindir aðilar svöruðu spurningum Ríkisendurskoðunar og útveguðu nauðsynleg gögn. Þá var fundað með fulltrúum ríkislögreglustjóra, öllum lögreglustjórum á Íslandi, formanni landssambands lögreglumanna, völdum lögreglumönnum, ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og formanni nefndar um eftirlit með lögreglu. Við úttektina var höfð hliðsjón af lögreglulögum nr. 90/1996.

1 Ríkislögreglustjóri

1.1 Staða ríkislögreglustjóra

Með nýjum lögreglulögum nr. 90/1996 sem tóku gildi 1. janúar 1997 var gerð sú grundvallar-breyting á skipulagi lögreglu og æðstu stjórn hennar að komið var á fót embætti ríkislögreglu-stjóra sem fer með málefni lögreglu í umboði dómsmálaráðherra. Með þessari breytingu var ríkislögreglustjóra falið að taka við fjölmörgum verkefnum sem fram til þess tíma höfðu verið í höndum dómsmálaráðuneytis, rannsóknarlögreglu ríkisins og lögreglustjórans í Reykjavík.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögreglulögum kemur fram að stofnun embættis ríkislögreglustjóra byggir m.a. á því að nauðsynlegt sé að fela einum aðila yfirstjórn, reglubundið eftirlit og samræmingu í störfum hinna 27 lögregluembætta landsins sem þá voru starfandi. Þá var ríkislögreglustjóra falin ýmis stjórnsýsla á sviði löggæslumála, s.s. stjórn bifreiða-, tækja- og fatakaupa lögreglu. Í lögunum var einnig gert ráð fyrir að ríkislögreglustjóri myndi sinna sérstökum verkefnum, s.s. að starfrækja sérstakar rannsóknardeildir, sinna alþjóðasamskiptum, ýmsum viðfangsefnum á landsvísu og fara með yfirstjórn einstakra löggæsluverkefna.

Í greinargerð frumvarpsins kemur einnig fram að þrátt fyrir að embætti ríkislögreglustjóra sé komið á fót sé lögð áhersla á sjálfstæði lögreglustjóra í starfi. Með þessu er átt við að hver og einn lögreglustjóri sé ábyrgur fyrir framkvæmd lögreglustarfa í umdæmi sínu og rekstri embættisins. Ríkislögreglustjóra er þannig ekki ætlað að jafnaði að skipta sér af daglegum rekstri lögreglustjóraembætta né að gefa fyrirmæli í einstökum málum nema sérstaklega sé kveðið á um slíkt í lögum.

Frá gildistöku lögreglulaga hefur ríkislögreglustjóra verið falin ýmis ný verkefni á landsvísu. Má þar á meðal nefna flutning sérsveitar til ríkislögreglustjóra (1999), yfirstjórn almannavarna (2003), stofnun greiningardeildar (2007), verkefni á sviði varnarmála (2011), mennta- og starfs-þróunarsetur (2016), rekstur stoðdeildar (2016), öryggismáladeild (2019) og stofnun sérstakrar landamæradeildar (2019). Löggæsluhlutverk ríkislögreglustjóra hefur því farið vaxandi með árunum.

Við stofnun embættisins fór ríkislögreglustjóri einnig með ákærvald í tengslum við rannsóknir efnahagsbrota. Efnahagsbrotadeild var flutt árið 2011 til sérstaks saksóknara, nú héraðs-saksóknara. Er ríkislögreglustjóri síðan eini lögreglustjóri landsins sem ekki fer með ákærvald. Þrátt fyrir það fer ríkislögreglustjóri með rannsóknarvald í málefnum er tengjast landráði og brotum gegn stjórnskipan landsins og æðstu stjórnvöldum. Embættið sendir mál áfram til ákærvaldsins ef rannsókn leiðir í ljós að ákæra þurfi í slíkum málum.

1.2 Fækkun lögregluembætta

Töluverðar breytingar hafa átt sér stað á skipulagi löggæslu í landinu frá árinu 1997. Þegar embætti ríkislögreglustjóra var sett á laggirnar voru til staðar 27 lögregluumdæmi og voru verkefni sýslumanna og lögreglu rekin saman í einu embætti. Þann 1. janúar 2007 var um-dæmum fækkað niður í fimmtán og var sérstaklega tilgreint í lögunum hver færi með stjórn þeirra sem var eftir atvikum sýslumaður eða lögreglustjóri.

Árið 2015 var lögregluumdæmum fækkað úr fimmtán í níu og yfirstjórn lögreglu aðskilin yfirstjórn sýslumannsembætta. Lögregluembætti urðu þannig sjálfstæð embætti og samkvæmt dómsmálaráðuneyti urðu lögreglustjórar betur í stakk búnir til að sinna lögreglustjórn óskiptir. Slíkt þótti framfaraskref þar sem sífellt auknar kröfur eru gerðar til löggæslu. Með færri og stærri lögregluumdæmum væri einnig auðveldara að standa vörð um grunnþjónustu lögreglu og um leið auka samhæfingu og samstarf innan hennar um allt land. Þá var gert ráð fyrir því að auðveldara yrði að ná fram meiri hagkvæmni í rekstri stærri eininga sem væru undir stjórn lögreglustjóra sem eingöngu sinntu stjórn lögreglu innan eigin umdæma.

Fram kom í greinargerð með frumvarpinu með þessari breytingu að stefnt væri að því að lögregluumdæmi í landinu myndu síðar meir lúta stjórn eins lögreglustjóra á landsvísu og væri þessi breyting áfangi á leið að því markmiði. Um slíkar hugmyndir má einnig lesa í greinargerð starfshóps dómsmálaráðherra frá 22. október 2009 en starfshópurinn fékk það verkefni að fara yfir stofnanauppbyggingu innan lögreglunnar, ásamt umdæma- og verkefnaskiptingu.

Starfshópurinn lagði til að embættum lögreglustjóra yrði fækkað í sex og unnið yrði skipulega að því að færa löggæsluverkefni frá embætti ríkislögreglustjóra til lögregluembætta eftir því sem hagkvæmt þætti. Þá kom enn fremur fram að ekki væri tímabært að sameina öll lögreglulið í eitt embætti á landsvísu. Hins vegar væri ástæða til að kanna slíka valkosti nánar og skoða kosti þess að í framtíðinni myndi starfa eitt sameinað lögreglulið með sex lögreglusvæðum sem nytu ákveðins sjálfstæðis. Samhliða slíkum breytingum þyrfti að fjalla um mögulegar breytingar á skipulagi ákærvalds, öryggis- og greiningarmála og fleiri þátta löggæslunnar. Embætti lögreglustjóra urðu þó níu og engar breytingar voru gerðar á hlutverki ríkislögreglustjóra.

1.3 Hlutverk og skipurit ríkislögreglustjóra

Helstu hlutverkum ríkislögreglustjóra er lýst í 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og má að mestu skipta í fjóra hluta, þ.e. almennt stjórnarsýsluhlutverk, þjónustuhlutverk gagnvart lögregluembættunum, löggæsluhlutverk og sértæk verkefni sem sérstaklega eru tilgreind í lögum og reglugerðum.

Undir almennt stjórnarsýsluhlutverk falla t.d. ráðgjafar- og eftirlitshlutverk í umboði dómsmálaráðuneytis og samhæfingar- og samræmingarhlutverk gagnvart lögregluembættum. Þannig ber ríkislögreglustjóra að hafa reglubundið eftirlit með lögreglustöðvum, búnaði þeirra og tækjum, sem og eftirlit með framkvæmd tæknirannsókna. Ríkislögreglustjóri gegnir einnig víðtæku hlutverki í útgáfu leiðbeininga og verklagsreglna til lögregluembætta. Ríkislögreglustjóri skal hafa góða yfirsýn yfir lögregluembætti og stuðla að framþróun, hagræðingu og öryggi í starfsemi þeirra.

Ríkislögreglustjóri skal flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglu og fylgjast með að þeim ákvörðunum sé fylgt í starfsemi lögreglu. Hann skal einnig gera tillögur til ráðherra um almenn fyrirmæli til lögreglustjóra, vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglu, veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum og annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu.

Miðlægri þjónustu fyrir öll lögregluembættin er sinnt af ríkislögreglustjóra, en þar undir fellur m.a. rekstur fjarskiptamiðstöðvar, umsjón með upplýsingakerfi lögreglu og málaskrá og umsjón með kaupum á búnaði og fatnaði lögreglu. Þá rak embættið bílamiðstöð ríkislögreglustjóra sem lögð var niður í lok árs 2019. Almenn skal ríkislögreglustjóri veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum.

Stærsta verkefni ríkislögreglustjóra er á sviði löggæslu en þar undir fellur almannavarnadeild, alþjóðadeild, fjarskiptamiðstöð, greiningardeild, sérsveit, öryggismáladeild og stoðdeild. Dæmi um sértæk verkefni eru t.d. mennta- og starfsþróunarsetur ríkislögreglustjóra og verkefni á sviði öryggisvottunar og varnarmála.

Einfaldað skipulag sviða/verkefna hjá ríkislögreglustjóra má sjá á mynd 1.1 en í aðalatriðum eru starfrækt fimm svið sem heyra beint undir ríkislögreglustjóra sjálfan. Undir hverju sviði eru svo mismunandi teymi eða deildir sem sinna sértækum verkefnum á landsvísu eða þvert á allar deildir eða svið. Svið löggæslu og öryggis er langstærst en þar er flestum verkefnum ríkislögreglustjóra sinnt. Af sjö deildum sviðsins eru sex skilgreindar sem landsdeildir, en þær sinna fjölbreyttum verkefnum á landsvísu. Nánar er fjallað um verkefni, deildir og svið ríkislögreglustjóra hér á eftir.

Mynd 1.1 Einfaldað skipulag ríkislögreglustjóra



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Í september 2019 voru starfsmenn embættis ríkislögreglustjóra 141 talsins. Af þeim voru 109 lögreglumenn, þar af 11 yfir- og aðstoðaryfir- og lögregluþjónar, 21 aðalvarðstjórar, 26 varðstjórar, 26 lögreglufulltrúar og 25 almennir lögreglumenn. Alls voru starfandi 24 konur við embættið eða um 17% starfsmanna.

Starfsstöðvar ríkislögreglustjóra eru alls sex, þar af eru fimm starfsstöðvar á höfuðborgarsvæðinu og ein á Akureyri. Í töflu 1.2 má sjá hvernig starfsfólk skiptist niður eftir sviðum eða deildum ríkislögreglustjóra.

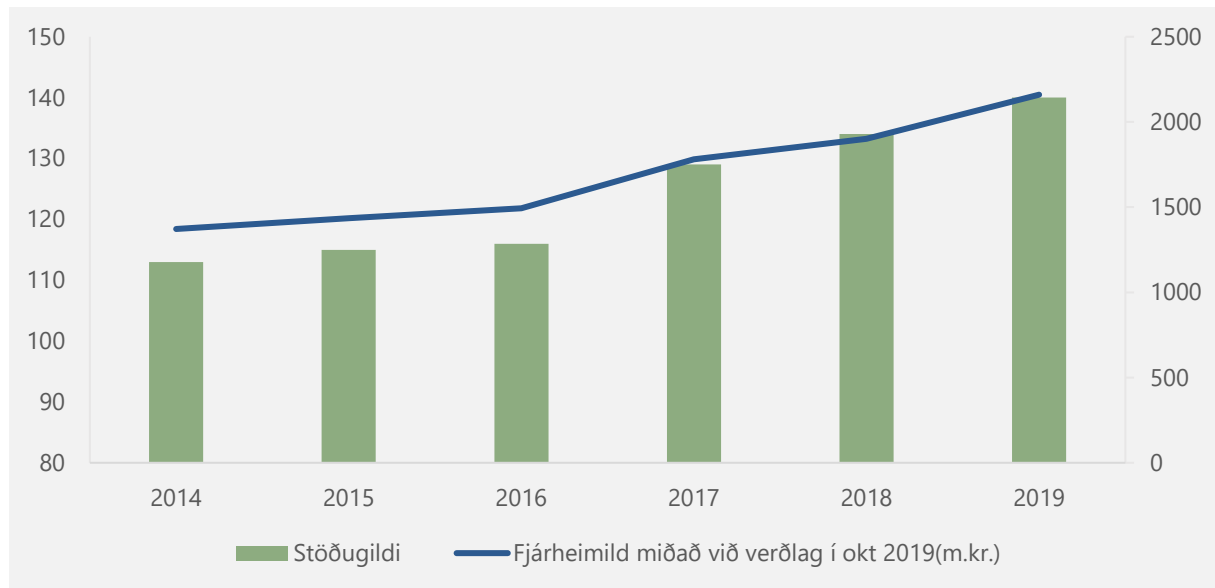
Tafla 1.2 Fjöldi starfsmanna eftir sviðum/deildum innan ríkislögreglustjóra

Svið/deild	Fjöldi starfsmanna
<i>Yfirstjórn og önnur stjórnun</i>	10
<i>Lögfræðileg málefni</i>	2
<i>Fjármál og rekstur - Bílamiðstöð</i>	2
<i>Fjármál og rekstur - Upplýsingatækni</i>	7
<i>Mennta- og starfsþróunarsetur</i>	10
<i>Landamæradeild</i>	2
<i>Löggæsla og öryggi - almannavarnir</i>	7
<i>Löggæsla og öryggi - alþjóðadeild og Europol</i>	11
<i>Löggæsla og öryggi - fjarskiptamiðstöð</i>	22
<i>Löggæsla og öryggi - greiningardeild</i>	12
<i>Löggæsla og öryggi - sérsveit</i>	39
<i>Löggæsla og öryggi - stoðdeild</i>	11
<i>Löggæsla og öryggi - öryggismáladeild</i>	6
Samtals	141

Heimild: Ríkislögreglustjóri

Frá árinu 2014 hefur hægt og bítandi verið aukið við fjármagn til löggæslu almennt og má sjá þá þróun í fjárveitingum ríkislögreglustjóra (mynd 1.3). Ríkislögreglustjóri hefur þó bent á að leiðrétting vegna niðurskurðar á árunum 2008–14 hafi ekki fengist og skýra megi auknar fjárveitingar síðastliðin ár með nýjum verkefnum. Á árinu 2017 tók mennta- og starfsþróunarsetur til starfa og þá hefur stoðdeild ríkislögreglustjóra eflst með tilkomu samnings við dómismálaráðuneyti, en deildin sér um flutning fólks án dvalarleyfis og fanga milli landa. Árið 2019 bættist svo ný deild við verkefni ríkislögreglustjóra, landamæradeild.

Mynd 1.3 Fjárveiting og starfsmannafjöldi 2014–19



Heimild: Þingskjal 393-255. mál 150. löggjafarþing 2019–20

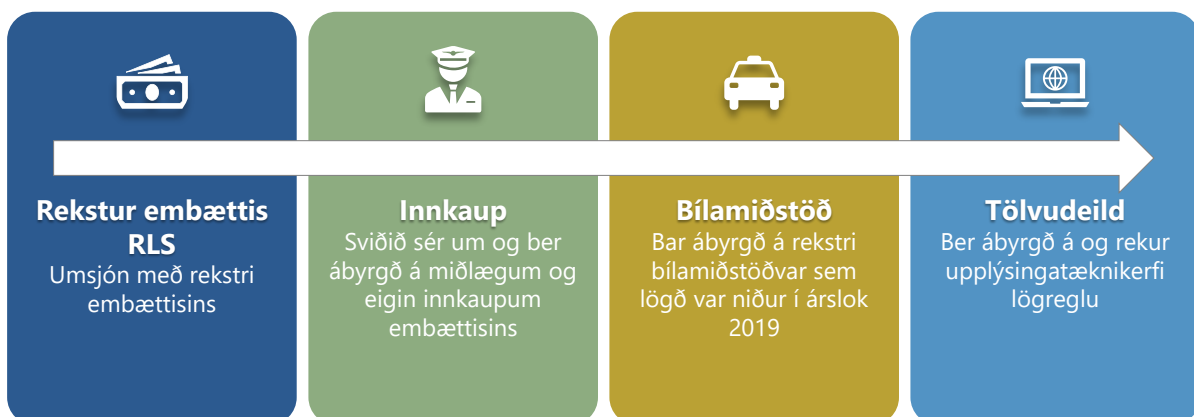
Í köflum 1.2.1-1.2.5 er fjallað nánar um svið og deildir ríkislögreglustjóra og þau verkefni sem er sinnt innan þeirra. Þá er fjallað sérstaklega um rekstur embættisins í kafla 2.

1.3.1 Svið fjármála og rekstrar

Svið fjármála og rekstrar hjá ríkislögreglustjóra heldur utan um rekstur embættisins sem og sameiginlegan miðlægan rekstur fyrir öll lögregluembætti. Innan sviðsins voru starfræktar tvær einingar, bílamiðstöð ríkislögreglustjóra, sem lögð var niður frá og með 1. janúar 2020 og tölvudeild sem m.a. sér um rekstur sameiginlegra tölvukerfa allra lögregluembætta. Frá 1. janúar 2019 hefur embættið verið í bókhalds-, greiðslu- og launþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins.

Á sviðinu starfa tíu sérfræðingar auk sviðsstjóra, þar af eru sjö starfsmenn sem starfa við tölvudeild ríkislögreglustjóra. Á skýringarmynd 1.4 má sjá yfirlit yfir helstu verkefni sviðsins.

Mynd 1.4 Helstu verkefni sviðs fjármála og rekstrar



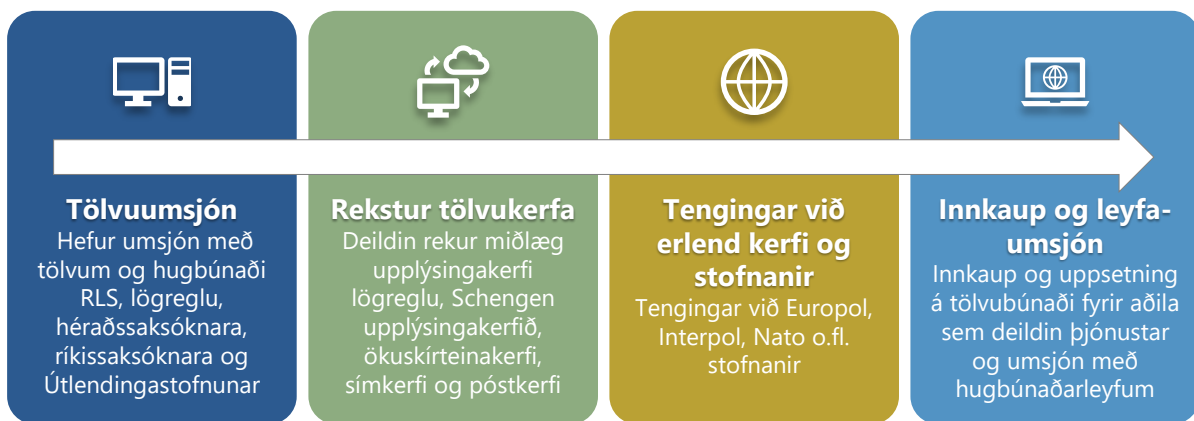
Heimild: Ríkislögreglustjóri

Öll umsjón með fjármálum embættisins, áætlanagerð og eftirfylgni fer fram á sviðinu. Þá heldur sviðið utan um ýmis sameiginleg mál fyrir hönd allra lögregluembættis, s.s. sameiginleg innkaup á fatnaði og búnaði. Stór hluti umfangs á sviðinu hefur farið í rekstur á bílamiðstöð ríkislögreglustjóra og tölvudeild. Nánar er fjallað um rekstur tölvudeildar hér á eftir og í kafla 2 og um bílamiðstöð og rekstur hennar í kafla 3.

Tölvudeild

Ríkislögreglustjóri rekur tölvumiðstöð fyrir lögregluna. Í því felst rekstur miðlægs búnaðar og netkerfis sem tengir allar starfsstöðvar sem nýta þjónustu ríkislögreglustjóra. Allar starfsstöðvar lögreglu tengjast tölvumiðstöð ríkislögreglustjóra á lokuðu neti. Alls eru rúmlega 300 netþjónar staðsettir í tölvumiðstöð sem sinna mismunandi hlutverki. Öll miðlæg upplýsingakerfi lögreglu eru keyrð á þessum vélbúnaði og undir stöðugu eftirliti. Samið er við utanaðkomandi aðila um rekstur á tölvunetinu sjálfu sem tengir lögregluembætti saman.

Mynd 1.5 Helstu verkefni tölvudeildar



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Eitt stærsta verkefni tölvudeildar er umsjón og eftirlit með upplýsingakerfi lögreglu, LÖKE, auk þróunar á kerfinu. LÖKE heldur utan um öll verkefni lögreglu hvort sem það eru tilkynningar frá borgurum, rannsóknarskyld verkefni, verkefni sem eru kærð af borgurum eða eru kærð í frumkvæðisvinnu lögreglu. Í LÖKE eru upplýsingar um mál lögreglu skráð á kerfisbundinn hátt og í samræmi við kröfur í lögum og reglugerðum. Í kerfið eru innbyggðar verklagsreglur sem leiða lögreglumann sem er að skrá í kerfið áfram þannig að allt sé skráð sem á að skrá með tilhlýðilegum hætti. Einnig er að finna í kerfinu upplýsingar um tegundir brota og verkefna, hvaða lög gilda og hvaða viðurlög séu við brotunum. Ríkislögreglustjóri rekur LÖKE kerfið og innheimtir sérstök afnotagjöld sem renna til reksturs tölvudeildar.

Ekki eru til sérstakar verklagsreglur um skráningu mála í LÖKE heldur eru þær innbyggðar í kerfin eins og lýst er hér að ofan. Að sögn ríkislögreglustjóra hefur kerfið í auknum mæli verið notað til að stýra verklagi í samræmi við kröfur í lögum og reglugerðum. Dæmi um slíkt er verklag við skráningu mála í kringum sérstök rannsóknarúrræði.

Tölvudeildin rekur tölvuþjónustu fyrir öll lögregluembætti landsins auk héraðssaksóknara, ríkissaksóknara og Útlendingastofnunar. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu rekur eigin

tölvudeild sem sér um uppsetningu og viðhald staðbundins tölvubúnaðar en tölvudeild ríkislögreglustjóra sér um notendapjónustu vegna upplýsingakerfa fyrir það embætti.

Gert er ráð fyrir að minniháttar notendamál séu í höndum tilgreinds tengiliðar hjá hverju embætti. Ef þörf er á beinni aðkomu tölvudeildar er skráð þjónustubeiðni sem starfsmenn tölvudeildar vinna úr. Einnig er hægt að kalla á ytri sérfræðinga til að sinna úrlausn beiðna. Tölvudeildin innheimtir gjöld fyrir þjónustu sína en nánar er fjallað um sértekjur tölvudeildar í kafla 2.

1.3.2 Svið lögfræðilegra málefna

Á sviði lögfræðilegra málefna starfa fjórir starfsmenn, tveir lögfræðingar, skjalastjóri og móttökustjóri. Sviðið veitir öðrum sviðum og deildum ríkislögreglustjóra ráðgjöf og aðstoð við ýmis lögfræðileg atriði auk þess að sinna skjalastjórnun.

Yfirlit yfir helstu verkefni sviðsins má sjá á mynd 1.6. Á meðal lögfræðilegra málefna sem sviðið kemur að má t.d. nefna lögfræðiráðgjöf vegna Schengen samkomulagsins, við opinber útboð, val á nýnemum hjá mennta- og starfsþróunarsetri og gerð og rýni samninga á ýmsum sviðum. Þá vinnur sviðið álitgerðir um þá málaflokka sem ríkislögreglustjóri sinnir. Sviðið sér einnig um undirbúning stjórnvaldsáskvarðana, s.s. vegna stöðuveitinga, leyfisveitinga, upplýsingamála og fleira.

Mynd 1.6 Helstu verkefni sviðs lögfræðilegra málefna



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Sviðið kemur að útgáfu verklagsreglna og leiðbeininga fyrir starfsmenn lögreglu. Ríflega 70 verklagsreglur eru í gildi, settar af ríkislögreglustjóra. Þar af eru um 30 reglur sem gefnar hafa verið út frá árinu 2015. eru þessar reglur af margvíslegum toga og varða bæði leiðbeiningar um verklag og settar reglur um ýmislegt er tengist lögreglustarfinu, s.s. skráningu og miðlun upplýsinga, ökutæki og siðareglur.

Leyfisveitingar eru eitt af fjölmörgum verkefnum er svið lögfræðilegra málefna annast en sviðið annast leyfisveitingar fyrir önnur vopn en skotvopn, gefur út starfsleyfi til að starfrækja öryggis-

þjónustu í atvinnuskyni og kemur að leyfisveitingum og eftirliti með litboltaleik og litbolta-
byssum.

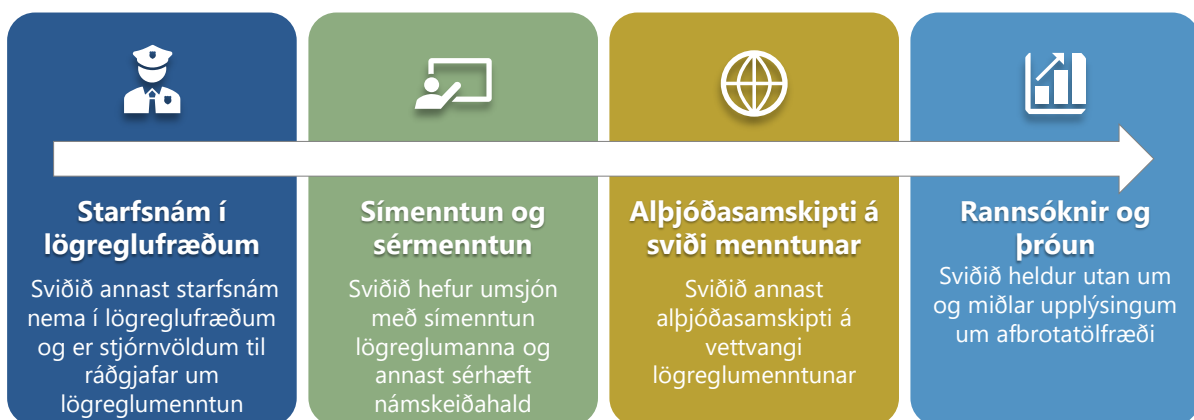
1.3.3 Mennta- og starfsþróunarsetur

Við gildistöku laga nr. 61/2016, um breytingu á lögreglulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (menntun lögreglu) var ríkislögreglustjóra falið að starfrækja mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu. Við þessar breytingar var lögreglunám fært á háskólastig en gert var ráð fyrir að mennta- og starfsþróunarsetur myndi annast starfsnám lögreglumanna í samstarfi við háskóla. Sett var reglugerð nr. 221/2017 um mennta- og starfsþróunarsetur til að skýra hlutverk þess, starfsemi og ábyrgð í samræmi við löginn.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 61/2016 var gert ráð fyrir að við mennta- og starfsþróunarsetur myndu starfa fjórir starfsmenn, þar af einn deildarstjóri. Fljótlega kom þó í ljós að þær áætlanir stóðust ekki. Fyrirkomulag námsins og aukning í fjölda nema kölluðu á fleira starfsfólk. Þá hefur á síðustu árum verið lögð aukin áhersla á sí- og endurmenntun lögreglumanna og hefur það haft í för með sér aukna mannaflapörf. Á árinu 2019 starfa við setrið ellefu manns, þar af eru sex lögreglumenn sem m.a. sinna lögregluþjálfun. Við setrið starfar einnig sálfræðingur sem hefur það hlutverk að hafa umsjón með félagastuðningskerfi lögreglunnar ásamt því að taka þátt í fræðslu fyrir lögreglumenn.

Sérstök mennta- og starfsþróunarstefna hefur verið sett um starfsemi setursins. Í henni koma fram helstu áherslur í starfi þess. Almennt er stefnan sú að boðið sé upp á sem fjölbreyttast nám og þjálfun sem stenst allar helstu gæðakröfur sem gerðar eru til námsins. Úttekt á námi í lögreglufræðum við Háskólann á Akureyri stendur nú yfir og er framkvæmd af gæðaráði háskólanna.

Mynd 1.7 Helstu verkefni mennta- og starfsþróunarseturs



Heimild: Ríkislögglustjóri

Ítarleg greining var gerð árið 2016 á þörf fyrir sí- og sérmenntun lögglumanna og hefur í kjölfarið verið boðið upp á námskeið til að koma til móts við þarfir þeirra. Mennta- og starfsþróunarsetur skipuleggur og heldur utan um sérhæfð námskeið til sí- og endurmenntunar.

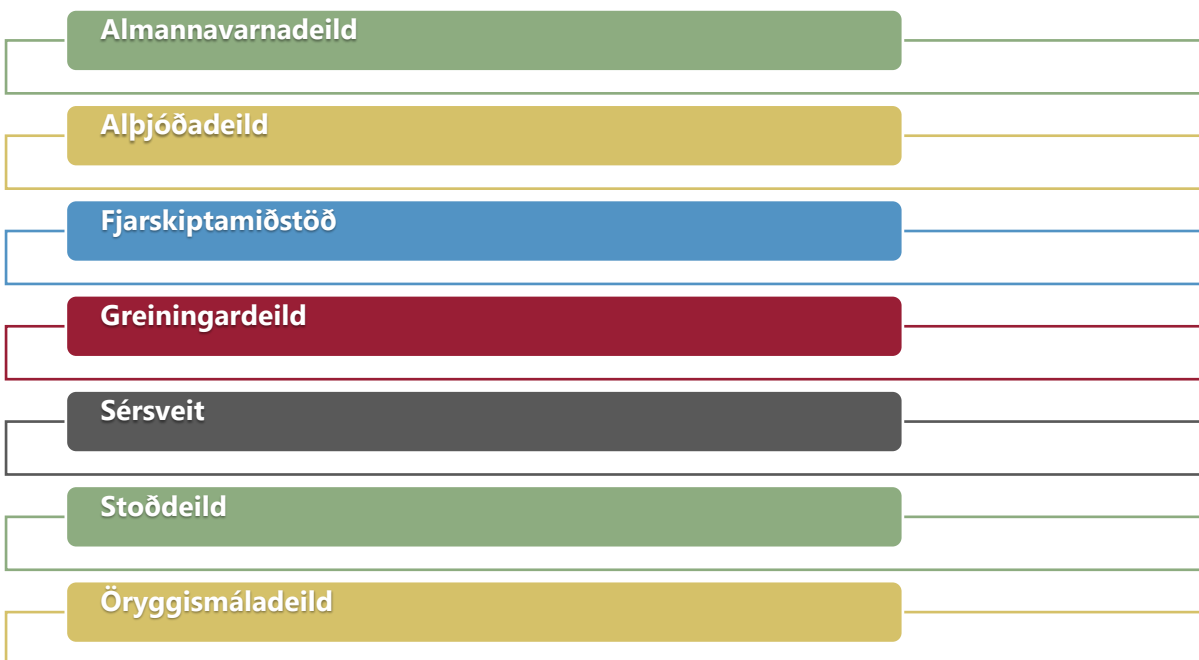
Við mennta- og starfsþróunarsetur er starfrækt sérstakt teymi á sviði rannsókna og þróunar. Teymið heldur utan um og fylgist með þróun afbrota og birtir rannsóknir og talnaefni um störf lögreglu með reglubundnum hætti. Þá tekur teymi þátt í fræðilegum rannsóknum er snúa að lögreglu eftir því sem verkefni gefa tilefni til. Teymið var áður hluti af stjórnsýslusviði (svið lögfræðilegra málefna) en er nú hluti af mennta- og starfsþróunarsetri ríkislögreglustjóra.

1.3.4 Svið löggæslu og öryggis

Um er að ræða langstærsta svið ríkislögreglustjóra en innan þess eru landsdeildir sem sinna löggæslu, innri og ytri öryggismálum og almannavörnum. Eitt aðalverkefni þessara landsdeilda er að samhæfa lögreglu á landsvísu og í alþjóðasamstarfi, styðja lögreglu við verkefni þeirra, útbúa verklagsreglur á sviði löggæslu, öryggismála og almannavarna og styðja lögreglulið með sérhæfingu og leiðsögn. Á sviðinu starfa 108 manns, en þar af eru 98 lögreglumenn.

Sviðið starfar sem ein heild og deildir styðja hver aðra og eiga samvinnu um sameiginleg verkefni. Gott dæmi um samvinnu er starfsemi samningahóps sérsvaitar ríkislögreglustjóra en innan hans eru fulltrúar úr fjórum deildum á sviðinu. Samningahópurinn hefur það hlutverk að annast samningaviðræður og fortölur við vopnaða einstaklinga, við gíslatökur svo og við einstaklinga í sjálfsvígshugleiðingum. Góð samhæfing innan sviðsins gerir það einnig mögulegt að dreifa starfsmönnum eftir álagi. Alls eru sjö sérhæfðar deildir starfandi innan sviðsins (sjá mynd 1.8).

Mynd 1.8 Deildir innan sviðs löggæslu og öryggis



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Samkvæmt ríkislögreglustjóra eru áskoranir sviðsins töluverðar. Mikið verkefnaálag er innan þess og deildirnar að hans sögn undirmannaðar. Þá eru þær ekki allar staðsettar á sama stað sem hefur áhrif á hagkvæmni og skilvirkni.

Almannavarnadeild

Almannavarnir snúast um skipulag og stjórnun sem er virkjuð á hættustundu. Ríkislögreglustjóra var falið að stýra starfsemi almannavarna í umboði dómsmálaráðherra með breytingu á almannavarnalögum sem gerð var árið 2003 (lög nr. 44/2003). Fram að þeirri breytingu hafði almannavarnaráð gegnt sama hlutverki. Við breytingarnar var gert ráð fyrir að þrjár til fjórir starfsmenn almannavarna ríkisins flyttust til ríkislögreglustjóra. Nú starfa við deildina sjö starfsmenn en þar af eru fjórir lögreglumenn.

Helstu verkefnum almannavarna má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi fyrirbyggjandi verkefni og undirbúningsverkefni en í þeim felast m.a. áhættugreiningar, vöktun og gerð viðbragðsáætlana. Í öðru lagi viðbragðsverkefni, en í þeim felst einkum stjórn á viðbrögðum og samhæfingu aðgerða. Í þriðja lagi verkefni er tengjast uppbyggingu og þróun að loknu hættuástandi og mati á hvernig til tókst í viðbragði. Verkefni snúast að mestu um samræmingar- og samhæfingaraðgerðir. Deildin starfar í góðri samvinnu við aðrar deildir innan sviðs löggæslu og öryggis. Má þar nefna að einn starfsmaður deildarinnar er í samningahópi sérsveitar ríkislögreglustjóra.

Mynd 1.9 Helstu verkefni almannavarnadeildar



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Við almannavarnarástand er samhæfingar- og stjórnstöð ríkislögreglustjóra virkjuð og annast almannavarnadeild framkvæmdina. Auk starfsfólks almannavarnadeildar koma að samhæfingarstöð starfsmenn frá fjarskiptamiðstöð og sérsveit sem eru sérstaklega þjálfaðir til að starfa þar. Þá kemur til stuðningur frá tölvudeild, alþjóðadeild og greiningardeild eftir þörfum.

Stór hluti verkefna almannavarnadeildar er aðstoð og stuðningur við önnur lögregluumdæmi í tengslum við málefni almannavarna. Deildin tekur þátt í undirbúningi og gerð viðbragðsáætlana ríkis og sveitarfélaga og hefur eftirlit með endurskoðun þeirra og samhæfingu. Þá tekur deildin þátt í gerð hættumats í samráði við almannavarnanefndir á hverjum stað. Deildin tekur einnig þátt í og skipuleggur forvarnir og fræðslu á sviði almannavarna til almennings, einkaaðila og stjórnvalda eftir því sem þurfa þykir. Alþjóðlegt samstarf á sviði almannavarna er á forræði deildarinnar.

Alþjóðadeild

Samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 ber ríkislögreglustjóra að annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu og starfrækja alþjóðadeild er annist alþjóðleg boðskipti. Mikilvægi alþjóðasamskipta lögreglu hefur aukist jafnt og þétt á undanförunum árum. Útlendingum hefur fjölgað mikið, bæði ferðamönnum og einnig fólki sem sækist eftir að búa hér og starfa eða kemur sem hælisleitendur eða flóttamenn. Þá er alþjóðleg glæpastarfsemi umfangsmikil og teygir anga sína þvert yfir öll landamæri, þ.m.t. til Íslands. Mikilvægi alþjóðlegs samstarfs hefur því aukist og orðið umfangsmeira og víðtækara en áður. Við deildina starfa ellefu manns.

Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra annast framkvæmd samninga um erlent lögreglusamstarf. Um er að ræða samninga við Europol og Interpol, Schengen samstarfið og samkomulag milli lögregluvalda Norðurlandanna um lögreglusamvinnu. Hér gegnir alþjóðadeild ríkislögreglustjóra svokölluðu SPOC-hlutverki (*Single Point of Contact*). Hún er því þjónustu- og tengslaskrifstofa fyrir íslensk og erlend lögreglulið vegna samstarfs þeirra á milli. Þannig veitir deildin lögregluliðum margvíslegan stuðning og aðstoð í verkefnum er varða erlend samskipti, málefni útlendinga og alþjóðlega brotastarfsemi. Alþjóðadeildin rekur umfangsmikinn upplýsingavef á innri vef lögreglu þar sem hægt er að finna almennar leiðbeiningar um málefni deildarinnar sem og upplýsingar um alþjóðlega samvinnu lögreglu.

Dómsmálaráðuneytið er ábyrgðaraðili Schengen-samstarfsins. Tölvudeild embættisins er ábyrg fyrir rekstri tölvukerfisins, aðgangsheimildum og öllu sem að því snýr. SIRENE-skrifstofa fyrir Schengen samstarfið er rekin innan alþjóðadeildar. Alþjóðadeild er aðalnotandi kerfisins og þannig til ráðgjafar og samstarfs við tölvudeildina um notendaviðmót og virkni kerfisins. Deildin aðstoðar við landamæravörslu með því að fletta upp í kerfinu áhafna- og farþegalistum skipa sem koma til landsins. Við alþjóðadeild er einnig starfrækt landsskrifstofa Íslands vegna Interpol og Europol.

Alþjóðadeild hefur sett upp ítarlegan upplýsingavef á innri vef lögreglu. Þar geta öll lögregluembætti nálgast upplýsingar um alþjóðamál og fengið leiðbeiningar um notkun á alþjóðlegum gagnagrunnum. Þar er einnig að finna ýmsar vinnuleiðbeiningar og leiðsögn er tengjast alþjóðlegri samvinnu innan lögreglunnar, sem og upplýsingar um fundi, ráðstefnur og námskeið sem geta nýst lögregluembættum.

Fjarskiptamiðstöð

Ríkislögreglustjóri starfrækir fjarskiptamiðstöð (FMR) sem veitir lögreglumönnum á vettvangi aðstoð í formi leiðbeininga, upplýsinga og fleira. Markmið fjarskiptamiðstöðvar er að veita bestu þjónustu sem völ er á og tryggja eins stuttan viðbragstíma og hægt er. Fjarskiptamiðstöð ber að gæta samræmingar í verkefnum og stuðla að samvinnu á milli lögregluembættum.

Við fjarskiptamiðstöð starfa 22 starfsmenn sem allir eru lögreglumenn. Aðstoðaryfirlögregluþjónn fer með daglega stjórn deildarinnar og aðalvarðstjóri stjórnar hverri vakt. Unnið er á svokölluðu valfrjálsu vaktakerfi og eru þrjú til fimm starfsmenn á vakt á hverjum tíma.

Tekið er á móti neyðarsímtölum og tilkynningum til lögreglu frá Neyðarlínunni en öll lögreglutengd málefni eru flutt til miðstöðvarinnar. Um 70% símtala sem berast Neyðarlínu eru flokkuð sem lögreglumálefni og flytjast því til FMR. Starfsmenn FMR annast útkallsstýringu alls útkallsliðs lögreglu á landinu og stýra fyrstu aðgerðum lögreglu á vettvangi. Starfsmenn FMR aðstoða einnig lögreglumenn við ýmis verkefni, s.s. uppflettingar í landskerfi lögreglunnar (LÖKE).

70%

símtala sem berast neyðarlínu flytjast til fjarskiptamiðstöðvar

FMR ber ábyrgð á stjórnstöð ríkislögreglustjóra sem er virkjuð ef ríkislögreglustjóri fer með stjórnun og samhæfingu lögregluaðgerða á landsvísu.

Gott samstarf er einnig við aðrar deildir innan löggæslu og öryggissviðs, en nefna má að tveir starfsmenn deildarinnar tilheyra samningahópi sérsveitar ríkislögreglustjóra.

Greiningardeild

Greiningardeildin tók til starfa þann 1. janúar 2007 í kjölfar breytinga á lögreglulögum nr. 46/2006 þar sem ríkislögreglustjóra var falið að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess. Greiningardeild leggur einnig mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Hlutverki og verkefnum greiningardeildar er svo nánar lýst í reglugerð nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislögreglustjóra.

Greiningardeild hefur með reglubundnum hætti unnið [skýrslur](#) um íslensk öryggismál. Má þar nefna skýrslu um skipulagða brotastarfsemi á Íslandi (2019), skýrslu um skipulagða glæpastarfsemi (2017) og mat ríkislögreglustjóra á hættu af hryðjuverkum (2017). Er reynt að uppfæra skýrslur á u.þ.b. tveggja ára fresti.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra er eina deildin innan embættisins sem hefur rannsóknarhlutverk. Deildin kallast á ensku *National Security Unit* eða þjóðaröryggisdeild. Við deildina eru skilgreind 12,5 stöðugildi og af þeim eru sex lögreglumenn. Við greiningardeild er starfrækt kennslanefnd ríkislögreglustjóra sem hefur það hlutverk að bera kennsl á látna menn. Nefndin starfar eftir reglugerð 350/2009, leiðbeiningum frá Interpol og verklagsreglum frá árinu 2019 sem embætti ríkislögreglustjóra gaf út.

Þá sinnir deildin einnig verkefnum sem áður féllu undir Varnarmálastofnun. Þau verkefni lúta einkum að forsvari á sviði borgaralegra öryggismála (*National Security Authority*), öryggisvottunum vegna einstaklinga og bygginga/aðstöðu, vöktun og skýrslugerð varðandi erlenda atburði, einkum ófrið og samfélagslega upplausn, sem haft geta áhrif á Ísland og íslenska hagsmuni í víðtækum skilningi. Innan greiningardeildar eru þrír starfsmenn sem einnig eru í samningahópi ríkislögreglustjóra.

Greiningardeildin rekur samskiptakerfi við erlenda aðila en deildin er í töluverðu erlendu samstarfi bæði innan Evrópu en einnig við bandarísku alríkislögregluna (*FBI*), leyniþjónustu bandaríkjanna (*CIA*), og Norður-Atlantshafsbandalagið (*NATO*).

Sérsveit

Sérsveit ríkislögreglustjóra er sérþjálfuð sveit lögreglumanna sem ætlað er að takast á við vopnuð lögreglustörf og öryggismál þegar þörf krefur hvar sem er á landinu og innan efna-

hagslögsögu þess. Hún sinnir mikilvægu hlutverki varðandi hryðjuverkavarnir s.s. vegna árása, sprengjutilræða, gíslatöku, flugrána og sjórána. Þá ber hún ábyrgð á aðgerðum vegna hryðjuverkaviðbúnaðar á sjó og landi og undir hana falla samningaviðræður, viðbúnaður vegna sprengjutilfella og sértæk öryggisgæsla þegar á þarf að halda. Kafarar sérsveitar aðstoða lögreglulið vegna rannsókna og eru einnig liðsstyrkur fyrir almannavarnadeild þegar neyðarástand skapast.

Við sérsveit starfa nú 39 lögreglumenn en hafa flestir verið 48 talsins. Yfirmaður fer með daglega stjórn og ber ábyrgð á viðbragðsgetu með því að ávallt sé stjórnandi úr röðum aðalvarðstjóra ásamt lágmarksfjölda sérsveitarmanna til taks. Þá starfa innan sérsveitar sérþjálfar hópar, m.a. tæknihópur, aðgerðarhópur, samningahópur og stjórnstöðvarhópur.

Sérsveitin starfar á landsvísu og aðstoðar öll lögregluembætti landsins. Auk þess að sinna vopnamálum á landsvísu hefur sérsveit tekið þátt í ýmsum lögregluverkefnum, s.s. rannsóknum sakamála, stjórnun aðgerða, aðstoð við bæjarhátíðir og stóra viðburði.

Sérsveit starfar samkvæmt sérstökum verklagsreglum sem ríkislögreglustjóri hefur gefið út, en í þeim koma fram helstu verkefni hennar. Einnig eru til staðar sérstakar verklagsreglur um aðferðarfræði og skipulag sérsveitar sem beitt er við tiltekna aðstæður. Haldin er skrá yfir öll verkefni sem sérsveit sinnir í vinnugrunni hennar. Sérstakt gæðastjórnunarferli vegna sérsveitar-skráninga er til staðar til að tryggja staðlað ferli og gæði skráninga.

301

sérsveitarverkefni voru á höfuðborgarsvæðinu árið 2018

Á árinu 2018 voru skráð alls 416 sérsveitarverkefni. Af þeim verkefnum báru meðlimir sveitarinnar skotvopn í 230 verkefnum. Langflest verkefni voru á höfuðborgarsvæðinu eða samtals 301.

Stoðdeild

Stoðdeild ríkislögreglustjóra heldur utan um og framfylgir ákvörðunum Útlendingastofnunar í tengslum við umsóknir um alþjóðlega vernd, þ.e. fylgd hælisleitenda úr landi eftir að umsóknum þeirra hefur verið hafnað. Deildin sér enn fremur um framsal og fangaflutninga og veitir aðstoð vegna ólöglegra útlendinga.

Verkefni deildarinnar voru áður í höndum alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra en vegna mikillar aukningar á fjölda hælisleitenda til Íslands árið 2016 var ljóst að sú deild gæti engan veginn annað þessum verkefnum. Dómsmálaráðuneyti gerði því sérstakan samning við ríkislögreglustjóra um stofnun stoðdeildar sem gildi fyrst í nokkra mánuði og var svo framlengdur um eitt ár í senn. Á árinu 2019 var gerður fimm ára samningur milli ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneytis sem festir stoðdeild enn betur í sessi. Við deildina starfa nú ellefu starfsmenn, þar af tíu lögreglumenn.

Stoðdeild reiðir sig á aðstoð frá öðrum deildum ríkislögreglustjóra sem og öðrum lögregluembættum sérstaklega þegar um er að ræða stórar og mannfrekar fylgdir. Að öðru leyti er deildin að mestu sjálfbær með verkefni sín. Starfsmenn stoðdeildar hafa einnig komið að því að þjálfaðra íslenska lögreglumenn að framkvæma fylgdir og þá hafa þeir komið að gerð verklagsreglna um framkvæmdina.

Deildin hefur komið að því að aðstoða við málsmeðferð vegna erlendra ríkisborgara sem dvalið hafa hér á landi ólöglega. Ekki voru áður til samræmdar reglur fyrir lögreglu um verklag vegna þeirra. Þá voru tengingar og samskipti við Útlendingastofnun ekki í nógu föstum farvegi. Gerðar voru sérstakar verklagsreglur og hefur stoðdeild komið að málum sem tengiliður milli staðarlögreglu og Útlendingastofnunar. Þegar lögregla hefur afskipti af aðilum sem eru á landinu í ólöglegri dvöl skal mál viðkomandi vera lokið á sem skemmstum tíma og í samræmi við gildandi verklag. Að sögn ríkislögreglustjóra hefur þetta fyrirkomulag þegar sannað gildi sitt og lögregluembætti nýtt sér þessa aðstoð mikið.

Að sögn ríkislögreglustjóra er mikilvægt að þessi deild sé sjálfstæð og í góðum tengslum við Útlendingastofnun. Málaflokkurinn sé mjög sérhæfður og sérþekking hefur myndast innan stoðeildar. Þá hefur skapast gott samstarf við Frontex, landamærastofnun Evrópu, en Frontex endurgreiðir kostnað ríkislögreglustjóra vegna fylgda og allan kostnað ef einstaklingum er fylgt úr landi í áætlunarflugi.

954

einstaklingum
var fylgt úr landi
árin 2017 og
2018

Árið 2017 var 549 einstaklingum fylgt úr landi, en þar af greiddi Frontex kostnað vegna 293 í 19 aðgerðum. Kostnaður vegna fylgda nam um 290 m.kr. og fengust um 230 m.kr. endurgreiddar frá Frontex. Árið 2018 var 405 einstaklingum fylgt úr landi og þar af greiddi Frontex kostnað vegna 102 í 9 aðgerðum.

Helstu áskoranir sem fylgja verkefnum deildarinnar tengjast hælisleitendum sem erfitt reynist að fylgja úr landi, ýmist vegna þess að ekki eru til staðar samningar við viðkomandi ríki um endurviðtöku, skortur er á diplómátskum tengslum eða ekki hafa fengist útgefin ferðaskilríki fyrir viðkomandi. Góð samskipti og uppbygging tengsla er því mikilvægur hlekkur í árangursríku starfi deildarinnar.

Öryggismáladeild

Öryggismáladeild er nýjasta deildin innan löggæslu- og öryggissviðs ríkislögreglustjóra en hún var sett á stofn að beiðni forsætisráðuneytis. Deildin ber ábyrgð á öryggisgæslu í forsætisráðuneyti sem felst m.a. í fyrirbyggjandi eftirliti í Stjórnarráðshúsinu, ráðherrabústaðnum og öðru húsnæði sem forsætisráðuneyti hefur starfsemi í. Markmiðið er að efla öryggi æðstu stjórnar Íslands umtalsvert frá því sem verið hefur.

Deildin tók formlega til starfa 1. september 2019 og við hana starfar aðstoðaryfirlögregluþjónn og fimm lögregluvarðstjórar sem starfa á sólarhringsvöktum. Deildin stuðlar að auknu öryggi og styttri viðbragðstíma sem gefur færi á að takast strax á við aðsteðjandi ógnir. Deildin hefur einnig það hlutverk að annast skipulag opinberra heimsókna og samskipti við sendiráð, önnur ráðuneyti og forsetaembættið.

1.3.5 Landamæradeild

Í úttektarskýrslu Evrópusambandsins um stöðu landamæravörslu og samþætta landamæra- stjórn á Íslandi frá árinu 2017 var bent á alvarlega veikleika í stjórnskipulagi málaflokksins. Mannafla skorti til að framkvæmdin uppfyllti gæðakröfur, búnaður var ekki fullnægjandi, áhættu- og farþegalistagreining var ekki samkvæmt þeim stöðlum sem átti að vinna eftir og þjálfun og menntun starfsmanna uppfyllti ekki lágmarkskröfur.

Til að bregðast við þessu var unnið að aðgerðaráætlun innan dómsmálaráðuneytis þar sem tilgreindar voru aðgerðir í 120 liðum, þ. á m. stofnun sérstakrar landamæradeildar hjá ríkislög- reglustjóra. Áætlunin var fjármögnuð í fjárlögum ársins 2019 og deildin tók formlega til starfa 1. janúar 2019. Landamæradeild heyrir beint undir ríkislögreglustjóra í skipuriti embættisins og er því jafnsett sviðum þess. Við deildina eru nú skilgreind þrjú stöðugildi.

Helsta verkefni landamæradeildar er að vera samhæfingaraðili í málefnum landamæra, að tryggja heildstæða og samræmda nálgun við landamæravörslu ásamt því að styðja við lög- regluembætti í verkefnum tengdum landamæravörslu. Þá mun deildin innleiða og uppfæra áætlun um landamærastjórn, taka þátt í hagsmunagæslu á vettvangi Schengen-samstarfsins í samvinnu við dómsmálaráðuneyti og sendifulltrúa í Brussel og samræma verklag við fram- kvæmd landamæravörslu í kjölfar breytinga á löggjöf og við innleiðingu á nýjum upplýsinga- kerfum.

Í ofangreindri úttekt kom einnig fram að verulega skorti á að menntun og þjálfun uppfyllti lágmarkskröfur. Ný landamæradeild mun koma að innleiðingu á landsáætlun um menntun og þjálfun löggæsluaðila sem starfa við landamæravörslu og koma á fót gæðaeftirliti samkvæmt stöðlum Schengen-samstarfsins. Þá mun deildin koma að því að tryggja að þátttaka Íslands uppfylli skuldbindingar samkvæmt Frontex-samstarfinu.

Á árinu 2019 kom sendinefnd frá Evrópusambandinu til að fylgja eftir skýrslunni frá 2017. Að sögn ríkislögreglustjóra var niðurstaða úttektarinnar m.a. sú að Ísland væri nú á réttri leið. Ekki voru gerðar neinar alvarlegar athugasemdir í úttektinni að þessu sinni en nokkrar ábendingar komu frá sendinefndinni sem unnið verður úr.

1.4 Mannauðsmál og starfsánægja hjá ríkislögreglustjóra

Ríkislögreglustjóri hefur tekið þátt í könnunum um stofnun ársins allt til ársins 2018 og má sjá einkunnir stofnunarinnar árin 2014–18 í töflu 1.10. Hæsta einkunn sem gefin var er 5 en lægsta 1. Eins og sjá má í töflunni hefur embætti ríkislögreglustjóra bætt sig þó nokkuð á síðustu árum og hefur hækkað jafnt og þétt á heildarlista stofnana með 50 starfsmenn eða fleiri. Að sögn ríkislögreglustjóra var embættinu ekki gefin kostur á að taka þátt í könnuninni árið 2019.

Sé rýnt í niðurstöður könnunar um stofnun ársins árið 2018 þar sem svarhlutfall embættisins var 50-59% má sjá að hæstu einkunnir þess eru í tengslum við starfsanda, ánægju og stolt, sveigjanleika í starfi og stjórnun. Heilt yfir er embættið í 30. sæti yfir stofnanir með 50 starfsmenn eða fleiri.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra hafa áherslur í mannauðsmálum einkum lotið að vinnuumhverfi starfsmanna, líðan og heilsuvernd í víðtækum skilningi. Í gildi er mannauðs- stefna þar sem lögð er áhersla á samheldni, traust og góðan starfsanda. Einnig liggja fyrir ýmsir verkferlar, stefnur, leiðbeiningar og áætlanir sem fylgt er eftir.

Tafla 1.10 Niðurstöður kannana um stofnun ársins

	2018	2017	2016	2015	2014
Heildareinkunn	3,95	3,91	3,94	3,76	3,50
Staða á lista*	30	37	26	49	72

Heimild: Sameyki – stofnun ársins

*Stofnanir með 50 starfsmenn eða fleiri

Embætti ríkislögreglustjóra var töluvert í kastljósi fjölmiðla á árinu 2019, m.a. vegna mála er tengdust stjórn embættisins og óánægju innan sérsveitar ríkislögreglustjóra. Urðu þessi mál m.a. til þess að dómsmálaráðuneytið fékk fyrirtækið Attentus til að gera sérstaka viðhorfskönnun meðal starfsmanna embættisins í lok september 2019. Markmiðið var að varpa ljósi á viðhorf þeirra til vinnustaðar síns og yfirmanna og mæla starfsánægju. Einnig var markmiðið að nýta niðurstöður könnunarinnar til að fara yfir það sem betur mætti fara innan embættisins. Að sögn dómsmálaráðuneytis verður unnið frekar úr viðhorfskönnun Attentus og niðurstöður hennar kynntar starfsmönnum embættisins. Niðurstöður lágu ekki að fullu fyrir við útgáfu þessarar skýrslu.

1.5 Samræming og samhæfing löggæslu og forysta ríkislögreglustjóra

Í lögreglulögum nr. 90/1996 er í nokkrum ákvæðum sérstaklega vikið að samræmingar- og samhæfingarhlutverki embættis ríkislögreglustjóra sbr. a. – d. lið 1. mgr. 5. gr. laganna og 7. mgr. 6. gr. Þar kemur fram að ríkislögreglustjóri skuli gera tillögur um samhæfingu og samræmingu í störfum lögreglu, flytja lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins og fylgjast með að þeim ákvörðunum sé fylgt, gera tillögur um almenn fyrirmæli til lögreglustjóra og vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglu.

Verklagsreglur

Formleg samskipti embættis ríkislögreglustjóra og lögregluembætta felast m.a. í því að ríkislögreglustjóri gefur út svokölluð umburðarbréf til lögreglu með reglubundnum hætti. Í þeim er m.a. að finna tillögur um samræmingu í formi verklagsreglna sem lögreglu ber að fylgja. Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra hefur embættið gefið út vel yfir 600 umburðarbréf sem eru aðgengileg á innri vef lögreglu og hafa verið send lögregluembættum bæði bréflega eða með rafrænum hætti. Um er að ræða leiðbeiningar, tilmæli, bréf, fyrirmæli og reglur sem sendar hafa verið til allra lögregluembætta, þ.m.t. útgefið efni, skýrslur og ársskýrslur. Alls voru 19 umburðarbréf gefin út á árinu 2019, fimm voru gefin út 2018, fimm á árinu 2017, 14 á árinu 2016 og fimm árið 2015.

Sé litið eingöngu til verklagsreglna og fyrirmæla eða leiðbeininga þá eru yfir 70 slíkar reglur í gildi. Á síðastliðnum fimm árum hafa verið gefnar út um 28 nýjar eða endurskoðaðar verklagsreglur, þ. á m. verklagsreglur um eftirlit með uppflettingum í LÖKE, um heimilisofbeldi og reglur um þrif ökutækja lögreglu.

Að sögn embættis ríkislögreglustjóra er samráð haft við lögreglustjóra við gerð verklagsreglna og að leitað sé til aðila sem hafi þekkingu á viðkomandi málaflokki við gerð þeirra. Gerð verklagsreglna fari almennt fram innan deilda embættisins ef um er að ræða verklag sem varðar

innri málefni embættisins, aðrar reglur séu unnar í starfshópum/vinnuhópum eða í samvinnu við hlutaðeigandi aðila. Þannig voru á árinu 2019 m.a. unnar verklagsreglur um haldlagningu, skráningu, meðferð, vörslu og eyðingu ávana- og fíkniefna, um skráningu og miðlun upplýsinga um einstaklinga sem sæta farbanni og um vinnuferla og meðferð mála þegar brot eru skráð með löggæslumyndavélum. Í öllum tilfellum var að sögn embættis ríkislögreglustjóra haft samráð við einstök lögregluembætti þar sem sérþekking var til staðar. Þá sé fundað með lögreglustjórum um reglurnar eftir útgáfu sé þess óskað.

Við úttekt þessa kom fram í viðtölum við lögreglustjóra þeirra mat að ekki hafi verið nægjanlega mikið tillit tekið til sjónarmiða þeirra við gerð verklagsreglna, dæmi væru um að ekkert samráð hafi verið haft og oft hafi þurft að fá frekari leiðbeiningar svo unnt væri að starfa eftir reglunum. Á það t.d. við um nýlegar verklagsreglur um eftirlit með uppfléttingu í LÖKE þar sem nokkrir lögreglustjórar gerðu strax athugasemdir við óskýrleika reglnanna eftir að þær komu út og að sögn þeirra var ekkert samráð haft við þá. Samkvæmt embætti ríkislögreglustjóra var ekki um nýmæli að ræða heldur voru dregin saman fyrri tilmæli persónuverndar og ríkislögreglustjóra auk þess sem nýtt vefkerfi var kynnt lögreglustjórum til að gefa betri yfirsýn yfir uppfléttingar starfsmanna þeirra.

Lögreglustjórar bentu jafnframt á að verklagsreglur ríkislögreglustjóra um hundamál árið 2016 hafi verið gerðar án samráðs við þá. Að sögn embættis ríkislögreglustjóra eru verklagsreglur um lögregluhunda nú í endurskoðun og fer hún fram í samvinnu við lögreglustjóran á Vesturlandi og embætti lögreglustjórans á Norðurlandi vestra. Þá kom einnig fram í samtölum við lögreglustjóra að mat þeirra væri að sumar verklagsreglur væru í raun úreltar og þörfuðust uppfærslu.

Verklagsreglur embættis ríkislögreglustjóra um vistun einstaklinga í sjálfsvígshættu voru gefnar út þann 23. janúar 2019 en í þeim áréttar ríkislögreglustjóri að ekki eigi að vista einstaklinga í sjálfsvígshættu í fangageymslu lögreglu heldur á heilbrigðisstofnun þar sem þeir geta fengið viðunandi aðstoð. Ekki hefur verið deilt um nauðsyn þess að til staðar séu úrræði innan heilbrigðisþjónustunnar fyrir slíka einstaklinga. Lögreglustjórar hafa þó bent á að samkvæmt reynslu þeirra sé vistun andlegra veikra einstaklinga hjá lögreglu um skemmri tíma nauðsynleg í einstaka tilfellum og þá sérstaklega á svæðum þar sem aðgengi að slíkri þjónustu sé takmarkað. Því sé mikilvægt að tilhlýðilegur sveigjanleiki sé til staðar í samræmdu verklagi hjá lögreglu þegar kemur að slíkum ráðstöfunum.

Ríkislögreglustjóri áréttaði í bréfi til umboðsmanns þann sama dag og reglurnar komu út að það væri hans mat að einstaklinga í sjálfsvígshættu ætti ekki að vista í fangageymslu og nauðsynlegt væri að stjórnvöld tryggðu að til staðar væru viðhlítandi úrræði fyrir slíka einstaklinga, m.a. með aðkomu heilbrigðisráðuneytis og embættis landlæknis.

Ríkissaksóknari taldi í bréfi til umboðsmanns um viku síðar að réttast væri að setja samræmdar reglur fyrir lögregluembættin til að tryggja að einstaklingar sem vistaðir eru í fangageymslum og taldir vera í sjálfsvígshættu séu ekki beittir vanvirðandi meðferð og fái viðunandi heilbrigðisaðstoð. Tók dómsmálaráðuneyti að sér að leiða þessa samræmingarvinnu. Þannig ákvað ráðuneytið að hafa sérstakt samráð við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til að koma upp tímabundnu verkefni með aðkomu heilbrigðisstarfsfólks í tilfellum þar sem veikir einstaklingar eru vistaðir hjá lögreglu.

Verklagsreglur um notkun búkmyndavéla

Á árinu 2017 höfðu sjö af níu lögregluembættum landsins tekið í notkun svokallaðar búkmyndavélar (*body camera*) að erlendri fyrirmynd. Ósk lögreglustjóra um samræmingu við notkun slíks búnaðar og gerð verklagsreglna vegna þeirra hefur að sögn lögreglustjóra ekki verið sinnt af hálfu embættis ríkislögreglustjóra. Fram kemur í tölvupóstum ríkislögreglustjóra til lögreglustjóra að hann skipti sér ekki af áformum þeirra um að koma sér upp slíkum búnaði, sem ríkislögreglustjóri hefði hvorki bannað né samþykkt með formlegum hætti. Lögreglustjórar hefðu sjálfir ákveðið að taka slíkan búnað í notkun án þess að leita til ríkislögreglustjóra um mat eða þörf á slíkum búnaði. Að hans mati væri um að ræða flókið mál sem þarfnaðist aðkomu ráðuneytis, ríkissaksóknara og persónuverndar. Hefði slík vinna átt að fara fram áður en ákvarðanir voru teknar um notkun slíks búnaðar. Af þessum sökum hefði ríkislögreglustjóri ekki talið sér fært að semja sameiginlegar verklagsreglur. Nokkur lögregluembætti hafa gert sínar eigin verklagsreglur en samræming hefur ekki átt sér stað.

Búkmyndavélar hafa þegar sannað gildi sitt og í dómi héraðsdóms Vesturlands í máli nr. 163/2015 var stuðst við upptökur úr slíkum vélum við ákvörðun málsins. Þá gefa búkmyndavélar færi á að hafa aukið eftirlit með störfum lögreglu og skera úr um hvort réttu verklagi sé beitt á vettvangi. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti það að vera forgangsmál hjá ríkislögreglustjóra að útbúa skýrar og samræmdar verklagsreglur um notkun slíks búnaðar, sérstaklega þar sem notkun hans varðar samskipti við borgara og geta skipt mál varðandi málarekstur fyrir dómi.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra skýrðust heimildir lögreglu til gagnasöfnunar þegar lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi voru sett. Frá þeim tíma hafa verklagsreglur um vistun og meðferð rafrænna sönnunargagna verið uppfærðar.

Nefnd um eftirlit með lögreglu hefur einnig bent á það í ársskýrslum sínum að ekki sé nægjanlega vel staðið að útgáfu samræmdra verklagsreglna og leiðbeininga innan lögreglu og í sumum tilfellum skorti á að verklag hafi verið greint og skráð með formlegum hætti. Þá hefur ríkissaksóknari gagnrýnt að verklagsreglur séu ekki til staðar, t.d. við notkun búkmyndavéla eins og fram hefur komið hér að ofan.

Ríkislögreglustjóri hefur hins vegar bent á að hann megi ekki ganga of langt í fyrirmælum þar sem embætti lögreglustjóra séu sjálfstæð og það sé ekki hans hlutverk að vera of ráðandi hvað störf þeirra varðar. Ekki sé heppilegt almennt séð að embætti ríkislögreglustjóra skipti sér um of af rekstri einstakra embætta eða verkefnavali þeirra.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta dæmi um þann óskýrleika og þá togstreitu sem leiðir af núverandi skipulagi lögreglunnar samkvæmt lögreglugögum.

Reglur um vopnaburð og valdbeitingu

Reglur um vopnaburð og valdbeitingu handhafa lögregluvalds komu út árið 1999 á grundvelli vopnalaga nr. 16/1998. Þær hafa ekki verið uppfærðar en ríkislögreglustjóri hefur vísað til þess reglunnar séu settar af dómismálaráðuneyti og það sé því þess að endurskoða þær.

Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi reglunnar. Verklag hefur breyst og ný kerfi verið innleidd, t.d. LÖKE. Þá þarf að taka formlega afstöðu til þess hvernig standa beri að varðveislu vopna í lögreglubifreiðum og til lögreglumanna sem starfa einir á vettvangi. Eins þarf að samræma og uppfæra reglur um kaup á slíkum búnaði fyrir lögregluembættin, m.a. til að ná sem mestri hagræðingu.

Sex af níu lögreglustjóraembættum í landinu hafa sett sér verklagsreglur um skráningu og meðferð lögregluvopna á grundvelli áðurnefndra reglna. Verklagsreglur eru til í drögum hjá einu embætti en eru ekki fyrir hendi hjá tveimur embættum sem styðjast alfarið við reglunnar frá 1999. Embættin hafa kallað eftir meiri samræmingu af hendi ríkislögreglustjóra þannig að nánari fyrirmæli fylgi þeim nýja veruleika sem greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur fjallað um í skýrslum sínum og kröfum um breytt verklag sem lýst er hér að ofan.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ríkislögreglustjóri bregðist við þessum kröfum og geri tillögu til ráðuneytis um endurskoðaðar reglur um vopnaburð og valdbeitingu. Jafnframt ætti ríkislögreglustjóri að beita sér fyrir samræmdum verklagsreglum um skráningu og meðferð lögregluvopna. Að mati Ríkisendurskoðunar samræmist það lögbundnu hlutverki hans sem samræmingar- og samhæfingaraðili fyrir löggæsluna í landinu, enda fer ríkislögreglustjóri með málefni lögreglu í umboði dómismálaráðherra.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur bent á að hjá embættinu sé haldin sérstök skrá um vopnaeign lögreglu. Í hana skrá lögreglustjórar upplýsingar um vopn lögregluliða og útgefin lögregluskotvopnaaleyfi. Lögreglustjóri skal fela einum lögreglumanni að hafa eftirlit með vörslu, úthlutun og skráningu vopna. Sá lögreglumaður ber ábyrgð á því að varslan sé trygg og vopnin í góðu lagi. Yfirfara og prófa skal vopn reglulega, a.m.k. tvisvar á ári. Þá hefur ríkislögreglustjóri skipulagt fræðslu fyrir sérstaka þjálfara hjá hverju embætti og hafa þeir aðgang að samræmdum gagnagrunni ríkislögreglustjóra um þjálfun almennrar lögreglu. Auk þess hefur ríkislögreglustjóri gefið út verklagsreglur um viðbúnaðarskipulag lögreglu og neyðaráætlun vegna öryggismála. Með þeim hætti telur embætti ríkislögreglustjóra að línur hafi verið lagðar um verklag lögreglu á þessu sviði.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að haldið sé vel utan um verklag lögreglu og þess gætt að það sé með sem samræmdustum hætti um land allt. Ekki er hægt að meta frammistöðu ríkislögreglustjóra hvað útgáfu verklagsreglna varðar eingöngu út frá fjölda reglna eða tíðni heldur því að settar séu skýrar, þarfar og viðeigandi reglur í samstarfi við lögregluembætti.

Samráðsfundir og samskipti

Ríkislögreglustjóri hefur haldið reglulega samráðsfundi með öllum lögreglustjórum, um tvisvar til fjórum sinnum á ári síðastliðin ár. Fundargerðir hafa verið haldnar frá árinu 2017 í kjölfar þess að dómsmálaráðuneyti lagði áherslu á mikilvægi þessara funda. Ósk ráðuneytisins var sú að þeir yrðu betur nýttir sem farvegur til að beina álitamálum sem kæmu upp eða koma málefnum lögreglu á framfæri. Þá áréttaði ráðuneytið að þessir fundir væru vettvangur til að koma á framfæri atriðum sem rétt væri að beina til ríkislögreglustjóra af hálfu lögreglustjóra.

Fram að þessum tillögum dómsmálaráðuneytis í september 2017 höfðu þessir samráðsfundir að sögn lögreglustjóra ekki verið nægilega vel nýttir og stóð jafnvel til af hálfu embættis ríkislögreglustjóra að fækka þeim. Lögreglustjórar höfðu þá í auknum mæli leitað beint til ráðuneytisins með ýmis mál sem þurftu að þeirra mati að koma áfram. Að mati ráðuneytis virtist á þessum tíma nær ekkert vera um að brýn viðfangsefni á sviði lögreglunnar væru tekin til málefnalegrar umræðu á fundum ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra eða að t.d. verklagsreglur væru unnar með formlegu og skriflegu samráði. Ráðuneytið taldi því nauðsynlegt að efla þessa samráðsfundi og koma þeim í formlegra ferli.

Að sögn þáverandi ríkislögreglustjóra varð breyting á samskiptum embættisins og lögreglustjóra þegar skil urðu milli sýslumanns- og lögregluembætta árið 2015. Upp frá því hefðu kröfur og umkvartanir lögreglustjóra á hendur embættinu farið stigvaxandi og töluverðrar óþreyju gætt í garð yfirmanna þess. Þá hefðu einstakir lögreglustjórar í auknum mæli borið sig upp beint við dómsmálaráðuneyti ef sjónarmið þeirra fengu ekki hljómgrunn.

Við gerð þessarar úttektar tók Ríkisendurskoðun viðtöl við alla lögreglustjóra og var nánast samhljóða mat þeirra að samráðsfundir lögreglustjóra með ríkislögreglustjóra hefðu ekki verið nægjanlega markvissir og að allt samráð við boðun þeirra og fundarefni hefði vantað. Þeir hefðu því ekki verið sá vettvangur samræmingar sem þeim bar að vera. Að þeirra mati hefði verið áberandi skortur á samtali milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Lögreglustjórar áttu erfitt með að koma málum að á fundunum og oft voru dagskrárefni ákveðin einhliða af ríkislögreglustjóra. Í samtölum við Ríkisendurskoðun benti þáverandi ríkislögreglustjóri á að ávallt hefði verið kallað eftir óskum lögreglustjóra um fundarefni áður en samráðsfundir voru boðaðir. Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu þó fram dæmi þess að ekki hefði verið tekið undir slíkar óskir.

Áherslubreytingar dómsmálaráðuneytis árið 2017 höfðu þau áhrif tímabundið að fundar-
menning á samráðsfundum batnaði en fljótlega sótti aftur í sama farið. Ástæðan var einkum óánægja lögreglustjóra með sameiginleg mál eins og bílamál og búningamál, sem þeir töldu að fengju ekki nægjanlega athygli á fundunum, en einnig ósætti milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra um nauðsyn og gerð samræmdra verklagsreglna. Að sögn flestra lögreglustjóra virðist hafa verið lítill vilji hjá ríkislögreglustjóra til að taka málefni lögreglustjóra á dagskrá þessara funda. Þá er það einnig upplifun starfsmanna dómsmálaráðuneytis að fundirnir hefðu verið of einhliða af hálfu ríkislögreglustjóra.

Hvað varðar óformleg samskipti milli lögreglustjóra og embættis ríkislögreglustjóra kom fram í viðtölum Ríkisendurskoðunar við lögreglustjóra að þau hefðu verið mismikil eftir embættum. Persónuleg samskipti við ríkislögreglustjóra sjálfan voru ekki algeng en oftast gengu samskipti almennra starfsmanna lögregluembætta við starfsmenn embættis ríkislögreglustjóra vel, t.d. í

tengslum við fjarskiptamiðstöð, tölvudeild, almannavarnadeild eða alþjóðadeild. Samskiptin hefðu hins vegar verið erfið þegar kæmi að þjónustu- og stjórnsýsluhluta sem og samræmingarhlutverki embættis ríkislögreglustjóra og erfiðlega hefði gengið að fá svör við ýmsum beiðnum og upplýsingum sem lögreglustjórar teldu sig þurfa að fá í tengslum við rekstur embætta sinna. Dæmi um slíkt voru búnaðar-, fata- og bílamál. Þá hefði myndast faglegur ágreiningur t.d. varðandi verklagsreglur eins og lýst er hér að framan. Lögreglustjórar hefðu brugðist þannig við að þeir hefðu á undanförunum árum átt eigin samráðsfundi sín á milli án aðkomu ríkislögreglustjóra.

Yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjóra

Samkvæmt embætti ríkislögreglustjóra hafa komið upp erfiðleikar við að fá önnur lögreglulið til að lúta leiðsögn og fyrirmælum og sinna einstökum verkefnum. Ástæðan fyrir því er að mati embættisins óskýr forræðaskil milli ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneytis. T.d. hafi aldrei verið sett reglugerð sem fjallar nánar um hvað felist í því að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglu í umboði ráðherra. Þá hefur ríkislögreglustjóri gert athugasemdir við að þrátt fyrir hlutverk sitt þá fari hann ekki með almennt boðvald gagnvart lögreglustjórum en í lögreglulögum nr. 90/1996 kemur fram að lögreglustjórar sjálfir fari með stjórn lögregluliðs í sínu umdæmi. Hins vegar er áréttað að störf lögreglu skulu samhæfð og samræmd þar sem því er komið við og þar kemur embætti ríkislögreglustjóra við sögu.

Að sögn embættis ríkislögreglustjóra er núverandi skipulag lögreglu óskýrt og ýtir undir togstreitu og sérhagsmunagæslu. Frá því að embættið var stofnað hafi ráðherrar málaflokksins ekki skýrt með reglugerð umboð þess til að fara með yfirstjórn lögreglunnar, þrátt fyrir ítrekaðar óskir þar um.

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjóra árið 2006 var bent á að verka- og ábyrgðaskipting stjórnskipulags lögreglu hafi þá ekki að öllu leyti verið rökleg né í samræmi við grundvallarreglur stigveldisstjórnsýslu. Þær breytingar sem síðan hafa verið gerðar á lögreglulögum breyta í megindráttum ekki þessari ályktun. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði dómsmálaráðuneyti þurft að huga sérstaklega að því að lögreglulög eru ekki nógu skýr um skipulag og stigveldi lögreglu. Bera þau með sér tilefni til ágreinings með því að ætla ríkislögreglustjóra yfirstjórnunarhlutverk í umboði dómsmálaráðherra á sama tíma og þau áréttu sjálfstæði lögreglustjóra gagnvart ríkislögreglustjóra.

Óeining um valdmörk og yfirstjórnunarhlutverk embættis ríkislögreglustjóra hefur leitt til þess að lögreglustjórar hafa í auknum mæli leitað til dómsmálaráðuneytis vegna ýmissa mála í stað þess að leita til ríkislögreglustjóra. Þróunin hefur því orðið sú að í stað þess að líta á embætti ríkislögreglustjóra sem sameiningar- og samhæfingaraðila hafa önnur lögregluembætti séð ríkislögreglustjóra meira sem hliðsett embætti sem ekki hafi neitt boðvald yfir lögreglustjórum.

Við stofnun embættis ríkislögreglustjóra var gert ráð fyrir að vararíkislögreglustjóri, sem skipaður væri af ráðherra, væri ríkislögreglustjóra til aðstoðar og væri jafnframt staðgengill hans. Við breytingar á lögreglulögum nr. 46/2006 var ákvæði um vararíkislögreglustjóra breytt á þann veg að í stað hans kæmu aðstoðarríkislögreglustjórar og skyldi einn þeirra vera staðgengill ríkislögreglustjóra. Við skipulagsbreytingar innan lögreglunnar árið 2015 var þessu ákvæði breytt og ekki lengur skylt heldur einungis heimilt að skipa aðstoðarríkislögreglustjóra.

Engir aðstoðarríkislögreglustjórar hafa verið starfandi við embætti ríkislögreglustjóra frá árinu 2009. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom sú skoðun lögreglustjóra fram að þessi staðreynd hafi haft í för með sér veikingu á yfirstjórn embættis ríkislögreglustjóra og haft neikvæð áhrif á samskipti og samráð innan yfirstjórnar lögreglu. Fyrir sitt leyti vildi embætti ríkislögreglustjóra einfalda skipulag yfirstjórnar og styrkja starfsemi fageininga embættisins í stað þess að skipa aðstoðarríkislögreglustjóra.

Sú ákvörðun að skipa ekki aðstoðarríkislögreglustjóra frá árinu 2009 var að mati Ríkisendurskoðunar til þess fallin að veikja yfirstjórn embættisins, sérstaklega eftir að kröfur til hennar fóru vaxandi í kjölfar skipulagsbreytinga á lögreglunni árið 2015. Yfir sama tímabil hefur embætti ríkislögreglustjóra í vaxandi mæli verið falin verkefni á sviði löggæslu, sem síðan hafa fengið forgang við yfirstjórn og við ráðstöfun fjárheimilda.

Vantraust

Á árinu 2019 versnuðu samskipti milli stjórnenda hjá ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra enn frekar. Hávær gagnrýni kom fram á embætti ríkislögreglustjóra vegna reksturs bílamiðstöðvar, en notendahópur á vegum lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra hafði þá haft bílamiðstöð til sérstakrar skoðunar frá því í desember 2018. Á fundi með dómsmálaráðuneyti í júní 2019 var í kjölfar þessarar miklu gagnrýni samþykkt að leggja bílamiðstöð niður og starfshópur myndaður til að koma bílamálum lögreglu í betra horf. Nánar er fjallað um rekstur bílamiðstöðvar í kafla 3.

Þann 14. september 2019 birtist viðtal við Harald Johannessen, þáverandi ríkislögreglustjóra í Morgunblaðinu. Í kjölfar viðtalsins lýstu átta af níu lögreglustjórum í landinu yfir vantrausti á ríkislögreglustjóra þann 23. september 2019. Þann sama dag gaf formannafundur landssambands lögreglumanna einnig út yfirlýsingu um vantraust á ríkislögreglustjóra. Í viðtölum sem Ríkisendurskoðun tók við lögreglustjóra kom fram að vantraustið beindist að ríkislögreglustjóra sjálfum og ástæða vantraustsins væri bæði ummæli hans í viðtalinu og langvarandi samskiptavandamál. Þá væri embættið ekki að standa sig nægjanlega vel sem samhæfingar- og samræmingaraðili. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum var sá eini sem ekki lýsti yfir vantrausti og taldi enn fremur að það væri ekki á forræði lögreglustjóra að gera slíkt.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það sérstakt áhyggjuefni hvernig samskipti innan löggæslu þróuðust yfir lengri tíma án úrlausnar innan stjórnsýslunnar. Við þessu verði að bregðast með afgerandi hætti og vinna að því að koma á nánara samstarfi og samráði á milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Nauðsynlegt er að dómsmálaráðuneyti beiti sér fyrir því að skýra betur yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjóra og hvað felist í því að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra. Skýra þarf verkaskiptingu milli embætta og að boðvald innan skipulags lögreglu sé skýrt. Ríkisendurskoðun telur rétt að skipulag löggæslu í landinu verði endurskoðað með það að markmiði að auka samtakamátt og samvinnu allra lögregluembætta, með það fyrir augum að lögreglan á Íslandi starfi í framtíðinni sem ein lögregla, eitt lið undir sameiginlegri stjórn.

1.6 Þjónustuhlutverk ríkislögreglustjóra

Í lögreglulögum nr. 90/1996 er sérstaklega tiltekið þjónustuhlutverk ríkislögreglustjóra. Þannig á ríkislögreglustjóri að veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum, halda málaskrá um kærur, halda utan um dagbók lögreglu og aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í 40 Ríkislögreglustjóri

þágu löggæsluhagsmuna. Þá á ríkislögreglustjóri að starfrækja almenna deild er annist kerfisbundna skráningu upplýsinga um lögreglumálefni. Ríkislögreglustjóri á einnig að hafa umsjón með kaupum á ökutækjum, fötum og búnaði og hafa reglulegt eftirlit með lögreglustöðvum, tækjum þeirra og búnaði.

Kaup á búnaði

Ríkislögreglustjóri skal hafa umsjón með kaupum á fatnaði fyrir lögregluna, sbr. c-lið 2. tölul. 5. gr. lögreglulaga. Samkvæmt reglugerð nr. 1152/2011 um einkennisfatnað lögreglu er það hlutverk lögreglustjóra að útvega einkennisfatnað og annað búnað fyrir lögreglumenn samkvæmt þörfum og þar kemur fram að ekki sé heimilt að nota annan fatnað eða búnað en þann sem ríkislögreglustjóri hefur samþykkt til notkunar. Lögreglustjórum ber þannig að fara að fyrir-mælum ríkislögreglustjóra varðandi þær kröfur og skilyrði sem hann setur varðandi fatnað.

Ríkislögreglustjóri skipar sérstaka fata- og búnaðarnefnd ríkislögreglustjóra. Í henni eru formaður lögreglustjóraráfélags Íslands, fulltrúar frá lögregluembættunum, fulltrúi lands-sambands lögreglumanna auk fulltrúa frá ríkislögreglustjóra. Nefndin fundar með reglu-bundnum hætti en engar fundargerðir eru haldnar til að varpa ljósi á framvindu verkefnisins. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti að bæta úr þessu.

Helsta viðfangsefni nefndarinnar er að annast gerð þarfalýsingar á fatnaði fyrir útboð. Kröfur til fatnaðar hafa breyst mikið í áranna rás og hefur nefndin þurft að leita til ytri sérfræðinga til ráðgjafar til að tryggja gæði búnaðarins. Lögreglufatnaður hefur að jafnaði verið boðinn út og lögreglustjórar geta leitað til þeirra sem útboðið nær til. Árið 2016 rann út útboðssamningur sem lögregla hafði gert vegna fatnaðar árið 2010 og nýtt útboð fór ekki fram m.a. vegna þess að kröfulýsingar vegna nýs samnings voru ekki tilbúnar. Afleiðingin varð sú að lögregluembætti lentu í miklum vandræðum með fatamál lögreglumanna þar sem enginn samningur um innkaup á fatnaði var til staðar.

Nefndin var tilbúin með útboðslýsingu vegna fatnaðar í lok árs 2017 og fór útboðið fram í nóvember það ár sem rammasamningsútboð á vegum Ríkiskaupa. Fatnaður var boðinn út í þremur flokkum, þ.e. einkennishúfur, daglegur vinnufatnaður og annar fatnaður. Niðurstaða útboðsins var sú að samið var við einn aðila vegna einkennishúfna og annars fatnaðar. Engin gild tilboð bárust aftur á móti í daglegan vinnufatnað. Ástæðan var m.a. sú að útboðsgögnin voru ekki nægjanlega skýr hvað varðar vísun í staðla. Útboðslýsingar voru því endurskoðaðar og kröfulýsingar einfaldaðar. Auk þess var flokkum fjölgað sem hægt var að bjóða í. Var þetta gert til að auka líkur á því að fá fatnað sem mætir kröfum kaupanda.

Farið var í nýtt útboð í september 2019. Byggt var á reynslu fyrra útboðs og útboðsgögnin einfölduð og kröfulýsingar gerðar skýrari. Markmiðið var að bjóðendur gætu boðið fatnað sem væri að mestu leyti stöðluð vara sem væri hægt að fá afhenta með skömmum fyrirvara. Einnig var ákveðið að skipta útboðinu í sjö flokka, hlífðarfatnað/regnfatnað, buxur fyrir útkallslögreglu, buxur fyrir innivinnandi lögreglu, skyrtu, skyrtu/bol undir öryggisvesti, polo-bol og jakki/miðlag. Heimilt var að bjóða í einstaka flokka útboðsins til að auka líkur á sem fjölbreyttustu úrvali. Með útboðinu fylgdi einnig magnáætlun sem hvert og eitt embætti að undanskildu embættinu á Norðurlandi vestra skilaði inn til ríkislögreglustjóra áður en útboðið fór fram. Ein af grundvallarforsendum vel heppnaðs útboðs er að magnið sé nokkurn veginn þekkt. Því er mikilvægt að lögregluembættin upplýsi ríkislögreglustjóra um þarfir sínar. Niðurstöður útboðsins lágu ekki fyrir við gerð þessarar skýrslu.

Ljóst er að fjögurra ára bið lögreglustjóra eftir niðurstöðu útboðs á fatnaði hefur haft í för með sér að hver og einn lögreglustjóri hefur tekið það upp að panta sjálfur inn fatnað. Engin sameiginleg innkaup hafa átt sér stað af hálfu lögreglustjóra og iðulega eru föt keypt beint af birgjum án útboðs og samninga. Lögregluembættin eru misvel í stakk búin fjárhagslega og því er kaupgeta þeirra mismunandi. Þannig geta sum embætti leyft sér dýrari fatnað sem hefur í för með sér að lögregluþjónar á mismunandi stöðum á landinu eru misvel útbúnir. Hefur þetta skapað óánægju á meðal þeirra. Í samtölum við Ríkisendurskoðun taldi ríkissaksóknari það vera óásættanlegt að útlit einkennisbúninga lögreglu væri mismunandi.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur fyrir sitt leyti bent á að reglugerðir nr. 1152/2011 um einkennisfatnað lögreglunnar og reglugerð nr. 1151/2011 um einkenni og merki lögreglunnar stuðli að ákveðinni samræmingu á einkennum og fatnaði á landsvísu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það óviðunandi hversu langan tíma þetta ferli hefur tekið og að engar samræmdar leiðbeiningar eða tilmæli hafi komið frá ríkislögreglustjóra á þessu tímabili varðandi innkaup og fatamál lögreglu.

Í ábendingu sinni frá árinu 2011 benti Ríkisendurskoðun á að ríkislögreglustjóri ætti að lágmarki að vera upplýstur um fyrirhuguð kaup embætta á ökutækjum, fatnaði og búnaði fyrir lögreglu. Ef innkaup embætta færu yfir mörk útboðsskyldu skyldi ríkislögreglustjóri bjóða þau út í samvinnu við Ríkiskaup. Ríkislögreglustjóri hefur hins vegar bent á að forstöðumenn lögregluembætta beri fjárhagslega ábyrgð á rekstri stofnana sinna og embætti ríkislögreglustjóra hafi því ekki boðvald yfir lögreglustjórum hvað innkaup varðar.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að embætti ríkislögreglustjóra hafi ekki haft sérstök afskipti af kaupum lögregluembætta á fatnaði og búnaði. Þar af leiðandi er lítið samræmi í innkaupum og fá tækifæri sem gefast til að kaupa inn sameiginlega fyrir embættin þvert á það sem lög um opinber innkaup gera ráð fyrir. Kom til dæmis fram að lögregluembætti hafi keypt búkmyndavélar og annan búnað af netverslunum eins og *AliExpress* til að fá sem hagstæðast verð án aðkomu ríkislögreglustjóra. Af þessu tilefni ítrekar Ríkisendurskoðun að lögregluembættunum ber að virða ákvæði laga um opinber innkaup og umsjónarhlutverk ríkislögreglu-

stjóra á þessu sviði. Þá þarf ríkislögreglustjóri að sinna umsjónarhlutverki sínu betur með því að gefa út leiðbeiningar í það minnsta um hvernig haga skuli innkaupum á fatnaði og búnaði.

Upplýsingatækniþjónusta

Ríkislögreglustjóri rekur umfangsmikla tölvudeild sem gegnir margvíslegu þjónustuhlutverki. Má þar t.d. nefna tölvuumsjón hjá embætti ríkislögreglustjóra sem og ábyrgð á uppsetningu og eftirliti með tölvubúnaði lögregluembætta og stofnana sem tengjast víðneti lögreglu, þar á meðal héraðssaksóknara, ríkissaksóknara og Útlendingastofnunar. Þá sinnir deildin notendaumsjón hjá ofangreindum embættum og stofnunum utan embættis lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

Ríkissaksóknari fer með eftirlit með framkvæmd símhlustana og skyldra úrræða hjá lögreglu. Ríkissaksóknari skal hafa eftirlit með því að gögnum sé eytt og setja reglur um hvernig eftirlitinu skuli háttað þannig að unnt sé að upplýsa hver hafi haft aðgang að upplýsingum sem hafi verið aflað. Var þessi skylda innleidd með lögum árið 2017. Við sama tækifæri var ljóst að uppfæra þyrfti tækjabúnað og þróa LÖKE með þeim hætti að hægt væri að halda betur utan um gögn úr símhlustunum og stýra aðgangi að þeim með skýrum hætti. Fékk ríkislögreglustjóri um 9 m.kr. fjárveitingu til að koma þessu á.

Að mati ríkissaksóknara hefur ríkislögreglustjóri ekki haft samráð um þessi mál og að ekkert hafi miðað þrátt fyrir ábendingar og ítrekanir þar um. Ríkissaksóknari telur sig því ekki geta sinnt lögbundnu hlutverki sínu og telur að ríkislögreglustjóri hafi ekki staðið sig nægjanlega vel í að koma viðeigandi verklagi á. Embætti ríkislögreglustjóra hefur bent á að kerfið sem lögreglan notar til símhlustana sé í raun ónýtt og þarfnist endurnýjunar. Hefur embættið vakið athygli dómsmálaráðuneytis á þessari stöðu. Niðurstaðan var sú að fela tæknirannsóknadeild lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að annast gerð þarfalýsingar fyrir útboð á nýju kerfi.

Önnur þjónusta

Töluverð samvinna er á milli starfsfólks ríkislögreglustjóra og lögregluembætta vegna þeirra löggæsluhlutverka sem ríkislögreglustjóri sinnir. Þannig hefur almannavarnadeild ríkislögreglustjóra víðtækt þjónustuhlutverk gagnvart lögregluembættunum og sama má segja um alþjóðadeildina. Þá rekur ríkislögreglustjóri fjarskiptamiðstöð sem þjónustar öll lögregluembættin og á í miklum samskiptum við þau.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að yfirleitt gengur samvinna ríkislögreglustjóra og lögregluembætta vel vegna þessara mála. Misjafnt er hversu mikið embættin þurfa á þessari þjónustu að halda en þegar á reynir vinna aðilar vel saman.

1.7 Ríkislögreglustjóri og dómsmálaráðuneyti

Í lögreglulögum nr. 90/1996 var gert ráð fyrir að dómsmálaráðherra myndi setja reglugerð sem gæfi nánari fyrirmæli um hlutverk ríkislögreglustjóra. Eins og fram hefur komið hefur slík reglugerð aldrei verið sett þrátt fyrir óskir embættis ríkislögreglustjóra allt frá stofnun þess. Í viðtölum sem Ríkisendurskoðun átti við þáverandi ríkislögreglustjóra og starfsmenn embættis

hans kom fram að það stæði embættinu fyrir þrifum að reglugerð um hlutverk þess hefði aldrei verið sett. Ekki væri nægjanlega skýrt að málefni löggæslunnar á Íslandi væru á forræði ríkislögreglustjóra, t.d. í tengslum við erlent samstarf. Þá hefði komið upp ágreiningur milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu í tengslum við viðbrögð við mótmælum á árinu 2008 og yfirstjórn verkefna. Þótt sá ágreiningur hefði verið leystur telur ríkislögreglustjóri skorta skýrleika af hálfu ráðuneytisins um hlutverk og yfirstjórnunarvald embættis ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri vann m.a. drög að reglugerð um hlutverk ríkislögreglustjóra og afhenti þáverandi innanríkisráðherra árið 2013 til frekari vinnslu. Að sögn dómsmálaráðuneytis voru drögin send lögreglustjórum til yfirferðar og athugasemda á árunum 2016 og 2017. Vinnan var hins vegar ekki kláruð og sett til hliðar við stofnun nýs dómsmálaráðuneytis. Þá var að sögn dómsmálaráðuneytis einnig ljóst á þeim tímapunkti að ekki væri rétt að setja slíka reglugerð fyrir en búið væri að leysa ágreining þann sem væri uppi milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra um sameiginleg mál, eins og bílamál og búnaðarmál. Til að byrja með lagði því ráðuneytið upp með að samráðsfundir milli lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra yrðu betur nýttir.

Sýn dómsmálaráðuneytisins var sú að samráðsfundir yrðu vettvangur til að ræða þau málefni og verkefni á sviði löggæslu sem lögreglan teldi nauðsynlegt að taka upp. Að lokinni umræðu þar myndi svo ríkislögreglustjóri bregðast við og eftir atvikum beina einstökum erindum til ráðuneytisins eftir því sem þörf krefði. Þannig lagði ráðuneytið áherslu á að fjallað yrði með skipulegum og málefnalegum hætti um málefni löggæslunnar undir forystu ríkislögreglustjóra. Þessari áherslubreytingu var vel tekið og gekk þetta fyrirkomulag ágætlega í fyrstu. En síðar tók að síga á ógæfuhliðina og samskiptin milli ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra versnuðu eins og lýst hefur verið hér að framan.

Samskipti ráðuneytis og ríkislögreglustjóra hafa almennt verið góð en ágreiningur hefur staðið um einstök verkefni. Ráðuneytið hefur því í vissum tilvikum þurft að beina fyrirmælum til embættisins til að leysa úr slíkum ágreiningi. Samkvæmt embætti ríkislögreglustjóra hefur mjög sjaldan komið til slíks ágreinings.

Að sögn dómsmálaráðuneytis hefur það tíðkast í seinni tíð að ákveðin verkefni ríkislögreglustjóra hafi endað með aðkomu dómsmálaráðuneytis sem hafi þá sjálft þurft að leysa verkefni. Samkvæmt dómsmálaráðuneyti hafa ástæður þessa m.a. verið að embætti ríkislögreglustjóra hefði ekki tekist að leysa úr þeim vanda eða ágreiningi sem myndast hefði innan lögreglu. Í því sambandi má m.a. nefna rekstur bílamiðstöðvar ríkislögreglustjóra og vinnu í tengslum við verklag vegna vistunar einstaklinga í sjálfsvígshættu, en í báðum þessum málum varð ráðuneytið að grípa inn í vegna skorts á samráði ríkislögreglustjóra við önnur lögregluembætti.

Þá telur ráðuneytið að ríkislögreglustjóri hafi ekki sýnt nægilegt frumkvæði í tilteknum málum sem undir embættið heyra. Nefnir ráðuneytið þar helst samræmingu á löggæslumyndavélakerfi lögreglu á landsvísu þar sem ekki var hægt að fjármagna og framkvæma hugmyndir ríkislögreglustjóra um heildstætt myndavélakerfi með kostnaðarsömum gagnageymslum.

Einnig nefnir ráðuneytið að embætti ríkislögreglustjóra hefði dregið það að koma nýjum meðalhraðamyndavélum í gagnið og borið fyrir sig persónuverndarsjónarmiðum þrátt fyrir bréf ráðuneytisins þess efnis að engin slík sjónarmið kæmu í veg fyrir gangsetningu vélanna.

Ráðuneytið ákvað í desember 2019 að komið yrði á fót lögregluráði þar sem allir lögreglustjórar í landinu eiga sæti ásamt ríkislögreglustjóra, sem jafnframt er formaður lögregluráðs. Um er að ræða formlegan samráðsvettvang lögreglustjóra sem stefnir að því markmiði að efla samráð og tryggja hæfni lögreglu til að takast sameiginlega á við verkefni sín. Nýr ríkislögreglustjóri var settur tímabundið frá og með 1. janúar 2020 og staðan auglýst með umsóknafresti til 10. janúar 2020.

Lögregluráð tók til starfa 1. janúar 2020 og innan þess eru tekin til umræðu tiltekin málefni, s.s. stefnumótun lögreglu, framkvæmd löggæsluáætlunar, þarfagreiningar fyrir lögreglu, samræming verklags og gerð verklagsreglna. Hvorki er gert ráð fyrir að lögregluráð taki stjórnvaldsáskvarðanir né gefi bindandi álit.

Yfirstjórn lögreglu í umboði ráðherra verður áfram í höndum ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóra ber þó að hafa samráð við lögreglustjóra um ákvarðanir um veigamikil mál á vettvangi ráðsins. Ef ekki næst samstaða í ráðinu er hægt að beina ákvörðunum ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra til staðfestingar. Að mati dómsmálaráðuneytis styður stofnun lögregluráðs við þá áherslu ráðherra að lögreglan verði í vaxandi mæli rekin sem ein samhent heild, óháð því hvernig yfirstjórn er háttað.

Ríkisendurskoðun telur að stofnun lögregluráðs sé mikilvægt skref í rétta átt að aukinni samvinnu og þeirri samhentu heild sem nauðsynlegt er að lögreglan í landinu myndi. Ríkisendurskoðun bendir á að skýra þurfi hlutverk lögregluráðs og ábyrgð og yfirstjórn embættis ríkislögreglustjóra í tengslum við endurskoðun lögreglulaga og setningu reglugerðar um hlutverk ríkislögreglustjóra.

1.8 Eftirlit með lögreglu

Nefnd um eftirlit með lögreglu tók til starfa í byrjun árs 2017 þegar lög nr. 62/2016 um breytingu á lögreglulögum tóku gildi. Eitt af meginverkefnum nefndarinnar er að taka við tilkynningum frá borgurum sem varða ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglu, starfsaðferðir eða framkomu starfsmanns lögreglu. Nefnd um eftirlit með lögreglu hefur jafnframt það verkefni að taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu. Þá hefur nefndin heimild til að taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar hún telur tilefni til.

Nefndin er sjálfstæð og óháð stjórnáskrifunefnd og hún fylgist með því að mál sem falla undir starfssvið hennar fái úrvinnslu og afgreiðslu hjá þar til bærnum stjórnvöldum en ekki er gert ráð fyrir að nefndin taki beinan þátt í meðferð máls sem hún vísar annað. Nefndin hefur almennt ekki eftirlit með skipulagi eða verkferlum innan lögreglu. Hún hefur þó möguleika á að koma á framfæri ábendingum við hana ef upp koma mál þar sem skipulagi eða verkferlum er ábótavant. Nefndin getur komið slíkum ábendingum á framfæri á grundvelli heimildar til að skoða mál að eigin frumkvæði.

Nefndin hefur með reglubundnum hætti kynnt sér aðstæður, skipulag og verkefni einstakra lögregluembætta með því að skipuleggja heimsóknir til embætta. Þá hefur nefndin kynnt sér verklagsreglur sem lögregluembættin styðjast við í störfum sínum. Nefndin hefur í ársskýrslum sínum vakið athygli á því hvernig staðið sé að útgáfu samræmdra verklagsreglna og leiðbeininga innan lögreglu. Telur nefndin m.a. að óljóst sé af efni og formi þessara skjala hver tilgangur slíkra reglna sé, þ.e. hvort um sé að ræða verklag um samskipti lögreglu og borgara eða innri verkferla, skjalaskráningu eða sambærilegt. Telur nefndin að nauðsynlegt sé að skilið sé þarna á milli með skýrari hætti og að umtalsverð tækifæri séu til þess að bæta stjórnáskrifu, skilvirkni og verklag lögreglu með skýrari verkferlum. Ríkisendurskoðun tekur undir þetta mat nefndarinnar og telur að nýstofnað lögregluráð geti nýst vel við þessa vinnu.

Í töflu 1.11 má sjá yfirlit yfir fjölda mála sem nefndin hefur haft til umfjöllunar. Á fyrsta starfsári nefndarinnar komu inn rúmlega 80 kvartanir og kærur, þeim fjölgaði síðan um rúm 20% árið 2018 og lítils háttar fjölgun varð einnig á árinu 2019.

Tafla 1.11 Verkefni nefndar um eftirlit með lögreglu

	2017	2018	2019
<i>Innkomnar kvartanir og kærur</i>	81	100	102
<i>Ákvarðanir um að framsenda kvörtun eða kæru</i>	29	72	23
<i>Kvörtunar- og kærumálum lokið</i>	21	37	73
<i>Ákvarðanir um frumkvæðisathugun</i>	4	6	6
<i>Frumkvæðismálum lokið</i>	0	1	1

Heimild: Nefnd um eftirlit með lögreglu (www.nel.is)

Nefnd um eftirlit með lögreglu kemur ekki í stað innra eftirlits, heldur er hún vettvangur fyrir borgara til að koma að sínum kvörtunum eða athugasemdum um störf lögreglu. Nefndin hefur í ársskýrslum sínum bent á að hún hafi ekki rannsóknarheimildir samkvæmt lögum. Þá geti hún ekki upp á sitt einsdæmi fyrirskipað opinbera rannsókn á einstökum atburðum né beitt lögreglu viðurlögum. Hennar hlutverk sé fyrst og fremst að greina erindi og koma kvörtunum eða athugasemdum í viðeigandi farveg og fylgjast með afgreiðslu þeirra.

Innra eftirlit

Ekkert miðlægt innra eftirlit með starfsháttum lögreglu er starfrækt með formlegum hætti. Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs í sínu umdæmi og ef brot gegn verklagsreglum eða agabrot gefa tilefni til aðgerða er það í verkahring viðkomandi lögreglustjóra að bregðast við. Ef grunur vaknar um refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglu í starfi og sá grunur leiðir af sér tilefni til kæru er málið sent héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara til meðferðar.

Fulltrúar GRECO, samtaka ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu, skiluðu skýrslu um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og löggæslu á Íslandi í apríl 2018. Þar komu m.a. fram tilmæli GRECO um að komið verði á fót miðlægri einingu eða ákveðnum aðila innan stofnanauppbyggingu lögreglunnar sem verði falið það hlutverk að annast innra eftirlit og rannsóknir, undir ábyrgð ríkislögreglustjóra. Þá þurfi jafnframt að endurskoða skipulag löggæslu til að tryggja skilvirka innleiðingu stefnumótunar án afskipta ráðuneytis eða stjórn mála.

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 62/2016 var í upphafi að finna ákvæði um að innan embættis ríkislögreglustjóra yrði starfrækt innra eftirlit með lögreglu. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að þetta ákvæði ætti að festa betur í sessi eftirlitshlutverk ríkislögreglustjóra. Þó var það þannig að innra eftirlit ríkislögreglustjóra væri ekki ætlað að hafa áhrif á stjórnunarheimildir lögreglustjóra sem færi með stjórn eigin lögregluliðs. Fremur að um væri að ræða innra gæðaeftirlit með störfum lögreglu sem myndi stuðla að bættum gæðum löggæslu. Þannig var gert ráð fyrir því að í þessu innra eftirliti myndi m.a. felast úttektir á uppflettingum í gagnagrunnum lögreglu, vettvangseftirlit ásamt öðrum aðgerðum sem væru til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem lögregla vinnur að lögum samkvæmt.

Gerð var athugasemd við þetta ákvæði í umsögnum sem sendar voru Alþingi. Þannig taldi héraðssaksóknari ákvæðið ekki nógu skýrt og að taka þyrfti af allan vafa um verkaskiptingu milli lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra í þessum efnum. Þá lagðist lögreglustjórafélag Íslands alfarið gegn þessu ákvæði og taldi að um væri að ræða grundvallarbreytingu á stjórnun löggæslu í landinu og að faglegan undirbúning skorti fyrir ákvæði sem þessu. Ef innra eftirliti ætti að vera fyrir komið hjá öðrum en lögreglustjórunum sjálfum þá hlyti embætti ríkislögreglustjóra að falla þar einnig undir. Að mati lögreglustjórafélags Íslands væri fremur ástæða til að kanna hvort innra eftirliti væri betur fyrir komið utan lögreglu.

Tekið var undir þessar athugasemdir í meðferð frumvarpsins og í nefndaráli allsherjar- og menntamálanefndar var lagt til að fella ákvæðið brott að sinni en lagt til að samráðsferli færi fram um hvar væri heppilegt að staðsetja slíkt eftirlit. Var þá beint til dómsmálaráðuneytis að hefja undirbúning nýrrar tillögu um eflingu gæðaeftirlits lögreglu. Frumvarpið varð síðar að lögum nr. 62/2016 um breytingu á lögreglulögum án þessa ákvæðis.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar voru lögreglustjórar og þáverandi ríkislögreglustjóri sérstaklega spurðir um afstöðu til innra eftirlits og fyrirkomulags þess. Fram kom að lögreglustjórar voru almennt sammála um að best væri að slíku eftirliti væri fyrir komið utan lögreglu, t.d. hjá dómsmálaráðuneyti eða hjá sjálfstæðri stofnun. Þá kom fram hjá þáverandi ríkislögreglustjóra að hann hefði lengi verið talsmaður þess að hér á landi væri eining sem hefði beinlínis þetta hlutverk og hefði heimildir til að sinna því. Nefnd um eftirlit með lögreglu væri kannski ekki rétti aðilinn til að fara með innra eftirlit þar sem það væri borgaraleg nefnd sem hefði ekki innsæi inn í lögregluna. Að hans mati færi betur á því að innra eftirlit væri hjá aðila sem hefði þekkingu og vitneskju um starfshætti lögreglu.

Á Alþingi hefur verið lögð fram [tillaga til þingsályktunar](#) um sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu. Tillagan kveður á um að forseta Alþingis verði falið að leggja fyrir forsætisnefnd Alþingis að semja lagafrumvarp um sérstaka stofnun á vegum þingsins sem hafi sjálfstætt eftirlit með starfsemi og starfsháttum lögreglu. Telja flutningsmenn tillögunnar að vel

fari á því að eftirlitsstofnun af þessu tagi heyri undir Alþingi. Þannig væri hægt að koma í veg fyrir tengsl við löggæsluyfirvöld en reynslan frá hinum Norðurlöndunum sýni að þörf sé fyrir eftirlitsstofnun af þessu tagi sem er með öllu óháð löggæslunni.

Ríkisendurskoðun telur að fara þurfi yfir með faglegum og ítarlegum hætti hvernig sé best að koma fyrir eftirliti með starfsemi og starfsháttum lögreglu. Fara þarf fram samtal og samráð um umboð slíks eftirlits, sjálfstæði þess og hæfi. Best væri að gera það samhliða breytingum sem gera þarf á skipulagi löggæslu í landinu.

Að sögn dómsmálaráðuneytis er nú hafin vinna í ráðuneytinu við frumvarp um breytingu á lögreglulögum og eftir atvikum öðrum lögum með það að markmiði að styrkja nefnd um eftirlit með lögreglu. Skoða á m.a. hvort rétt sé að nefnd um eftirlit með lögreglu fái sjálfstæðar rannsóknarheimildir og auknar fjárheimildir til að takast á við það hlutverk. Einnig hvort rétt sé að fela nefndinni eftirlit með öðrum aðilum sem hafa valdbeitingarheimildir og styrkja eftirlitsheimildir Alþingis með störfum nefndarinnar. Ríkisendurskoðun fagnar því að þessi vinna sé hafin og telur mikilvægt að henni sé hraðað eftir því sem kostur er.

2 Rekstur embættis ríkislögreglustjóra

Rekstur ríkislögreglustjóra er að hluta fjármagnaður með framlögum úr ríkissjóði en stór hluti tekna embættisins eru sértekjur. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2020 er heildarfjárheimild til málaflokksins *löggæsla* 17,1 ma.kr., en undir málaflokkinn fellur starfsemi ríkislögreglustjóra, níu lögregluembætta, samræmdrar neyðarsvörunar og ýmis löggæslu- og öryggismál. Heildarfjárheimild til embættis ríkislögreglustjóra fyrir árið 2020 er 2,9 ma.kr. þar af 2,8 ma.kr. í rekstrarframlag. Rekstrartekjur embættisins samkvæmt fjárlögum skulu vera 0,6 ma.kr. og verður framlag úr ríkissjóði til ríkislögreglustjóra á árinu 2020 því 2,3 ma.kr. sem er nokkur hækkun frá árinu 2019.

Í töflu 2.1 má sjá þróun rekstrar ríkislögreglustjóra árin 2016–18 samkvæmt ársreikningum embættisins en rekstrarniðurstaða ársins 2019 liggur ekki fyrir. Í ársreikningum embættisins fyrir árin 2017 og 2018 hafa fjárheimildir til fjárfestinga ekki verið tilgreindar í rekstrarreikningi og koma þær því ekki fram í töflunni.

Tafla 2.1 Rekstur ríkislögreglustjóra árin 2016–18 (m.kr.)

	2016	2017	2018
Tekjur			
Seld þjónusta	109,6	223,1	218,6
Framlög og ýmsar tekjur	870,3	938,2	937,7
Tekjufærsla frestaðra tekna fyrri ára	0	135,2	166,3
Fjárveitingar	1.655,9	1.572,4	1.673,5
Tekjur samtals	2.635,8	2.868,9	2.996,1
Gjöld			
Laun og launatengd gjöld	1.414,8	1.699,2	1.825,1
Annar rekstrarkostnaður	1.183,5	1.147,0	1.129,7
Afskriftir	0	135,2	166,3
Gjöld samtals	2.598,3	2.981,4	3.121,1
Fjármagnsgjöld (Fjárm.tekjur – fjárm.gjöld)	-5,9	-6,9	-5,3
Gjöld alls	2.604,2	2.988,3	3.126,4
Tekjuafgangur/halli	31,6	-119,4	-130,3

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Þegar rýnt er í gjaldahlið rekstrarreiknings má sjá að stærsti einstaki útgjaldaliðurinn eru laun og launatengd gjöld, sem á tímabilinu námu um 55%-58% af heildargjöldum. Það verður að teljast lágt hlutfall launakostnaðar miðað við opinbera stofnun. Stærstu einstöku gjaldaliðir fyrir utan laun og launatengd gjöld eru ýmis tölvutengdur kostnaður, húsaleiga og kostnaður sem tengist rekstri bílamiðstöðvar, s.s. viðgerðir og varahlutir.

Hlutfall sértekna ríkislögreglustjóra af heildartekjum embættisins var á árunum 2016–18 á bilinu 36%-41%, sem telja verður óvenjulega hátt hlutfall hjá A-hluta stofnun. Um helmingur sértekna hafa stafað af rekstri bílamiðstöðvar embættisins sem nánar er fjallað um í kafla 3.

Aðrir stórir þættir í sértekjum embættisins er kostnaðarhlutdeild annarra aðila í rekstri tölvudeildar, sala á þjónustu stoðdeildar til Útlendingastofnunar og sala á þjónustu vegna varnartengdra verkefna til utanríkisráðuneytisins. Það sem einkennir stærstan hluta sértekna embættisins er að um tekjur frá öðrum opinberum aðilum er að ræða. Sundurliðun sértekna má sjá í töflu 2.2.

Tafla 2.2 Sundurliðun sértekna árin 2016–18 (m.kr.)

	2016	2017	2018
Seld þjónusta			
Sérfræðiþjónusta	0	18,0	0
Ýmsar þjónustutekjur*	109,6	205,1	218,6
Seld þjónusta samtals	109,6	223,1	218,6
Framlög og ýmsar tekjur			
Leigutekjur**	543,0	610,7	593,2
Kostnaðarhlutdeild***	316,3	311,3	309,2
Ýmsar tekjur	11,0	16,2	35,3
Framlög og ýmsar tekjur samtals	870,3	938,2	937,7
Sértekjur samtals	979,9	1.161,3	1.156,3
* Að stærstum hluta tekjur vegna samninga við utanríkisráðuneyti og Útlendingastofnun			
** Að stærstum hluta tekjur vegna reksturs bílamiðstöðvar			
*** Að stærstum hluta tekjur vegna reksturs tölvudeildar			

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Eins og sjá má í töflu 2.2 varð talsverð breyting á sértekjum á milli áranna 2016 og 2017 eða um 18,5% hækkun. Skýrist það einkum af hækkun tekna vegna þjónustu stoðdeildar ríkislögreglustjóra við Útlendingastofnun sem nánar verður fjallað um síðar. Enn fremur hækkðu tekjur af bílamiðstöð á milli áranna um 12,5%.

Eins og fram kemur í kafla 1.3.1 rekur ríkislögreglustjóri tölvudeild sem þjónustar alla lögregluna á landinu en veitir auk þess héraðssaksóknara, ríkissaksóknara og Útlendingastofnun þjónustu. Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra kostar embættið lang stærstan hluta af því sem lýtur að tölvubúnaði, tölvukerfum, hugbúnaðarsmíði og þróun fyrir framangreinda aðila. Embættið innheimtir síðan gjald af notendum kerfanna sem sundurliðað er í eftirfarandi þætti eftir því sem við á: Málaskrá GoPro, notandi & tölvupóstur, fjarvinnslutenging (VPN), afritun, lögreglukerfið, símtæki, vinnustöð, snjallsímatenging og að lokum það sem ekki er hægt að sundurliða og fært er á liðinn þátttaka í sameiginlegum kostnaði (kostnaðarhlutdeild).

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2007 var lögð til breyting á fjármögnun tölvumiðstöðvar þáverandi dóms- og kirkjumálaráðuneytis (TMD). Var þá fyrirhugað að reksturinn yrði alfarið fjármagnaður með greiðslum frá þeim embættum sem nýttu þjónustu TMD. Samkvæmt upplýsingum í frumvarpinu var heildarvelta TMD áætluð 173,3 m.kr. og skyldu við þessa breytingu samtals 73 m.kr. færast til embætta ríkissaksóknara, ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og Útlendingastofnunar til að greiða TMD fyrir þjónustu. Var hlutur ríkislögreglustjóra í þeirri breytingu 11,3 m.kr. til að mæta hlut embættisins í kostnaði vegna tölvumiðstöðvar. Var ákvæði þess efnis samþykkt.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2008 kemur hins vegar fram að í upphafi árs 2007 hafi verið ákveðið að hætta rekstri TMD og færa hana annars vegar til Þjóðskrár, sem tók að sér þjónustu fyrir stjórnsýslustofnanir ráðuneytisins, og hins vegar til embættis ríkislögreglustjóra sem tók yfir rekstur upplýsingakerfa á sviði öryggismála. Með þessari breytingu var í frumvarpinu gert ráð fyrir að 64,2 m.kr. færðust til Þjóðskrár en á móti 62,3 m.kr. í sértekjur af sölu þjónustunnar til annarra stofnana. Til embættis ríkislögreglustjóra færðist 103,3 m.kr. útgjöld ásamt jafnháum sértekjum, sem þýðir að gert var ráð fyrir að ríkislögreglustjóri innheimti gjald af notendum þjónustunnar til að mæta auknum útgjöldum. Var ákvæði frumvarpsins er laut að þessari breytingu samþykkt.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra liggur ekki fyrir samningur milli ríkislögreglustjóra og þeirra aðila sem embættið veitir tölvuþjónustu. Við uppskiptingu fjármagnsins hafi þjónustuþættir verið kostnaðargreindir og magnteknir. Föstum og breytilegum kostnaði TMD var þá skipt á skilgreinda þjónustuliði sem síðan voru notaðir sem forsendur framangreindrar millifærslu fjármuna.

Þá kemur fram hjá ríkislögreglustjóra að einingarverð það sem embættið innheimtir fyrir þjónustu tölvudeildar sé byggt á umræddu kostnaðarmati frá árinu 2006 en hvað varðar þá þætti sem bæst hafa við eru þeir flestir byggðir á kostnaðargrunni frá viðkomandi birgjum, t.d. málaskrá GoPro og símtæki. Einingarverð fyrir vinnustöð er svo áætlað stofnverð vinnustöðvar deilt á 36 mánuði til samræmis við endurnýjunarstefnu ríkislögreglustjóra. Þá er gjald vegna útlendingakerfis og kerfisumsjónar vegna Útlendingastofnunar á grunni þeirrar kostnaðargreiningar sem gerð var þegar fjárveitingum var skipt upp en um er að ræða kerfi sem eingöngu Útlendingastofnun notar.

Hækkun einingarverðs á milli ára sem sjá má í töflu 2.3 er skýrð með verðlagsbreytingum þar sem verðlagsforsendur fjárlaga eru hafðar til hliðsjónar og enn fremur sérstakar tilkynningar frá birgjum um verðbreytingar. Við skoðun á þróun verðlags vakti athygli að einingarverð við snjallsímatengingu hafði lækkað umtalsvert á milli ára frá 2016 til 2018. Skýring ríkislögreglustjóra á því var að á árinu 2016 hafði verið tekin ákvörðun um breytingu á tækni við stýringu á snjalltækjum sem leiddi til verulegrar lækkunar sem endurspeglast í verði til notenda þjónustunnar. Við skoðun Ríkisendurskoðunar á innheimtu frá einstökum embættum kom í ljós að tveir liðir reyndust með lægra einingaverði hjá einum kaupanda þjónustu en hjá hinum. Ríkislögreglustjóri kvað það stafa af mistökum við útreikning þar sem formúla í skjali hafi verið yfirskrifuð með þeim afleiðingum að breyting á einingarverði skilaði sér ekki í innheimtu til þess embættis. Þetta hefur nú verið leiðrétt.

Tafla 2.3 Þróun einingarverðs tölvudeildar RLS árin 2016–18 (kr.)

	2016	2017	2018
Kerfi			
Málaskrá GoPro	4.500	4.850	5.200
Notandi og tölvupóstur	600	670	720
Snjallsímatenging	4.300	2.550	2.800
Afritun	600	670	720
Lögreglukerfið	2.700	2.960	3.200
Símtæki	2.600	2.800	3.000
Vinnustöð	5.900	5.600	6.000
Kostnaðarhlutdeild	2.500	2.700	3.000
Fjarvinnslutenging VPN	600	670	720
Útlendingakerfi	15.000	15.000	15.000
Kerfisumsjón UTL	270.000	270.000	270.000

Heimild: Ríkislögreglustjóri

Í töflu 2.4 má sjá heildarrekstur tölvudeildar árin 2016–18. Þar er tekjum og gjöldum skipt niður á tilgreinda liði samkvæmt bókhaldi ríkislögreglustjóra. Auk kostnaðarhlutdeildar annarra notenda færast hjá tölvudeild tekjur vegna rafrænnar vöktunar á forsetabústað, ráðuneytum o.fl.

Tafla 2.4 Rekstur tölvudeildar árin 2016–18 (m.kr.)

	2016	2017	2018
Tekjur			
Hugbúnaðargerð og aðrar þjónustutekjur	0	28,3	0
Kostn.hlutdeild í sameiginl. tölvuþjónustu	264,6	290,7	273,1
Kostn.hlutdeild, óskipt	4,1	0	3,0
Innbyrðis framlög milli A-hluta stofnana	16,5	0	0
Tekjur samtals	285,2	319,0	276,1
Gjöld			
Laun	92,0	108,8	101,1
Hugbúnaðargerð	21,5	28,0	12,9
Tölvuvinnsla og rekstrarsamningar	54,5	50,5	56,6
Símagjöld og afnotagjöld af línnum	19,0	25,3	21,3
Hugbúnaður	57,1	57,7	58,2
Uppsetning á net- og hugbúnaði	26,1	49,3	41,1
Önnur gjöld	35,8	30,9	26,6
Gjöld samtals	306,0	350,5	317,8
Rekstur tölvudeildar samtals	-20,8	-31,5	-41,7

Heimild: Ríkislögreglustjóri

Tekjur ársins 2018 skiptast þannig að kostnaður vegna vöktunar á forsetabústað, ráðuneytum o.fl. var um 14,5 m.kr. Kostnaðarhlutdeild héraðssaksóknara, ríkissaksóknara og Útlendingastofnunar vegna reksturs tölvudeildar var samtals um 39 m.kr. Kostnaðarhlutdeild lögreglustjóraembættanna níu var samtals um 197,5 m.kr. Kostnaðarhlutdeild bílamiðstöðvar í rekstri tölvudeildar var svo um 22 m.kr. en sá kostnaður deilist aftur á ríkislögreglustjóra og lögreglustjóraembættin samkvæmt reglum bílamiðstöðvar þar um. Ekki fengust upplýsingar um útreikning á kostnaði ríkislögreglustjóra eftir sömu gjaldskrá og innheimt er eftir hjá öðrum 52 Ríkislögreglustjóri

stofnunum og því ekki hægt að gera sér grein fyrir raunkostnaði embættisins vegna reksturs tölvudeildar. Útreiknað tap á rekstri deildarinnar þegar frá eru dregnar tekjur vegna vöktunar og óskiptrar kostnaðarhlutdeildar árið 2018 var 59,2 m.kr. eða um 18,6% af heildarrekstrar-kostnaði deildarinnar, sem er þá sá hluti sem kemur inn í rekstrarreikning ríkislögreglustjóra.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir dæmi um útreikning verðs þar sem byggt væri á kostnaðargrunni frá viðkomandi birgjum og var kostnaðarliðurinn „Málaskrá GoPro“ tekinn fyrir. Við skoðun á útreikningum ríkislögreglustjóra kom í ljós að þegar kostnaði vegna kerfisins var deilt á notendur voru starfsmenn ríkislögreglustjóra sem aðgang hafa að GoPro ekki meðtaldir í útreikningnum þrátt fyrir að kostnaðurinn innihaldi gjöld vegna þeirra einnig. Fjöldi notenda GoPro hjá ríkislögreglustjóra er um 20% af heildarnotendum kerfisins sem fer í gegnum tölvu-deild ríkislögreglustjóra. Skýringar ríkislögreglustjóra á þessari aðferðafræði er að GoPro notendur ríkislögreglustjóra hafi ekki verið kostnaðarfærðir sérstaklega á viðkomandi deildir. Enn fremur er vísað til þess að við flutning á rekstri upplýsingakerfa fyrir lögregluna frá TMD til ríkislögreglustjóra hafi verið millifærð fjárheimild árið 2007 sem uppreiknuð, án hagræðingar-krafna, er um 19–20 m.kr. og miðað sé við að það sé hlutur ríkislögreglustjóra í rekstri deildarinnar.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra um rekstur tölvudeildar er í raun allur kostnaður við rekstur tölvumiðstöðvar, að undanskildu því sem er innifalið í fjárveitingum embættisins, færður á embættin sem njóta þjónustunnar.

Ríkisendurskoðun telur tilefni til að endurskoða fjármögnun á rekstri tölvu-deildar ríkislögreglustjóra á þá leið að gert sé ráð fyrir rekstri deildarinnar í fjárheimildum ríkislögreglustjóra í stað þess að dreifa fjármuninum til þeirra embætta sem nýta sér starfsemi hennar. Með þeim hætti hlýst hagræðing í formi vinnusparnaðar við útreikning einingarverðs og hlut hvers aðila í rekstri deildarinnar auk þess að hætt verður reikningaútgáfu á milli embætta. Enn fremur má gera ráð fyrir að slíkt ýti undir hagkvæmari rekstur deildarinnar.

Árið 2016 var gerður samningur við dómsmálaráðuneyti um þjónustu stoðdeildar ríkislögreglustjóra við fylgd umsækjenda um alþjóðlega vernd úr landi eftir að umsóknum þeirra hefur verið hafnað af Útlendingastofnun. Tekjur ríkislögreglustjóra af þessum samningi voru á árinu 2018 tæpar 132 m.kr. Þann 25. nóvember 2019 var skrifað undir samning á milli ríkislögreglustjóra og Útlendingastofnunar sem gildir frá 1. febrúar 2019 til loka árs 2023. Áætlaðar tekjur ríkislögreglustjóra samkvæmt samningi þessum fyrir árið 2019 voru 142 m.kr. en eru 152,2 m.kr. fyrir árið 2020. Nánar er fjallað um starfsemi stoðdeildar í kafla 1.3.4.

Samningur um vinnslu varnartengdra verkefna fyrir utanríkisráðuneyti var gerður á milli ráðu-neytisins og ríkislögreglustjóra árið 2014 og er verkefnunum sinnt af greiningardeild ríkislögreglustjóra. Við gerð samningsins hljóðaði fjárveiting vegna þessara verkefna upp á 67,7 m.kr. og skyldi samningurinn taka breytingum í samræmi við forsendur fjárlaga og ákvörðun Alþingis á hverjum tíma. Heildargreiðslur samkvæmt samningnum fyrir árið 2018 voru 72,4 m.kr. en ekki liggja fyrir endanlegar tölur fyrir árið 2019. Nánar er fjallað um starfsemi greiningardeildar í kafla 1.3.4.

Athygli vekur mikill rekstrarhalli embættis ríkislögreglustjóra árin 2017–18 en hann nam 249,7 m.kr. á tímabilinu. Að töluverðu leyti má rekja þennan halla til reksturs bílamiðstöðvar en annar rekstur ríkislögreglustjóra var þó einnig neikvæður. Samkvæmt upplýsingum frá embættinu og úr Orra, bókhalds- og mannauðskerfi ríkisins, varð töluverður viðsnúningur á rekstrinum á árinu 2019, staðfestar tölur liggja þó ekki fyrir. Einnig vekur það athygli að samkvæmt stöðu bókhalds í janúar 2020 þá hækkaði fjárveiting til ríkislögreglustjóra um rúmlega 400 m.kr. á árinu 2019 en rekstrargjöld jukust einungis um rúmar 50 m.kr. á sama ári. Bókhaldi ársins 2019 hefur þó ekki verið lokað. Samkvæmt fjárlögum ársins 2019 má rekja hækkun á fjárveitingu ríkislögreglustjóra m.a. til aukinnar áherslu á landamærastjórnun, endurmenntun í tengslum við landamæraeftirlit og eftirlits með peningaþvætti (greiningardeild).

3 Bílamiðstöð ríkislögreglustjóra

3.1 Þjónusta bílamiðstöðvar

Samkvæmt c-lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er hlutverk ríkislögreglustjóra að starfrækja almenna deild er annist kerfisbundna skráningu upplýsinga um lögreglumálefni, hafi umsjón með kaupum á ökutækjum, búnaði og fatnaði lögreglu og hafi reglulegt eftirlit með lögreglustöðvum, tækjum þeirra og búnaði.

Til að rækja þetta hlutverk hvað varðar ökutæki og tengdan búnað rak ríkislögreglustjóri bílamiðstöð sem stoðeild við lögregluembættin í landinu til 1. janúar 2020. Helstu verkefni hennar voru sem hér segir:

- Að vera ráðgefandi um kaup, sölu og tilfærslu ökutækja
- Að framfylgja öryggiskröfum um ökutæki og búnað
- Að viðhafa sérstakt eftirlit með kostnaði, meðferð og notkun ökutækja
- Að annast standsetningu nýrra ökutækja og sölu eldri ökutækja
- Að taka ákvarðanir um viðgerðir á ökutækjum og búnaði
- Að hafa til reiðu aðstöðu fyrir rannsókn á meintum brotataekjum fyrir rannsóknardeildir og veita aðstoð við þá vinnu
- Að hafa til reiðu aðstöðu til leitar að meintum fíkniefnum í ökutækjum fyrir toll og lögreglu og veita aðstoð við þá vinnu
- Að annast almenn þrif og forvarnarskoðanir
- Að sinna öðrum tilfallandi verkefnum

Bílamiðstöð annaðist allan undirbúning innkaupa ökutækja lögreglu og búnaðar í þau í samvinnu við lögregluembættin, bílanefnd ríkisins og Ríkiskaup. Þetta fól m.a. í sér mat og forgangsröðun á árlegri endurnýjunarþörf og gerð kaupáætlana fyrir hvert ár í samráði við lögregluembættin, gerð útboðs- og kröfulýsinga, gerð og framkvæmd samninga um kaup ökutækja, skráningu ökutækja í alla nauðsynlega gagnagrunna, pöntun og ísetningu sérhæfðs búnaðar í ökutækin, forritun fjarskiptabúnaðar og prófun á virkni ökutækja og búnaðar fyrir afhendingu til lögregluembætta. Með þessum hætti hélt bílamiðstöð utan um rekstur ökutækja og tengds búnaðar í eigu lögreglu allt frá kaupum til sölu eða afskráningar.

Þá annaðist bílamiðstöð samskipti við lögregluembætti um rekstur ökutækja lögreglu og þarfir á endurnýjun eða tilfærslu ökutækja og búnaðar, hélt utan um tekjur og gjaldskrár, hélt skrár um akstur og tjón á ökutækjum lögregluembætta og tók ákvarðanir um viðhald, kostnaðaráætlanir og eftirfylgni. Jafnframt annaðist bílamiðstöð samskipti og viðskipti við tryggingarfélag og við þjónustu- og viðgerðaraðila ökutækja.

Bílamiðstöð var komið á fót árið 1999 á grundvelli skýrslu ríkislögreglustjóra sem lýsti neyðarástandi í ökutækjamálum lögreglu. Meðalaldur ökutækja lögreglu stóð í 4,9 árum, forgangsakstursbúnaður var úr sér genginn og fæst ökutæki stóðust aðalskoðun. Höfð var hliðsjón af bílamiðstöð Vegagerðarinnar við stofnsetningu bílamiðstöðvar og var markmiðið að gera reksturinn hagkvæmari og sýnilegri og nýta fjárveitingar sem best. Í þessu fyrirkomulagi

fólst m.a. að kostnaði bílamiðstöðvar var dreift á öll embætti í samræmi við notkun þeirra. Með því var m.a. komið í veg fyrir að embættin sætu uppi með eigin tjón eða kostnað vegna dýrra viðgerða sem þau þurftu áður að greiða af rekstrarfé. Nýja fyrirkomulagið byggði þannig á miðlægum samrekstri í þágu lögregluembætta. Stefnt var að því að ökutæki lögreglu yrðu að jafnaði ekki eldri en þriggja ára og aksturinn færi ekki fram úr 150 til 200 þúsund kílómetrum.

Bílamiðstöð varð strax stærsta einstaka rekstrarverkefni ríkislögreglustjóra. Árið 2000 námu útgjöld vegna bílamiðstöðvar 284 m.kr. eða um 35% af heildarútgjöldum embættisins. Á árinu 2018 voru heildarútgjöld vegna bílamiðstöðvar um 595 m. kr. eða um 20% af heildarútgjöldum embættisins (sjá nánar kafla 3.6).

Í upphafi var ráðist í mjög hraða endurnýjun á bílafлотanum og var meðalaldurinn kominn í 2,4 ár árið 2000. Þessi hraða endurnýjun skapaði verulegan rekstrarhalla, sem bílamiðstöðin bjó við næstu árin. Ekki tókst að viðhalda viðmiðum um meðalaldur með nægjanlegri endurnýjun og stóð meðalaldurinn í 3,8 árum árið 2005. Hrun fjármálakerfisins árið 2008 og það erfiða rekstrarumhverfi sem fylgdi í kjölfarið næstu árin gerði það að verkum að það hallaði undan fæti hjá bílamiðstöð og fjaraði undan þeim metnaði sem lagt var upp með við stofnun hennar. Dregið var úr innkaupum á nýjum ökutækjum með tilheyrandi afleiðingum fyrir meðalaldur bílafloata lögreglu. Vegna niðurskurðar drógu lögregluembætti einnig verulega úr akstri, sem leiddi til tekjuskerðingar hjá bílamiðstöð ríkislögreglustjóra.

Meðalaldur ökutækja lögreglu stóð í fjórum árum árið 2013 en fjöldi ökutækja í umsjón bílamiðstöðvar var þá 143. Á árunum eftir hrun (2009-2018) voru að jafnaði keypt 10-15 ný ökutæki á hverju ári fyrir lögregluembætti, sem dugði ekki til að koma í veg fyrir stöðuga hækkun meðalaldurs ökutækja lögreglu. Fjöldi ökutækja í umsjón bílamiðstöðvar var 130 árið 2018 en meðalaldur þeirra var þá orðinn um sex ár.

Frá árinu 2006 hafði bílamiðstöð aðstöðu að Skógarhlíð 14, en þar fór fram ýmis vinna í þágu ökutækja lögreglu. Nefna má minniháttar þjónustuviðhald og viðgerðir sem ekki voru unnar hjá viðkomandi umboði eða verkstæði, þríf ökutækja, öryggis- og bifreiðaskoðanir og umsjón með merkingum og ýmsum breytingum vegna sérhæfðs lögreglubúnaðar í ökutækjunum í samvinnu við þá þjónustuaðila sem annast ísetningu slíks búnaðar samkvæmt ramma-samningum. Við standsetningu er unnið eftir reglum ríkislögreglustjóra um ökutæki lögreglu frá 3. maí 2018. Einnig sá bílamiðstöð um að fjarlægja sérhæfðan búnað þegar ökutæki voru tekin úr þjónustu við lögreglu, frágang slíkra ökutækja og undirbúning sölu þeirra í samvinnu við Ríkiskaup. Búnað í lögreglubíla er hægt að endurnýta í 2-3 ökutæki og getur slík fjárfesting því verið til allt að 10 ára.

Sérhæfður búnaður ökutækja lögreglu er m.a. forgangsbúnaður, upptöku- og ratsjárþúnaður, fjarskiptabúnaður, ferilvöktunarbúnaður og tölvubúnaður. Að undangengnu tilraunaverkefni hefur frá árinu 2015 verið stefnt að því að búa ökutæki lögreglu spjaldtölvum sem tengjast miðlægum kerfum lögreglu í gegnum öruggan netbeini og gagnatengingar. Búnaður sem þessi gerir t.d. umferðarlögreglu kleift að ljúka málum með skráningu á vettvangi.

Að jafnaði störfuðu fjórir starfsmenn við bílamiðstöðina á undanförunum árum en þeim fækkaði í tvo um mitt ár 2019 eftir að ákvörðun var tekin um að leggja hana niður.

3.2 Hár kostnaður og ójöfn skipting

Um dýra fjárfestingu er að ræða þegar fullbúið ökutæki lögreglu er keypt og standsett. Kaupverð Hyundai Santa Fe 4x4 árið 2015 var 7,2 m.kr. en með búnaði upp á 4 m.kr. og standsetningarkostnaði upp á 3,2 m.kr. tvöfaldaði bíllinn sig í verði þannig að heildarverð hans varð 14,4 m.kr. Árið 2016 kostaði Skoda Superb 4x4 6,7 m.kr. og búnaður og standsetning 6,5 m.kr. til viðbótar svo heildarverð varð 13,2 m.kr. Yamaha bifhjól kostaði á árinu 2017 3,5 m.kr. og standsetning um kr. 700 þúsund, eða rúmlega 4,2 m.kr. alls. Sérsmíðuð lögregluútgáfa af Volvo V90 4x4 kostaði 12,3 m.kr. árið 2018 en búnaður og standsetning á því ökutæki 4,5 m.kr. sem þýddi heildarkostnað upp á 16,8 m.kr.

Á sínum seinni árum lagði bílamiðstöð áherslu á að bjóða sérhæfð og merkt lögregluökutæki þar sem hagkvæmara þótti að leigja ómerkt ökutæki af bílaleigum á almennum markaði. Við undirbúning kaupáætlana gerðu lögregluembættin kröfur til bílamiðstöðvar um að útvega þeim sérútbúin lögregluökutæki með öllum tilheyrandi búnaði. Hár kostnaður við slík ökutæki og nauðsynlegan sérbúnað þeirra varð til þess að fækka þeim ökutækjum sem bílamiðstöð gat fest kaup á.

Sá reginmunur var á ökutækjum hjá lögregluembættum á landsbyggðinni annars vegar og á höfuðborgarsvæðinu hins vegar að þau fyrrnefndu komu ekki til bílamiðstöðvar til þjónustuviðhalds og þrifa. Af praktískum ástæðum hafa ökutæki lögreglu utan höfuðborgarsvæðisins verið sett í þjónustu og þrif innan umdæmanna sjálfra á grundvelli samninga sem viðkomandi lögregluembætti hafa gert við þjónustuaðila og verkstæði í heimabyggð. Bílamiðstöð greiddi allan kostnað vegna slíkrar þjónustu, sem var þá færður á viðkomandi ökutæki.

Kostnaður sem féll til vegna þeirrar þjónustu sem fram fór á verkstæði bílamiðstöðvar var hins vegar færður til gjalda hjá bílamiðstöð sjálfri og var ekki heimfærður á einstaka ökutæki. Þau ökutæki sem stofnuðu til þessa kostnaðar voru af höfuðborgarsvæðinu, þ.e. aðallega frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóra en einnig í einhverjum mæli frá lögreglunni á Suðurnesjum. Auk kostnaðar við rekstur ökutækja færðist einnig hjá bílamiðstöð kostnaður vegna sérstakra verkefna bílamiðstöðvar sem ekki tengdust rekstri ökutækja lögreglu. Var sá kostnaður ekki heimfærður á aðgreind viðfangsefni. Þetta gat m.a. átt við um kostnað vegna rannsóknar á meintum brotatakjum, t.d. ökutæki sem voru haldlögð í rannsóknarskyni, og tiltekinn kostnað vegna öryggisbúnaðar, s.s. vegna fjöldasamkoma og mótmælaaðgerða eftir hrun fjármálakerfisins. Að þessu leyti gætti skekkju eða mismununar á milli embætta eftir staðsetningu þeirra gagnvart bílamiðstöð á höfuðborgarsvæðinu því öllum kostnaði bílamiðstöðvar var dreift á lögregluembætti í gegnum gjaldskrá hennar. Nánar er fjallað um gjaldskrá bílamiðstöðvar í kafla 3.6.1.

3.3 Gagnrýni lögregluembætta

Snemma vöknudú spurningar um hagkvæmni bílamiðstöðvar, sérstaklega af hálfu minni lögregluembætta. Rekstrarerfiðleikar bílamiðstöðvar eftir hrun fjármálakerfisins árið 2008 og hægari endurnýjun ökutækja á árunum þar á eftir gerði það að verkum að óánægja með fyrirkomulagið tók að magnast með árunum. Minnkandi akstur vegna niðurskurðar og fækkun ökutækja lögreglu yfir árin hafði þau áhrif að setja þrýsting á gjaldskrá og rekstur bílamiðstöðvar og endurnýjun hélt áfram að vera töluvert undir þeim viðmiðum sem upphaflega hafði verið stefnt að. Meðalaldur ökutækja lögreglu fór þannig stöðugt hækkandi.

Gagnrýni á bílamiðstöð jókst til muna á árinu 2018. Lögregluembætti óskuðu þá eftir ítarlegum upplýsingum um rekstrarforsendur bílamiðstöðvar og settu fram spurningar til ríkislögreglustjóra um þann mikla mismun sem þau töldu vera milli þess sem þau greiddu í gjöldum til bílamiðstöðvar og raunkostnaðar við rekstur og endurnýjun ökutækja. Þá var orðið nokkuð algengt að lögregluembættin leigðu ökutæki til skemmri eða lengri tíma af bílaleigum og notuðu sem ómerkta bíla. Þótt um ólík ökutæki og kostnaðarforsendur væri að ræða var samanburður á rekstrarkostnaði leigðra ökutækja hjá lögreglunni og ökutækja á vegum bílamiðstöðvar henni afar óhagstæður sem varð til þess að vekja upp áleitnari spurningar um gjaldskrá og rekstrarforsendur hennar.

Fundur ríkislögreglustjóra með lögreglustjórum þann 14. desember 2018 var alfarið helgaður bílamiðstöð, en fundinn sátu einnig ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis og skrifstofustjóri fjármála- og rekstrarskrifstofu ráðuneytisins. Dreift var afriti af rekstrarreikningi bílamiðstöðvar við kynningu á starfsemi hennar. Fulltrúar ríkislögreglustjóra gerðu grein fyrir stöðu rekstrar og innkaupa og hækkun á tjónakostnaði sem hafði orðið á árinu 2018. Einnig höfðu vaknað álitamál um bótaskyldu í framhaldi af því að eitt tryggingarfélag hafnaði bótaskyldu vegna tjóna sem áttu sér stað í forgangsakstri.

Á fundinum var farið yfir erfiðleika sem embætti ríkislögreglustjóra taldi sig hafa orðið fyrir vegna innleiðingar laga um opinber fjármál nr. 123/2015, sem m.a. varð til þess að halli myndaðist á bílamiðstöð á árinu 2017, til viðbótar við yfirfærðan halla á rekstri ársins 2016. Vegna þessa taldi embætti ríkislögreglustjóra að annað hvort yrði að fá heimild í fjárukalögum 2019 til að millfæra af fjárfestingaheimild fjárlaga yfir á rekstrarlið til að mæta hallarekstrinum eða hækka gjaldskrá bílamiðstöðvar.

Vert er að hafa í huga að við gildistöku laga um opinber fjármál var gerð grundvallarbreyting á reikningshaldslegri meðferð varanlegra rekstrarfjármuna og eignakaupa. Í stað þess að gjaldfæra keyptar eignir á kaupári eru þær nú eignfærðar og afskriftir gjaldfærðar. Rekstur bílamiðstöðvar var innan sama fjárlagaliðar og rekstur embættis ríkislögreglustjóra og leiddi því halli á bílamiðstöð til lækkunar á heildarfjárveitingum ríkislögreglustjóra. Eftir gildistöku laga um opinber fjármál voru fjárveitingar til reksturs bílamiðstöðvar settar upp með þeim hætti í fjárlögum að þeim var skipt í rekstrarframlag og fjárfestingarframlag. Í fjárlögum var gerð sú krafa á bílamiðstöð að hún skilaði liðlega 200 m.kr. á ári til að standa undir nýfjárfestingum, þ.e. fjárfestingarframlaginu í fjárlögum. Fyrir gildistöku laga um opinber fjármál gat embætti ríkislögreglustjóra skuldajafnað milli rekstrar og stofnkostnaðar en eftir gildistöku laganna var slíkt ekki heimilt. Innleiðing laga um opinber fjármál settu þannig rekstrarfyrirkomulagi bílamiðstöðvar skorður, sem embætti ríkislögreglustjóra hafði ekki séð fyrir. Nánar er fjallað um lög um opinber fjármál í kafla 3.5.

Á fundinum varð mikil umræða um rekstur bílamiðstöðvar, sem talinn var í senn ógagnsær og ósanngjarn gagnvart lögregluembættinum. Hækkun á gjaldskrá var harðlega mótmælt. Að tillögu ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytis var ákveðið að ríkislögreglustjóri myndi boða til fundar fulltrúa lögreglustjóra til að yfirfara rekstur bílamiðstöðvar og gera tillögur um framtíðarskipulag málaflokksins.

Notendahópur lögreglubifreiða var skipaður fulltrúum frá hverju lögregluembætti og tveimur fulltrúum ríkislögreglustjóra. Stefnit var að því að hópurinn myndi skila af sér tillögum fyrir maí

2019. Hópurinn kom saman í fyrsta sinn þann 17. janúar 2019. Fyrir fundinn fengu lögregluembættin afhent yfirlit frá embætti ríkislögreglustjóra um rekstrarkostnað einstakra lögreglubifreiða á árunum 2016, 2017 og fram í október 2018. Við rýni á þessum gögnum töldu lögregluembættin sig geta séð mikla skekkju á milli raunkostnaðar lögreglubifreiða og þeirra framlaga sem embættin höfðu greitt til bílamiðstöðvar á tímabilinu. Jafnframt að kostnaði væri deilt á milli embætta með mjög ójöfnum hætti.

Töldu fulltrúar lögregluembætta í hópnum enga leið að átta sig á því hvernig þessi mismunur væri tilkominn. Á þessum grunni töldu þau að núverandi kerfi væri með öllu óásættanlegt gagnvart embættunum og gengi ekki til framtíðar. Meðal þess sem athugasemdir voru gerðar við var að þau embætti sem notuðu bílamiðstöð mest, þ.e. lögreglan á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóri, greiddu hlutfallslega minnst til bílamiðstöðvar.

Í framhaldinu var óskað eftir frekari gögnum frá embætti ríkislögreglustjóra um rekstur, starfsmannamál og samninga bílamiðstöðvar. Næsti fundur, sem halda átti 28. janúar 2019, var hins vegar afboðaður. Þær skýringar bárust notendahópnum frá embætti ríkislögreglustjóra að gögnin sem embættið hafði afhent og útreikningar lögregluembætta byggðu á hefðu verið röng. Jafnframt að ekki væri hægt að senda út umbeðin gögn, m.a. þar sem meðhöndlun Fjársýslu ríkisins á afskriftum og frestuðum tekjum á milli fjárlagaviðfanga hefði verið í ólagi frá gildistöku laga um opinber fjármál í ársbyrjun 2017. Þegar leiðréttingarvinnu lyki myndu gögn verða send og annar fundur boðaður. Þann 26. mars 2019 sendi embætti ríkislögreglustjóra notendahópnum leiðréttar upplýsingar sem unnar höfðu verið í samráði við Fjársýslu ríkisins. Þær upplýsingar urðu þó ekki til þess að breyta afstöðu lögregluembætta. Athugun Ríkisendurskoðunar sýnir að traust lögregluembætta til bílamiðstöðvar var þá að engu orðið.

Á fundi notendahópsins þann 24. apríl 2019 kom fram tillaga frá fulltrúum ríkislögreglustjóra um tvær leiðir til framtíðar, þ.e. breytta útfærslu af bílamiðstöð eða að leggja hana niður og færa verkefnið til lögregluembætta. Það var mat fulltrúa lögregluembætta í notendahópnum í erindi dags. 2. maí 2019 að seinni kosturinn væri farsælasta leiðin til framtíðar og að hver lögreglustjóri um sig myndi sjá um rekstur sinna ökutækja sem og endurnýjun þeirra. Bent var á að hugsanlega væri verið að opna á notkun merktra bílaleigubíla í almennri löggæslu en kröfur þess efnis höfðu legið fyrir af hálfu lögreglustjóra um nokkurra mánaða skeið. Að mati fulltrúa lögregluembætta í notendahópnum gjörbreytti þetta stöðu þeirra til reksturs og endurnýjunar lögreglubifreiða.

3.4 Bílamiðstöð lögð niður

Með bréfi þann 5. júlí 2019 tilkynnti dómsmálaráðuneyti ríkislögreglustjóra að ráðuneytið hefði ákveðið að leggja bílamiðstöð lögreglu niður í þeirri mynd sem hún var frá og með áramótum 2019/20. Tæpum mánuði áður, þann 7. júní, hafði ráðuneytið að beiðni lögreglustjórafélagsins fundað með öllum lögreglustjórum að frátöldum ríkislögreglustjórum. Fyrr þann sama dag hafði ríkislögreglustjóri fundað með lögreglustjórum og heimilað þeim að merkja bílaleigubifreiðar sem embættin taka á leigu og nota þær sem hefðbundnar lögreglubifreiðar. Var sú heimild veitt til að bregðast við bráðavanda sumra lögregluembætta vegna skorts á lögreglubifreiðum. Sú ákvörðun markaði þáttaskil þar sem hún staðfesti í raun að bílamiðstöð hafði brugðist hlutverki sínu hvað endurnýjun ökutækja lögreglu varðar.

Á fundinum með ráðuneytinu kom fram skýr afstaða allra lögregluembætta um að leggja þyrfti niður bílamiðstöð þó ekki væri einhugur um hvaða önnur leið væri ákjósanlegust til framtíðar. Niðurstaða fundarins var að mikilvægt væri að huga að framtíðarfyrirkomulagi vegna bílamála lögreglu með það að markmiði að efla gagnsæi við rekstur, ásamt því að ná fram rekstrarhagræðingu þar sem fyrirkomulag bílamiðstöðvar hallaði misjafnlega á lögregluembætti.

Ákvað ráðuneytið að fela samráðshópi að móta framtíðarfyrirkomulag í málefnum ökutækja lögreglu. Samráðshópurinn var skipaður í ágúst 2019. Af gefnu tilefni áréttaði ráðuneytið í bréfi sínu þær reglur sem settar eru fram í reglugerð nr. 1281/2014 um bifreiðamál ríkisins og hlutverk bílanefndar ríkisins. Lagði ráðuneytið áherslu á að lögreglustjórar myndu vinna í samræmi við gildandi regluverk, einkum 7. gr. reglugerðarinnar sem kveður á um að Ríkiskaup annist samninga um leigu bifreiða og beitingu útboða eftir því sem við verður komið. Einnig beindi ráðuneytið því til lögreglustjóra að ganga ekki að langtímasamningum um bílaleigubíla fyrr en tekin hefði verið ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag bílamála lögreglu.

Samráðshópurinn skilaði tillögum til ráðherra um framtíðarskipan bifreiðamála lögreglu með minnisblaði dags. 21. nóvember 2019. Tillögur þessar eru að fela Ríkiskaupum að annast rammaminningsútboð um langtímaleigu neyðarútkallsökutækja lögreglu, að lögregluembætti muni áfram geta leigt ómerkt ökutæki í gegnum gildandi rammaminnninga ríkisins og að lögregluembættum verði jafnframt heimilt, innan núverandi fjárveitinga, að festa kaup á ökutækjum sem ekki er unnt að taka á leigu samkvæmt rammaminnningum eða þegar hagkvæmnissjónarmið mæla að öðru leyti með kaupum í stað leigu. Slíkt kann sérstaklega að vera nauðsynlegt í tilfalli bifhjóla eða stærri ökutækja. Jafnframt lagði starfshópurinn til að tekið yrði til skoðunar hvort þörf væri á því að endurskoða núgildandi reglur um ökutæki lögreglu. Þess ber að geta að við breytingar á rekstrarfyrirkomulagi bílamiðstöðvar samþykkti Alþingi í fjárukalögum 2019 að millifæra ónotað fjárfestingaframlag yfir á rekstur lögreglubifreiða.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar var leitað viðhorfa allra lögreglustjóra með tilliti til reynslu þeirra af bílamiðstöð ríkislögreglustjóra og framtíðarfyrirkomulags bílamála lögreglu. Þau viðhorf voru í samræmi við ofangreint. Lögreglustjórar töldu almennt mikið ógagnsæi einkenna rekstur bílamiðstöðvar og hörmuðu skort á nauðsynlegri upplýsingagjöf af hálfu embættis ríkislögreglustjóra til að gera þeim kleift að greina kostnað og öðlast skilning á rekstrinum. Ómögulegt hefði reynst að átta sig á fyrir hvað embættin væru að greiða með gjöldum til bílamiðstöðvar, sem væru að þeirra mati langt umfram raunverulegan rekstrarkostnað og í engu samræmi við tíðni endurnýjunar ökutækja. Kaupáætlanir ríkislögreglustjóra hefðu oft ekki staðist og afhending ökutækja dregist fram úr hófi, stundum þannig að ekki væri á hreinu kaupáætlun hvaða árs tiltekin ökutæki tilheyrðu. Kostnaður vegna launa og yfirbyggingar bílamiðstöðvar virtist of mikill og væri óútskýrður. Margir bílar væru orðnir gamlir og illa farnir og gjaldskrá vegna bifhjóla væri óskiljanlega há þar sem kostnaður við að keyra bifhjól væri á við þrjá lögreglubíla. Gjaldskrá hefði ekki lækkað í samræmi við endurnýjun bifhjóla en nýrri hjól ættu að krefjast minna viðhalds og þar með lægri kostnaðar.

Lögreglustjórar töldu að þjónusta bílamiðstöðvar við ökutæki lögreglu hefði almennt verið í góðu horfi en ákvarðanir hennar um rekstur og viðhald ökutækja hefðu þó oft ekki verið í samræmi við þarfir eða óskir embætta. Dæmi væru um að bílamiðstöð hefði látið framkvæma mjög dýrar viðgerðir á úr sér gengnum bílum sem ættu ekki að vera í rekstri sem lögreglubifreiðar. Bæri það mark um úrræðaleysi gagnvart raunverulegri endurnýjunarþörf. Tímar væru

mjög breyttir frá stofnsetningu bílamiðstöðvar og viðskiptaumhverfið orðið allt annað. Merktir lögreglubílar hefðu verið teknir á leigu frá miðju ári 2019 og standsettir með nauðsynlegum lögreglubúnaði á mun lægra verði en frá bílamiðstöð. Var í því sambandi nefnt að verðmunur væri það mikill að hægt væri að taka tvo til þrjá bíla á leigu fyrir kostnað eins frá bílamiðstöð. Spjaldtölvuvæðing ökutækja lögreglu hefði tekið alltof langan tíma af hálfu bílamiðstöðvar og nú væri hugsanlega álitlegri kostur að notast við tæknilausnir tengdar farsímum. Tjónakostnaður væri almennt mjög hár og ósanngjarn gagnvart minni embættum, sem sum hver væru tjónlaus. Almennt virtust minni embættin vera að ganga með mjög skertan hlut frá borði í viðskiptum við bílamiðstöð.

Ekki var einhugur meðal lögreglustjóra um hugsanlegt framtíðarfyrirkomulag bílamála lögreglu og ljóst var að ökutæki lögreglu gegna mismunandi hlutverki eftir umdæmum. Þannig eru ökutæki á höfuðborgarsvæðinu og í umdæmum sem sinna virku umferðareftirliti í vaxandi mæli „lögreglustöðvar á hjólum“, fullbúin til að klára mál sem upp koma á vettvangi. Mjög kostnaðarsamur sérútbúnaður er í slíkum ökutækjum. Í öðrum tilfellum getur þetta verið mismunandi eftir ökutækjum og þeim verkefnum sem þeim er ætlað að sinna. Einnig kom fram að tæknilausnir virkuðu ekki alls staðar á landsbyggðinni, t.d. vegna fjarskiptasambands, og að lögreglan væri ekki alls staðar í stakk búin til að ljúka málum á vettvangi. Af hagkvæmnisástæðum væri e.t.v. ekki ástæða til að hafa alla lögreglubíla fullbúna.

Sumir lögreglustjórar töldu framtíðarfyrirkomulagi ökutækja lögreglu best fyrir komið hjá þeim sjálfum í samstarfi við bílaleigur á meðan aðrir gátu séð fyrir sér samvinnu og samrekstur af einhverju tagi með samræmingu og hagkvæmni að leiðarljósi. Kom fram hjá sumum smærri embættum að þau ættu litla samleið með höfuðborgarsvæðinu þegar það kæmi að tjónum, tryggingum og aðgangi að þjónustu.

Ályktanir Ríkisendurskoðunar

Að mati Ríkisendurskoðunar urðu margir samverkandi þættir til þess að grundvöllur fyrir áframhaldandi rekstri bílamiðstöðvar brást og samstaða um miðlægan samrekstur lögreglu rofnaði.

Í fyrsta lagi var fyrirkomulagið afar ógagnsætt gagnvart lögregluembættum og ekki til þess fallið að skapa skilning og sátt um reksturinn eða kostnaðarvitund honum tengdum. Gjaldskrá bílamiðstöðvar tók mið af ýmsum öðrum kostnaðarpáttum en rekstri ökutækjanna sjálfra, sem stuðlaði að óvissu og ágreiningi um kostnaðarforsendur. Uppbygging hennar var svo með þeim hætti að kostnaður lagðist á lögregluembætti af misjöfnum þunga.

Í öðru lagi hefði rekstur bílamiðstöðvar þurft að vera aðskilinn frá rekstri embættis ríkislögreglustjóra, bæði til að stuðla að gagnsæi rekstursins og aðgreiningu mismunandi kostnaðarþátta og til að fyrirbyggja tortryggni um að embættið nýtti þá fjármuni sem lögregluembætti greiddu bílamiðstöð í óskyldan rekstur.

Í þriðja lagi var fyrirkomulagið sem komið var á með bílamiðstöð einfaldlega of dýrt og á endanum ósjálfbært. Gerðar voru kröfur til bílamiðstöðvar um sérútbúnað lögreglubifreiðar sem voru umfram þær kröfur sem síðan hafa verið gerðar af hálfu lögregluembætta til merktra ökutækja frá bílaleigum. Með því að leggja áherslu á dýr, sérútbúin og merkt ökutæki á síðustu árum minnkuðu umsvif bílamiðstöðvar og lögregla fór í vaxandi mæli að leigja ómerkt ökutæki

á almennum markaði fram hjá hinum miðlæga samrekstri. Slíkt sparaði lögregluembættum fjármuni en gróf um leið undan rekstrargrundvelli bílamiðstöðvar.

Í fjórða lagi stóð fjárfestingarframlag hins miðlæga samreksturs ekki undir nauðsynlegri endurnýjunarþörf yfir árin, sem leiddi til þess að meðalaldur lögreglubíla fór stöðugt hækkandi frá aldamótum. Athygli vekur að meðalaldur ökutækja lögreglu var hærri á árinu 2018 en þegar ákvörðun var tekin um samrekstur á árinu 1998 vegna þess sem þá var talið neyðarástand í bílamálum lögreglu. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi til viðbótar í ljós að embætti ríkislögreglustjóra nýtti ekki að fullu fjárfestingarframlagið á tímabilinu 2016–18, á sama tíma og það glímdi við viðvarandi hallarekstur.

3.5 Lög um opinber fjármál

Við innleiðingu á lögum um opinber fjármál (LOF) er gerð sú megin breyting á reikningsskilum ríkisaðila að rekstrarfjármunir eru færðir til eignar í stað þess að færa þá til gjalda. Þær eignir sem ríkisaðilar hafa fjárfest í fram til 1. janúar 2017 eru því færðar til eignar í efnahagsreikningi að frádregnum afskriftum eins og lýst er í skýringu nr. 1.2 í stofnefnahagsreikningi ríkislögreglustjóra 1. janúar 2017. Ríkissjóður fjármagnar rekstur ríkislögreglustjóra með framlögum annars vegar til rekstrar og hins vegar til fjárfestinga. Eins og fram kemur í skýringu nr. 11 í stofnefnahagsreikningi ríkislögreglustjóra 1. janúar 2017 hefur embættið fengið 78.275.067 kr. meira til fjárfestinga en það hefur ráðstafað. Í stofnefnahagsreikningnum er þessi fjárhæð sýnd sem hluti af skuld vegna fjárfestingaheimilda og sérgreind í skýringu nr. 11 sem ónýttar heimildir til fjárfestinga í árslok 2016.

Lögin hafa óneitanlega mikil áhrif á meðferð og framsetningu upplýsinga í reikningshaldi og fjárhagsskýrslum og hefðu fyrir mæli um framkvæmd þeirra mátt vera skilmerkilegri. Þau leiða þó fram með skýrari hætti en eldri reikningsskilareglur hver afkoma af rekstri er annars vegar og hver staða vegna fjárveitinga til fjárfestinga er hins vegar.

Reikningsskil ríkislögreglustjóra eru þó enn flóknari þar sem leitast þarf við að draga fram samspil fjárfestinga og fasta gjaldsins sem lögregluembætti greiddu samkvæmt gjaldskrá vegna afnota af ökutækjum bílamiðstöðvar. Fasta gjaldinu var ætlað að standa undir fjárfestingum og hafa fjárveitingar til lögregluembættanna tekið mið af því þar sem það kemur fram sem kostnaður við rekstur bifreiða hjá þeim. Rekstrarframlag til embættis ríkislögreglustjóra var lækkað samsvarandi fasta gjaldinu en embættið fékk síðan sérstakar fjárveitingar til fjárfestinga.

Þess ber að geta að ársreikningar ríkislögreglustjóra vegna árána 2017 og 2018 hafa ekki verið birtir á heimasíðu Fjársýslu ríkisins og byggja því fjárhagsupplýsingar í skýrslunni vegna þessara ára á óstaðfestum upplýsingum úr bókhaldi ríkislögreglustjóra.

3.6 Rekstrarafkoma bílamiðstöðvar

Tekjur bílamiðstöðvar voru samsettar af gjaldtöku sem byggði annars vegar á tekjum sem reiknuðust af eignum kílómetrum ökutækja lögreglu og hins vegar af tekjum sem reiknuðust sem hlutfall af stofnverði þeirra, þ.e. kaupverði auk sérhæfðs búnaðar og standsetningar. Kílómetragjaldinu, eða breytilega gjaldinu eins og það var nefnt, var ætlað að standa undir öllum rekstrarkostnaði ökutækja að frátöldum afskriftum að viðbættum kostnaði við rekstur bílamiðstöðvar sjálfar. Fasta gjaldinu var ætlað að standa undir nýfjárfestingum í ökutækjum.

Á árinu 2018 var heildarniðurstaða af rekstri annarrar starfsemi ríkislögreglustjóra en reksturs bílamiðstöðvar neikvæð um 231 m.kr. Rekstur bílamiðstöðvar var á sama tíma jákvæður um 100 m.kr. Þá er meðtalið í tekjum hennar innheimta af fasta gjaldinu, samtals að fjárhæð 200 m.kr. Að frátöldu fasta gjaldinu var afkoma bílamiðstöðvar neikvæð um 100 m.kr. sem gefur til kynna að tekjur af kílómetragjaldinu stóðu ekki undir heildarrekstrarkostnaði bílamiðstöðvar á árinu. Önnur starfsemi ríkislögreglustjóra var neikvæð um 31 m.kr. og heildarafkoma embættisins á árinu 2018 þar með neikvæð um 131 m.kr. Tölur vegna ársins 2019 lágu ekki fyrir við gerð þessarar skýrslu. Sjá má rekstraryfirlit ríkislögreglustjóra fyrir árið 2018 í töflu 3.3.

Tafla 3.3. Rekstraryfirlit ríkislögreglustjóra árið 2018 (m.kr.)

	Ríkislögreglustjóri	Bílamiðstöð	Samtals
<i>Fjárveitingar</i>	1.683	-10	1.674
<i>Seld þjónusta</i>	219	0	219
<i>Tekjur</i>	333	404	737
<i>Fastagjald</i>	0	201	201
<i>Sala eigna</i>	-2	2	0
<i>Tekjufærsla frestaðra tekna fyrri ára</i>	68	99	166
Tekjur samtals	2.301	696	2.997
<i>Laun og launatengd gjöld</i>	1.762	63	1.825
<i>Annar rekstrarkostnaður</i>	697	433	1.130
<i>Afskriftir</i>	68	99	166
Gjöld samtals	2.527	595	3.121
Afkoma	-226	101	-125
<i>Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld</i>	-5	-1	-6
Rekstrarniðurstaða	-231	100	-131
<i>Millifærð fjárfestingarkrafa</i>	200	-200	0
Afkoma ársins	-31	-100	-131

Heimild: Ársreikningur ríkislögreglustjóra 2018 gerður af Fjársýslu ríkisins

Í sérgreindum rekstrarreikningi fyrir bílamiðstöð var fastagjaldið ekki skilgreint sem tekjur þar sem því var ætlað að standa undir fjárfestingum óháð einstaka lögregluembættum. Í gegnum fasta gjaldið lögðu öll lögregluembætti til framlag í sameiginlegan fjárfestingasjóð. Ríkislögreglustjóri sá um fjárfestingar í ökutækjum lögreglu og var gjaldið því talið til tekna í rekstraruppgjöri embættisins.

Forsendur þess að telja gjaldið ekki til rekstrartekna hjá bílamiðstöð eins og gert var áður en lög um opinber fjármál tóku gildi var sú að útgjöld til fjárfestinga eru ekki lengur sýnd í afkomuyfirliti ríkisstofnana og fasta gjaldinu er ætlað að standa undir fjárfestingum í nýjum bifreiðum og búnaði þeim tengdum.

3.6.1 Gjaldskrá

Gjaldskrá ökutækja lögreglu fyrir árið 2019 er sýnd í töflu 3.4 hér fyrir aftan en hún var óbreytt frá 1. janúar 2017. Breytilega gjaldið tók mið af meðalrekstrarkostnaði allra ökutækja innan fjögurra flokka, en rekstrarkostnaði bílamiðstöðvar sjálfrar var skipt jafnt út óháð flokkum og tegundum.

Tafla 3.4 Gjaldskrá ökutækja hjá bílamiðstöð ríkislögreglustjóra

	Sendibílar	Jeppar	Mótorhjól	Merktir fólksbílar
Fast árgjald af stofnkostnaði 1-5 ára	18%	18%	18%	18%
Fast árgjald af stofnkostnaði >6 ára	10%	10%	10%	10%
Breytilegt gjald á km. 1-5 ára	227	143	241	100
Breytilegt gjald á km >6 ára	333	170	291	134

Heimild: Ríkislögreglustjóri

Áhrif breytilega gjaldsins sjást glögg þegar kostnaður embætta og einstakra tegunda ökutækja er skoðaður. Akstur á ökutækjum utan höfuðborgarsvæðisins er meiri en í þéttbýlinu og dreifist því fastur kostnaður eins og tryggingar og bifreiðagjöld á fleiri kílómetra. Meðal-kostnaður á ekinn kílómetra er þar með lægri. Mikið ekin ökutæki skiluðu hærri tekjum til sam-eiginlegs reksturs bílamiðstöðvar en minna ekin ökutæki. Rekstrarkostnaði bílamiðstöðvarinnar sjálfur var deilt út miðað við heildarfjölda ekinna kílómetra og var tekinn inn í gjaldskrá sem hluti af breytilega gjaldinu, sem nam um þremur krónum á kílómetra.

Fastagjaldið hafði einnig mikil áhrif á afkomuna. Þótt fastagjaldið hafi lækkað eftir að ökutæki höfðu verið notuð í fimm ár var það að skila ríkislögreglustjóra tekjum umfram afskriftir og hrakvirði. Miðað við 18% árlegt endurgjald í fimm ár var ökutæki búið að skila 90% af framreiknuðu stofnverði. Fyrir mótorhjól og fólksbifreiðar var fasta gjaldið búið að skila 96% af stofnverðinu eftir 6 ára notkun og sendibifreiðar og jeppar öllu stofnverðinu. Rétt er að vekja athygli á því að kostnaður hefur fallið til við að fjarlægja búnað úr ökutækjunum áður en þau eru tekin úr notkun lögreglu en á móti kemur að reikna má með að slík ökutæki hafi eitthvað hrakvirði þegar þau eru aflögð.

Rekstur bílamiðstöðvar lögreglu var gagnrýndur fyrir að vera of dýr og var í því sambandi talið að rekstur embættis ríkislögreglustjóra hefði hugsanlega verið að taka frá lögreglu-embættunum fjármuni, sem væru umfram raunverulegan kostnað við rekstur bílamiðstöðvar. Ríkisendurskoðun tók saman fjárstreymisyfirlit úr bókhaldi ríkislögreglustjóra þar sem rekstur ökutækja lögreglu og bílamiðstöðvar var einangraður.

Í töflum 3.5 og 3.6 er heildarafkoma reksturs ökutækja lögreglu rakin með því að greina á milli tekna af fastagjaldi við reksturinn og tekna af breytilegu gjaldi sem tóku mið af akstri bílanna og mátti rekja inn í gjaldskrána. Tilgangurinn er að sýna fram á hversu miklu reksturinn skilaði af sér til að standa undir fjárfestingakostnaði, en á þessu þriggja ára tímabili skilaði reksturinn 546 m.kr. til fjárfestinga.

Með hliðsjón af töflu 3.3. er athygli vakin á því að inni í breytilegum tekjum í töflu 3.5 fyrir árið 2018 eru 53 m.kr. millideildarsala á milli bílamiðstöðvar og ríkislögreglustjóra. Millideildarsala hefur ekki áhrif á niðurstöðu uppgjörsins og er felld niður í birtu lokauppgjöri Fjársýslu ríkisins.

Tafla 3.5 Heildarafkoma reksturs ökutækja lögreglu (m.kr.)

Ár	Eknir km.	Tekjur af fastagjaldi	Tekjur af breytilgjaldi	Samtals tekjur	Gjöld án afskrifta	Afskrift	Gjöld samtals	Afkoma án afskrifta
2018	3.624.980	201	457	658	423	84	507	235
2017	3.487.672	193	441	634	456	67	523	178
2016	3.330.843	136	400	536	403	0	403	133
	10.443.495	530	1298	1828	1282	151	1433	546

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Afkomunni má síðan skipta upp á milli þess hver hún var vegna tekna frá breytilegu gjaldi annars vegar og hins vegar tekna af fastagjaldi.

Tafla 3.6 Skipting heildarafkomu ökutækja lögreglu (m.kr.)

Ár	Afkoma án afskrifta	Fjárfesting	Heildarafkoma	Afkoma af tekjum frá breytilgjaldi	Afkoma af fastagjaldi (-fjárfest.)
2018	235	266	-31	34	-65
2017	178	107	71	-15	86
2016	133	116	17	-3	20
	546	489	57	16	41

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Með þessari aðferð er greint á milli afkomu af fastagjaldi, þ.e. þess hluta tekna sem ætlað var að standa undir fjárfestingu, og tekjum af breytilegu gjaldi, sem reiknuðust af eignum kílómetrum og var ætlað að standa undir rekstrarkostnaði að frátöldum afskriftum. Í ljós kemur að afkoma tekna frá breytilega gjaldinu var jákvæð um 16 m.kr. yfir tímabilið og afkoma af fastagjaldi (þ.e. tekjur frá fastagjaldi að frádregnum fjárfestingum) var jákvæð um 41 m.kr. Tekjur af breytilega gjaldinu stóðu þannig vel undir rekstrarkostnaði ökutækja lögreglu yfir þessi þrjú ár á sama tíma og tekjur af fastagjaldinu voru ekki nýttar að fullu til fjárfestinga. Samtals nam afkoman liðlega 57 m.kr., sem varð eftir í fjárhag ríkislögreglustjóra.

3.6.2 Rekstrarkostnaður

Bílamiðstöð ríkislögreglustjóra greiddi allan kostnað við rekstur bifreiða sem lögregluembættin leigðu af henni. Undir umsjón bílamiðstöðvar sá hvert og eitt lögregluembætti um að halda ökutækjum sínum við og annast daglegan rekstur en bílamiðstöð greiddi kostnaðinn. Einstök lögregluembætti gerðu því eftir þörfum samninga við hin ýmsu verkstæði og þjónustuaðila. Bílamiðstöð rak einnig verkstæði sem einkum veitti þjónustu við ökutæki á höfuðborgarsvæðinu og í einhverjum mæli ökutæki frá umdæmum í næsta nágrenni við höfuðborgarsvæðið. Verkstæði bílamiðstöðvar sinni aðallega ýmsum smáviðgerðum auk þess að annast standsetningu á ökutækjunum í samvinnu við sérstök verkstæði þannig að ökutækin nýttust í sérhæfð verkefni fyrir lögregluna. Einnig sá verkstæðið um að fjarlægja sérhæfðan búnað þegar ökutækin voru tekin úr þjónustu en sá kostnaður var færður til gjalda hjá bílamiðstöð.

3.6.3 Annar kostnaður

Auk kostnaðar við rekstur ökutækja var færður hjá bílamiðstöð annar kostnaður ótengdur ökutækjarekstri. Þar má t.d. nefna kostnað við sérstaka skoðun á ökutækjum sem voru haldlögð í rannsóknarskyni.

Kostnaði sem féll til hjá bílamiðstöð vegna þjónustu við ökutæki, annarra verkefna eða bílamiðstöðvar sjálfrar var ekki deilt út á viðfangsefni. Kostnaðurinn var þó tekinn inn í gjaldskrá þannig að hann kom fram sem hluti af breytilega gjaldinu á hvern ekinn kílómetra. Reiknireglan byggði á heildarkostnaði sem féll á bílamiðstöð og heildarkílómetrafjölda hjá ökutækjum bílamiðstöðvar.

Við nánari skoðun á öðrum kostnaði sem heimfærður var á rekstur bílamiðstöðvar kemur fram að árið 2018 var færð á bílamiðstöð kostnaðarhlutdeild í sameiginlegum kostnaði sem reiknast um 30% af rekstrarkostnaði hennar, eða 38 m. kr. Í töflu 3.7 hér fyrir aftan er sundurlögð á rekstrarkostnaði bílamiðstöðvar fyrir árin 2016-18.

Tafla 3.7 Kostnaðarliðir bílamiðstöðvar 2016-18 (m.kr.)

<i>Kostnaðarliðir</i>	2018	2017	2016
<i>Laun og launatengd gjöld</i>	43	51	50
<i>Kostnaðarhlutdeild launa í stjórnun</i>	20	14	14
<i>Kostnaðarhlutdeild í hugbúnaðargerð</i>	4	4	5
<i>Kostnaðarhlutdeild í hugbúnaði</i>	6	6	6
<i>Kostnaðarhlutdeild í uppsetningu á net- og hugbúnaði</i>	6	6	6
<i>Kostnaðarhlutdeild í húsnæði</i>	2	3	3
<i>Símagjöld og afnotagjöld af línunum</i>	17	16	6
<i>Húsaleiga</i>	10	10	10
<i>Annar kostnaður</i>	13	18	8
<i>Afskriftir</i>	5	21	3
Samtals kostnaður	126	149	111
<i>Kostnaðarhlutdeild í % af heild</i>	30%	22%	31%

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Dómsmálaráðuneytið beindi því til ríkislögreglustjóra árið 2009 að bílamiðstöð skyldi bera hluta af stjórnunarkostnaði ríkislögreglustjóra. Sams konar kostnaðarhlutdeild var reiknuð vegna annarra sameiginlegra kostnaðarliða hjá embætti ríkislögreglustjóra sem bílamiðstöð nýtti. Þessi kostnaður var reiknaður inn í gjaldskrá sem hluti af breytilega gjaldinu sem var lagt á ekna kílómetra. Kostnaðarskipting með þessum hætti var talin gefa raunhæfa og gagnsæja mynd af rekstri og umsjón með ökutækjum lögreglu. Ríkisendurskoðun hefur ekki lagt mat á kostnaðarforsendur en telur viðeigandi að í leigugjaldi ökutækja lögreglu hafi verið tekið tillit til stjórnunarkostnaðar embættis ríkislögreglustjóra og annarrar hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði sem rekstur bílamiðstöðvar sannanlega stofnaði til.

3.6.4 Tjónakostnaður

Tryggingatjón á lögreglubifreiðum eru misjöfn á milli ára sem og milli lögregluembætta. Á árunum 2016 til og með 2018 voru alls 198 tjónstilvik og nam fjárhæð tjóna samtals 43 m.kr. sem skiptist niður eins og greint er í töflu 3.8.

Tafla 3.8 Tryggingatjón (m.kr.)

	Samtals	RLS og LRH	%	Aðrir	%	Meðalkostn. á km.
2018	26	22	85%	4	15%	3,36 kr.
2017	12	8	67%	4	33%	3,36 kr.
2016	5	3	56%	2	44%	2,00 kr.
Samtals m.kr.	43	33		10		

Heimild: Ríkislögreglustjóri

Flest tjón hafa átt sér stað hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og hjá ríkislögreglustjóra við þær aðstæður að verið var að sinna venjulegu löggæslueftirliti. Í mörgum tilfellum hefur mátt flokka tjónin undir óvarkárni ökumanna þegar ekið er utan í hluti eða á önnur ökutæki. Sérstaklega hafa tjón orðið á lögregluökutækjum vegna umferðarmannvirkja á höfuðborgarsvæðinu. Í því sambandi má nefna skemmdir vegna hraðahindrana, þrenginga á akbrautum, vegriða og annarra hindrana.

Þar sem rekstur ökutækja bílamiðstöðvar var sameiginlegur deildist kostnaðurinn niður á alla notendur sams konar ökutækja og þess sem lenti í tjóninu. Þau ökutæki lögreglu sem bílamiðstöð hefur lagt til eru með almenna ábyrgðartryggingu en ekki kaskótryggingu. Eitt tryggingarfélag hefur hafnað bótum í tilfellum þar sem lögreglan hefur beitt þvingunarúrræðum í forgangsakstri og metið það svo að þá sé ábyrgðin hennar. Sú niðurstaða hefur verið staðfest hjá úrskurðarnefnd um váttryggingarmál.

3.6.5 Rekstrarniðurstaða

Í bókhaldi ríkislögreglustjóra hefur verið haldið utan um rekstur einstakra ökutækja á aðgreindum viðfangsefnanúmerum þar sem tekjur og gjöld eru sundurliðuð eftir tegundum. Á grundvelli notkunar og tekju- og gjaldasundurliðunar fást upplýsingar um afkomu einstakra ökutækja (viðfangsefna), sem nýtast til að greina reksturinn, gera samanburð á milli ökutækja og lögregluembætta, auk þess að fá viðmið við leigugjald á ökutækjum sem leigð eru á almennum markaði.

Niðurstaða af greiningu sem Ríkisendurskoðun gerði í tengslum við þessa athugun leiðir í ljós að meðalkostnaður á hvern ekinn kílómetra er misjafn eftir embættum og tegundum ökutækja. Ökutæki eru notuð í ólíkum tilgangi og aðstæður hjá embættum eru mismunandi. Kostnaður vegna ökutækja í notkun hjá embætti ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu er sýnu mestur. Megin skýringin liggur í því að ökutæki þeirra eru almennt notuð við þannig aðstæður að meiri kostnaður hlýst af en hjá smærri embættum og þeim sem þjóna dreifðari byggðum, t.d. vegna tjóna og viðgerða.

Gjaldskrá bílamiðstöðvar tók hins vegar ekki mið af þessari staðreynd og báru því embætti sem ráku ökutæki með lágum tilkostnaði hluta af þeim kostnaði sem varð til hjá þeim sem voru með hærri kostnað. Þar af leiðandi var kostnaður sem féll til hjá einu embætti borinn að hluta af

öðru embætti sem ekki stofnaði til hans. Með þessari tilhögun skapaðist yfir tíma ákveðið ójafnvægi sem gat ásamt öðrum samverkandi þáttum stuðlað að ósætti með rekstrarfyrirkomulag bílamiðstöðvar.

Að mati Ríkisendurskoðunar var uppbygging gjaldskrár bílamiðstöðvar þannig að hún endurspegladi ekki raunkostnað við rekstur einstakra ökutækja. Greina hefði þurft betur á milli fasts og breytilegs kostnaðar þannig að fasti kostnaðurinn deildist með jöfnum hætti á áætlaðan líftíma ökutækjanna. Eins og fyrirkomulagið var greiddu embætti sem höfðu lægri árlegan rekstrarkostnað hluta af kostnaði vegna embætta sem höfðu hærra og tilfallandi rekstrarkostnað. Einnig var útreikningur fasta gjaldsins með þeim hætti að það féll á lögregluembættin með misjöfnum þunga. Embætti sem notuðu ökutæki umfram fulla afskrift, þ.e. sex ár og lengur, greiddu gjald umfram stofnverð ökutækisins. Kostnaður við að taka ökutæki úr umferð sem löggæslutæki var svo ekki heimfærður á ökutækið og var því ekki metinn sem hluti af grunnkostnaði til útreiknings fasta gjaldsins. Hrakvirði eða endursöluverð var jafnframt ekki metið til lækkunar á stofnverði og grunni til útreiknings á föstu gjaldi.

3.7 Fjárveitingar og raunútgjöld vegna ökutækja

Í eftirfarandi töflu 3.9 hefur verið tekin saman staða einstakra embætta gagnvart fjárheimildum og sýnir hún um leið hvernig afkoma þeirra þróaðist á þriggja ára tímabili.

Tafla 3.9 Fjárhagsstaða lögregluembætta (m.kr.)

	2018	2017	2016
<i>Ríkislögreglustjóri</i>	-322	-191	6
<i>Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu</i>	-151	-111	-5
<i>Lögreglan á Suðurnesjum</i>	-3	8	10
<i>Lögreglan á Vesturlandi</i>	29	0	10
<i>Lögreglan á Vestfjörðum</i>	-1	17	4
<i>Lögreglan á Norðurlandi eystra</i>	21	19	12
<i>Lögreglan á Norðurlandi vestra</i>	-9	-14	-6
<i>Lögreglan á Austurlandi</i>	53	54	3
<i>Lögreglan á Suðurlandi</i>	40	14	13
<i>Lögreglan í Vestmannaeyjum</i>	5	4	-5
<i>Lögregluskóli ríkisins</i>	-7	0	-133
Samtals	-345	-200	-9

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Yfirlitið sýnir glögg að staða embætta var misjöfn yfir tímabilið. Í fylgiriti með fjárlögum birtast heildarfjárveitingar til einstakra lögregluembætta en embættin hafa skilað sundurliðuðum fjárhagshagsáætlunum til dómsmálaráðuneytis sem sýna m.a. áætlun þeirra vegna ökutækjakostnaðar. Kostnaður vegna leigu á ökutækjum frá bílamiðstöð ríkislögreglustjóra er sýndur undir yfirviðfangi 06 sem nær yfir kostnað vegna bifreiða og véla en kostnaður vegna bílaleigubíla er færður undir yfirviðfangið 04 sem nær yfir aðkeypta þjónustu. Í bókhaldi embætta eru áætlanir og færsla kostnaðar vegna afnota af ökutækjum ekki lýsandi, þar sem kostnaður vegna bílaleigubíla er skilgreindur sem önnur aðkeypt sérfræðiþjónusta og leiga frá bílamiðstöð er færð undir kostnaðarlið sem tekur til kaupa á varahlutum og verkstæðisvinnu.

Með þessari tilhögun bókhaldsfærslna fæst ekki glögg mynd af einstaka kostnaðarpáttum í ríkisrekstrinum.

Ökutækjakostnaður hjá lögregluembættum var skoðaður fyrir árin 2016–18 og eru í heild ekki mikil frávik á milli áætlana og raunútgjalda. Embættin gerðu því ráð fyrir þeim kostnaði sem bílamiðstöð reiknaði þeim í leigu, en að auki áætluðu þau fyrir aðkeyptri þjónustu og heimfærðu þar kostnað vegna bílaleigubíla. Aðkeypt þjónusta var lágt hlutfall af heildarútgjöldum embætta á árunum 2016–18, eða að jafnaði um 2%, og í flestum tilfellum var raunkostnaður undir áætlun.

Óháð því hvort leigugjald frá bílamiðstöð hafi verið viðeigandi er ljóst að einstaka lögregluembættum var ætluð fjárveiting til að standa undir kostnaði við ökutæki lögreglu. Er þannig ekki hægt að draga þá ályktun að embættum hafi verið ætlað að standa undir hærri kostnaði vegna ökutækja lögreglu en þau fengu fjárveitingar til. Að jafnaði var kostnaður embætta vegna ökutækja frá bílamiðstöð á árunum 2016–18 um 5,6% af heildarútgjöldum þeirra. Embættin fullnýttu þær fjárveitingar sem þau fengu til leigu á ökutækjum frá bílamiðstöð og hafa auk þess notað bílaleigubíla sem áætlað var fyrir undir kostnaðarviðfangi aðkeyptrar þjónustu. Nú þegar bílamiðstöð ríkislögreglustjóra hefur verið lögð niður og fyrir liggur að lögregluembætti munu framvegis í vaxandi mæli nota leigð ökutæki í stað þess að fjármagna og nota ökutæki í miðlægum samrekstri lögreglu er rétt að fjárveitingar embætta til ökutækjareksturs verði teknar til endurskoðunar.

Við samanburð á rekstrarkostnaði á bifreiðum bílamiðstöðvar og bílaleigubíla eins og hann liggur fyrir í bókum ríkislögreglustjóra og hjá lögregluembættum er almennt ekki sýnilegt að munur sé á þeim kostnaði sem fellur undir breytilegt gjald í gjaldskrá bílamiðstöðvar. Veruleg frávik í þessum kostnaðarliðum eru einkum þegar ökutæki lenda í tjónum sem ekki fást bætt og tjónakostnaður lendir sem viðhaldskostnaður á ökutækin.

3.8 Samanburður á kostnaði á milli sérútbúinna lögreglubifreiða og bílaleigubifreiða

Í júní 2019 veitti ríkislögreglustjóri heimild fyrir því að lögregluembætti notuðu merka bílaleigubíla sem ökutæki lögreglu. Var þetta gert til að bregðast við bráðavanda sumra embætta vegna skorts á lögreglubifreiðum og úrræðaleysis bílamiðstöðvar gagnvart þörfum þeirra á endurnýjun ökutækja. Til lengri tíma sáu lögregluembættin að auki fram á að þessi ákvörðun myndi spara þeim umtalsverða fjármuni, sem þau gætu notað til annarra brýnna verka.

Ríkisendurskoðun fékk upplýsingar frá einu embætti um kostnað við notkun bílaleigubifreiða á fyrstu níu mánuðum ársins 2019 og gerði samanburð við kostnað ársins 2018 þessa sama embætis við lögreglubifreiðar frá bílamiðstöð ríkislögreglustjóra. Má sjá niðurstöðurnar í töflu 3.10.

Tafla 3.10 Kostnaður ökutækja hjá bílamiðstöð og bílaleigum

Bílamiðstöð 2018	Akstur km	Kostn. alls (m.kr)	Breytilegur kostn. á km.	Kostn. m/ fjárfest.gj á km
Hyundai Santa Fe 2007	11.622	2	171 kr.	190 kr.
Hyundai Santa Fe 2015	81.006	3	37 kr.	132 kr.
Skoda Superb 4x4 2016	111.411	3,5	32 kr.	121 kr.
Volvo V90 CC 2017	51.477	1,2	24 kr.	134 kr.

Bílaleigubílar 2019	Akstur í km	Kostn. alls (m.kr)	Kostn. verð á km
Skoda Octavia 2019	44.942	1,5	33 kr.
Skoda Octavia 2019	24.186	1,3	54 kr.
Subaru Outback 2019	17.523	1,1	63 kr.
Volvo V90 CC 2019	34.622	1,6	46 kr.

Heimild Ríkislögreglustjóri og lögreglustjórinn á Norðurlandi vestra

Kostnaðargreining fyrir árið 2019 var ekki tilbúin við gerð þessarar úttektar, en verðbreytingar á milli ára eiga ekki að hafa teljandi áhrif.

Breytilegur kostnaður er allur kostnaður að viðbættum afskriftum einstakra ökutækja. Kostnaður með fjárfestingagjaldi er heildarkostnaður sem bílamiðstöð innheimti til að standa undir nýfjárfestingum í ökutækjum lögreglu. Kostnaður bílaleigunnar er allur kostnaður við rekstur bifreiðarinnar ásamt fyrningum hennar. Kostnaður Hyundai Santa Fe 2007 er óvenjuhár á árinu 2018 vegna viðhaldskostnaðar, enda bifreiðin frá árinu 2007.

Lögreglustjórinn á Norðurlandi vestra gerði 60 mánaða samning við bílaleigu um leigu á Volvo V90 CC árgerð 2019 og lagði fram samanburð á útgjöldum embættisins við leigu á sams konar bifreið árgerð 2018 frá bílamiðstöð ríkislögreglustjóra. Báðir bílarnir voru í rekstri tímabilið frá júní til og með nóvember 2019. Sjá má samanburðinn í töflu 3.11.

Tafla 3.11 Samanburður á útgjöldum vegna bíla frá bílamiðstöð og bílaleigu**Volvo V90 CC árg. 2018 frá bílamiðstöð**

	Akstur (km)	Fast gjald (þús.kr.)	Kílómetragjald (þús. kr.)	Alls kostn. (þús. kr.)	Kostn/km (kr.)
Júní	6.735	222	673,5	895	133
Júlí	7.120	222	712	934	131
Ágúst	8.072	222	807,2	1.029,2	128
September	4.273	222	427,3	649,3	152
Október	5.780	222	578	800	138
Nóvember	4.314	222	431,4	653,4	151
	36.294	1332	3.629,4	4.961,4	137

Volvo 90 CC árg. 2019 frá bílaleigu

	Akstur (km)	Fast gjald (þús. kr.)	Eldsneyti (þús. kr.)	Standsetning (þús. kr.)	Alls kostn. (þús. kr.)	Kostn/km (kr.)
Júní	4.061	313,2	51,3	75	439,6	108
Júlí	8.636	313,2	107,9	75	496,1	57
Ágúst	11.376	313,2	146	75	534,3	47
September	10.549	313,2	129,7	75	517,9	49
Október	10.062	313,2	139,9	75	528,1	52
Nóvember	6.560	313,2	89,6	75	477,8	73
	51.244	1.879,4	664,4	450	2.993,8	58

Heimild: Lögreglan á Norðurlandi vestra

Samningurinn við bílaleiguna fól í sér leigu bifreiðarinnar með öllum kostnaði þ. á m. kaskótryggingu með sjálfsábyrgð upp á 175.000 kr. ásamt 300.000 km. akstri á tímabilinu. Lögregluembættið greiðir fyrir eldsneyti og standsetningarkostnað, sem nam um 4.500.000 kr. eða 75.000 kr. á mánuði, sem dreifist á leigutímabilið.

Hafa þarf í huga að ökutækið frá bílamiðstöð ríkislögreglustjóra er sérsníðaður lögreglubíll frá framleiðanda, sem m.a. þýðir að hann hefur styrkta yfirbyggingu og öflugri hemlabúnað. Jafnframt er sérbúnaður fyrir lögreglu í því ökutæki frá framleiðanda, sem verður til þess að standsetning ökutækisins með sérhæfðum búnaði eftir afhendingu til lögreglu varð ódýrari. Samkvæmt upplýsingum lögreglustjóra til Ríkisendurskoðunar er standsetning merktra bílaleigubíla sambærileg og standsetning ökutækja frá bílamiðstöð nema hvað þeir fyrrnefndu eru ekki búnir netbeini og spjaldtölvu eða tölvutengingum fyrir slíkan búnað. Það er sjálfstætt ákvörðunarefni embættis ríkislögreglustjóra hvort slíkur búnaður sé settur í ökutæki, sem ekki eru í eigu lögreglu. Koma þar m.a. til skoðunar álitamál er tengjast öryggi kerfa lögreglu. Að sögn embættis ríkislögreglustjóra er um dýran búnað og standsetningu að ræða, sem getur numið allt að 2 m.kr. fyrir hvern bíl sem er þannig búinn.

Jafnframt þarf að hafa í huga að kostnaður vegna þróunar og reksturs þeirra kerfa sem ökutæki lögreglu nýta var byggður inn í gjaldskrá bílamiðstöðvar, t.a.m. kostnaður vegna þjónustu tölvudeildar ríkislögreglustjóra, kvörðunar ratsjár og ferilvöktunar. Mæta þarf slíkum kostnaði áfram í því fyrirkomulagi sem gilda á um ökutæki lögreglu í framtíðinni en hann kemur til viðbótar þeim kostnaði sem lögregluembættin leggja út fyrir vegna leigu á merktum bílaleigubílum og standsetningu þeirra. Slíkur kostnaður er ekki meðtalinn hvað bílaleigubíla varðar í ofangreindum samanburði frekar en annar sameiginlegur kostnaður ríkislögreglustjóra við rekstur bílamiðstöðvar, sem var byggður inn í gjaldskrá embættisins. Þar á meðal er viðbótarkostnaður sem fellur til við að taka lögreglubifreið úr rekstri, sem numið getur 0,8 – 1 m.kr. á ökutæki. Að þessu virtu er verulegur munur á kostnaði á milli sérútbúinna lögreglubifreiða frá bílamiðstöð og bílaleigubifreiða. Að því marki sem sameiginlegur kostnaður verður viðvarandi, hjá embætti ríkislögreglustjóra eða öðrum aðila sem kann að vera falin sameiginleg þjónusta og verkefni tengd ökutækjum lögreglu, þarf að skilgreina þann kostnað og skapa sátt um meðhöndlun hans.

Sú ákvörðun að heimila notkun bílaleigubíla sem merkta lögreglubíla um mitt ár 2019 boðaði í reynd endalok miðlægrar bílamiðstöðvar þar sem kostnaðarforsendur hennar standast ekki samanburð yfir skemmri tíma. Ýmsir þættir geta hafa áhrif á mat á lengri tíma hagkvæmni þess

að leigja ökutæki, t.d. kröfur til öryggis lögreglumanna og -búnaðar, svo og tjónakostnaður og ástand ökutækja að leigutíma liðnum. Þessir þættir geta leitt til viðbótarkostnaðar og breytt kostnaðarforsendum til lengri framtíðar.

Ríkisendurskoðun bendir á að hagkvæmnissjónarmið mæla með því að ýmsum verkefnum bílamiðstöðvar verði áfram sinnt með miðlægum hætti, t.a.m. til að tryggja samræmi í tækjakosti lögreglu og nauðsynlega samhæfingu í rekstri og eftirliti. Að öðrum kosti þyrfti hvert lögregluembætti sjálft að koma sér upp sérhæfðri þekkingu á ökutækjum og búnaði þeirra, með tilheyrandi óhagræði á kostnað löggæsluverkefna.

Samkvæmt dómsmálaráðuneyti er undirbúningur við útboðsgerð rammasamnings hafinn í samvinnu við Ríkiskaup og mun embætti ríkislögreglustjóra verða eigandi rammasamningsins og halda utan um þjónustukaup og örútbóð á grundvelli hans í samvinnu við viðkomandi lögregluembætti. Ríkislögreglustjóri muni því áfram fara með það hlutverk að tryggja nauðsynlega samhæfingu og samræmingu um ökutæki lögreglu. Hefur settur ríkislögreglustjóri skipað starfshóp með þátttöku allra lögregluembætta til að samræma kröfur um lögreglubifreiðar og búnað þeirra og endurskoða reglur ríkislögreglustjóra um ökutæki lögreglunnar. Ráðuneytið upplýsir jafnframt að embætti lögreglustjórans á höfuðborgar-svæðinu hyggist reka jafnt eigin lögreglubifreiðar sem og ökutæki í langtímaleigu í því skyni að fá raunhæfan samanburð á skilvirkni og hagkvæmni þessara tveggja kosta.

Ríkisendurskoðun telur þá þróun umhugsunarverða að lögreglan í landinu notist í vaxandi mæli við leigð ökutæki í störfum sínum en lögreglulög hafa hingað til falið ríkislögreglustjóra að hafa umsjón með kaupum á ökutækjum. Sérstök öryggissjónarmið kunna að mæla með því að lögreglan eigi þau ökutæki sem hún nýtir við löggæslustörf og býr viðkvæmum tæknibúnaði, þótt lögreglan sé í öllum tilfellum eigandi búnaðarins og fjarlægi hann að leigutíma liðnum. Jafnframt kunna þær aðstæður að skapast að það þætti óheppilegt að lögreglan væri háð föstum viðskiptaskuldbindingum við einkafyrirtæki um leigu á ökutækjum til langs tíma.

Með því að hverfa frá miðlægum samrekstri og taka í notkun bílaleigubíla í vaxandi mæli lækkar kostnaður lögregluembætta vegna fasta gjaldsins sem átti að renna til nýfjárfestinga. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti að endurskoða fjárveitingar til lögregluembætta í því ljósi.

4 Lögregluembættin

4.1 Heildaryfirlit um löggæsluna árið 2018

Alls eru níu mismunandi stór lögregluembætti starfrækt í samræmi við lögreglulög. Heildarkostnaður allra embætta löggæslunnar að meðtöldum ríkislögreglustjóra og lögregluskólanum á árinu 2018 má sjá í töflu 4.1.

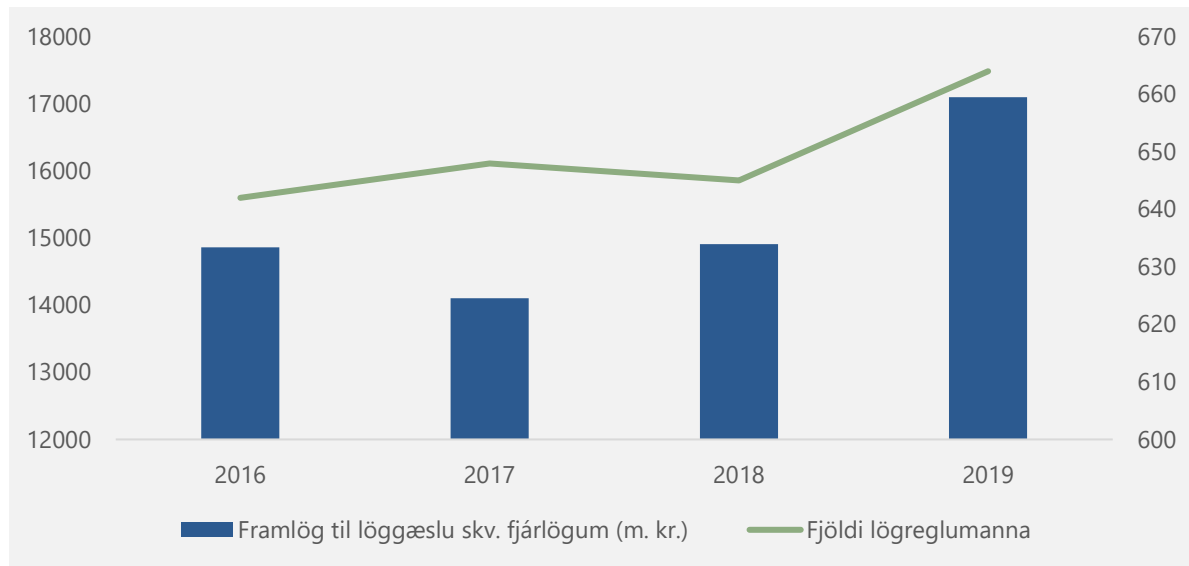
Tafla 4.1 Heildarrekstrarkostnaður löggæsluembætta árið 2018 (m.kr.)

2018	Tekjur (m.kr)	Gjöld (m.kr)	Afkoma (m.kr)	Eigið fé (m.kr)
Ríkislögreglustjóri	2.996	3.126	-130	-322
Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu	5.207	5.246	-39	-151
Lögreglan á Vesturlandi	676	647	29	29
Lögreglan á Vestfjörðum	407	425	-18	-1
Lögreglan á Norðurlandi vestra	348	343	5	-9
Lögreglan á Norðurlandi eystra	994	991	3	21
Lögreglan á Austurlandi	487	488	-1	53
Lögreglan á Suðurlandi	965	938	26	40
Lögreglan í Vestmannaeyjum	234,5	233	0,5	5
Lögreglan á Suðurnesjum	1.982	1.994	-12	-3
Lögregluskólinn	40	47	-7	-7
Samtals	14.336,5	14.478	-143,5	-345

Heimild: Ársreikningar 2018

Á mynd 4.2 má sjá þróun á fjárveitingum til löggæslu á fjárlögum síðastliðin fjögur ár. Eins og sjá má var töluverð aukning í fjárveitingum til löggæslu á árinu 2019. Var sú aukning að mestu leyti tilkomin vegna eflingar landamærastjórnunar og gæslu á landamærum. Einnig var auknu fjármagni veitt til að bregðast við vaxandi álagi á lögreglu vegna fjölgunar ferðamanna. Þá var í fjárlögum fyrir árið 2019 lögð áhersla á að unnið yrði að því að efla búnað lögreglunnar í landinu. Lögreglumönnum fjölgaði að sama skapi við þessar áherslur en mest var fjölgun vegna aukningar í landamæragæslu og landamærastjórnunar.

Mynd 4.2 Þróun á fjárveitingum og fjölda lögreglumanna 2016–19

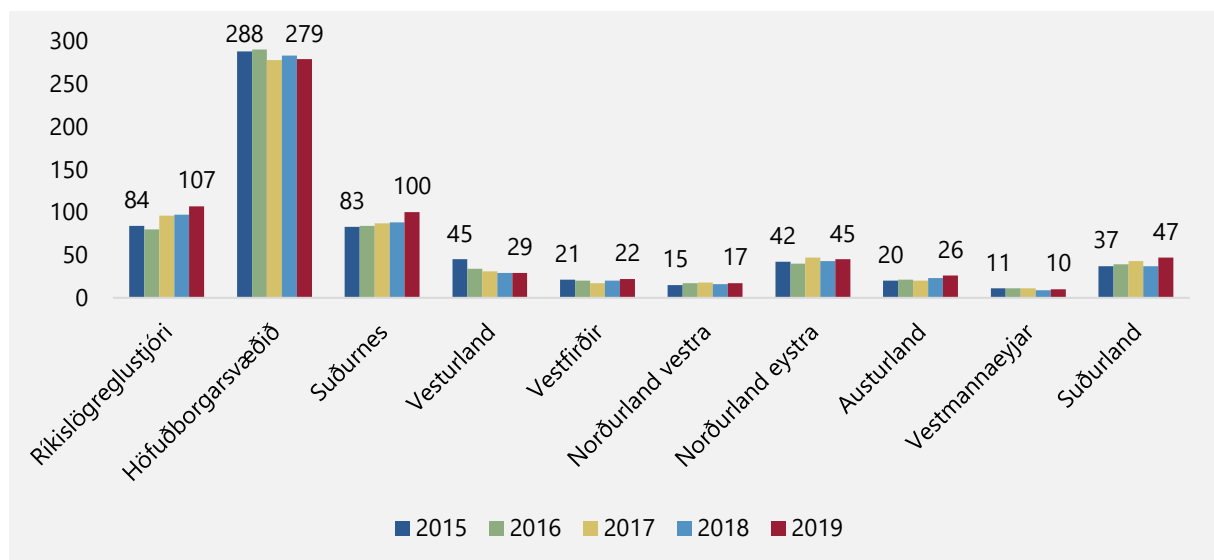


Heimild: Fjárlög 2016-19 og ríkislögreglustjóri

Á mynd 4.3 má sjá þróun á fjölda menntaðra lögreglumanna (ásamt afleysingamönnum) hjá ríkislögreglustjóra og lögregluembættunum síðastliðin fimm ár. Á árinu 2019 voru alls starfandi 656 menntaðir lögreglumenn, þar með taldir afleysingamenn en alls voru 28 slíkir starfandi það ár.

Á myndinni má sjá að hlutfallslega mesta fjölgun menntaðra lögreglumanna hefur verið hjá embætti lögreglunnar á Austurlandi (30% fjölgun), ríkislögreglustjóra (27% fjölgun), hjá lögreglunni á Suðurlandi (27% fjölgun) og Suðurnesjum (20%). Mesta fækkun hefur hins vegar verið hjá lögreglunni á Vesturlandi (46%), í Vestmannaeyjum (9%) og á höfuðborgarsvæðinu (3%). Sé miðað við árið 2015 hefur menntuðum lögreglumönnum fækkað um 19 eða 3%. Sé horft aftur til ársins 2007 þá hefur lögreglumönnum fækkað um 56 eða tæp 9%.

Mynd 4.3 Fjöldi menntaðra lögreglumanna eftir embættum 2015-2019



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Almennt má segja að þróun á fjölda lögreglumanna á síðustu árum hefur verið sú að fækkun hefur verið hjá lögreglumönnum sem sinna almennri löggæslu, sbr. hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og á Vesturlandi. Á meðan hefur lögreglumönnum í sérgreindum löggæsluverkefnum fjölgað, sbr. hjá ríkislögreglustjóra vegna löggæsluverkefna á landsvísu og á Suðurnesjum og Austurlandi vegna aukningar í landamæragæslu. Þá má að miklu leyti rekja fjölgun lögreglumanna á Suðurlandi til aukins ferðamannastraums en embættið fékk einmitt aukningu í fjárveitingum á árinu 2019, m.a. vegna þessa.

4.2 Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu

Á höfuðborgarsvæðinu er rekið stærsta lögreglulið landsins með um 300 lögreglumenn. Af þeim ganga um 170 lögreglumenn vaktir og 110 sinna bakvöktum. Við embættið er rekin tæknirannsóknadeild sem þjónar öllu landinu og starfandi rannsóknarlögreglumenn eru 95 talsins. Alls eru fjórar lögreglustöðvar á höfuðborgarsvæðinu, tvær í Reykjavík (Hverfisgötu og Vínlandsleið), ein í Hafnarfirði og ein í Kópavogi. Embættið rekur sína eigin tölvudeild sem þjónustar notendur og sér þeim fyrir tölvubúnaði en reiðir sig að öðru leyti á tölvudeild ríkislögreglustjóra varðandi lögreglukerfin og annan hugbúnað. Embættið gefur út ársskýrslur sem birtar eru á vef lögreglunnar.

Við embættið starfa um 420 manns. Yfirlit yfir rekstur embættisins síðastliðin þrjú ár, á verðlagi hvers árs má sjá í töflu 4.4.

Tafla 4.4 Rekstur lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	4.960	4.647	4.332
Framlag til afskrifta	50	40	0
Sértekjur	197	164	114
Samtals tekjur	5.207	4.851	4.446
Laun og launatengd gjöld	4.289	4.069	3.583
Annar rekstrarkostnaður	957	888	846
Gjöld samtals	5.246	4.957	4.429
Hagnaður/tap ársins	-39	-106	17
Eigið fé í árslok	-151	-111	-5

Heimild: Rekstraruppgjör

4.3 Lögreglan á Vesturlandi

Við embætti lögreglustjórans á Vesturlandi starfa um 50 manns, þar af eru um 30 lögreglumenn. Af þeim eru 22 sem ganga vaktir. Alls eru sex lögreglustöðvar í umdæminu, á Akranesi, Borgarnesi, Búðardal, Grundarfirði, Ólafsvík og Stykkishólmi. Úrvinnslustöð fyrir stafrænar eftirlitsmyndavélar er rekin hjá embættinu og fær embættið sértekjur frá Vegagerðinni vegna hennar.

Hjá embættinu starfa þrír í rannsóknardeild og í yfirstjórn eru lögreglustjóri, staðgengill lögreglustjóra, yfirlögregluþjónn og aðstoðaryfirlögregluþjónn. Að sögn lögreglustjórans á

Vesturlandi hefur rekstur embættisins gengið ágætlega. Yfirlit um rekstur embættisins síðastliðin þrjú ár má sjá í töflu 4.5. Embættið gefur út ársskýrslur sem finna má á vefnum.

Tafla 4.5 Rekstur lögreglustjórans á Vesturlandi á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	651	585	573
Framlag til afskrifta	7	4	0
Sértekjur	17	19	18
Samtals tekjur	675	608	591
Laun og launatengd gjöld	509	482	452
Annar rekstrarkostnaður	138	136	113
Gjöld samtals	647	618	565
Hagnaður/tap ársins	29	-10	26
Eigið fé í árslok	29	0	10

Heimild: Rekstraruppgjör

4.4 Lögreglan á Vestfjörðum

Hjá lögreglunni á Vestfjörðum starfa 27 starfsmenn, þar af eru 22 lögreglumenn. Af þeim ganga 16 reglubundnar vaktir. Alls eru þrjár starfsstöðvar á Vestfjörðum, á Patreksfirði, Hólmavík og Ísafirði. Einn rannsóknarlögreglumaður er starfandi við embættið. Í skipuritinu er lögreglustjórinn efstur en næst honum er einn yfirlögregluþjónn og einn aðstoðaryfirlögregluþjónn.

Rekstur embættisins hefur gengið ágætlega. Að sögn lögreglustjórans á Vestfjörðum eru þó fjárveitingar ekki í samræmi við óskir hans. Embættið birti síðast ársskýrslu árið 2013.

Tafla 4.6 Rekstur lögreglustjórans á Vestfjörðum á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	398	386	363
Framlag til afskrifta	2	1	0
Sértekjur	7	2	3
Samtals tekjur	407	389	366
Laun og launatengd gjöld	331	299	282
Annar rekstrarkostnaður	94	76	74
Gjöld samtals	425	375	356
Hagnaður/tap ársins	-18	13	10
Eigið fé í árslok	-1	17	4

Heimild: Rekstraruppgjör

4.5 Lögreglan á Norðurlandi vestra

Hjá lögreglunni á Norðurlandi vestra eru 22 starfsmenn, þar af eru 19 lögreglumenn og 16 þeirra ganga reglubundnar vaktir. Ekki er staðin sólarhringsvakt á svæðinu en ræst út af bakvöktum þegar atvik koma upp utan reglubundinna vakta. Við embættið starfar yfirhundapjálfari sem þjónustar lögregluembættin á landsvísu en dómismálaráðuneyti fól embættinu verkefnið formlega í október 2018. Í skipuritinu er lögreglustjóri efstur en næstur honum er yfirlögregluþjónn, þar undir eru aðalvarðstjórar á Sauðárkróki og Blönduósi auk umferðardeildar, rannsóknardeildar og yfirhundapjálfara. Starfsstöðvar eru tvær, ein á Sauðárkróki og ein á Blönduósi. Kaffiástaða er á Hvammstanga.

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglustjóranum á Norðurlandi vestra hefur verið unnið að úrbótum í rekstri, m.a. með því að endurskoða vaktakerfi og vinnufyrirkomulag lögreglumanna sem og allt skipulag embættisins. Nýlega hefur verið aukið við fjárveitingar til embættisins, m.a. með því að bæta við rannsóknarlögreglumanni og kosta stöðu yfirhundapjálfara. Að sögn lögreglustjórans á Norðurlandi vestra hefur rekstur gengið ágætlega þrátt fyrir stóraukin verkefni, einkum í umferðarlöggæslu. Embættið hefur ekki gefið út formlega ársskýrslu síðastliðin ár. Sjá má yfirlit yfir rekstur embættisins síðustu þrjú árin í töflu 4.7.

Tafla 4.7 Rekstur lögreglustjórans á Norðurlandi vestra á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	345	320	291
Framlag til afskrifta	3	1	0
Sértekjur	0	1	6
Samtals tekjur	348	322	297
Laun og launatengd gjöld	259	269	231
Annar rekstrarkostnaður	84	61	61
Gjöld samtals	343	330	292
Hagnaður/tap ársins	5	-8	5
Eigið fé í árslok	-9	-14	-6

Heimild: Rekstraruppgjör

4.6 Lögreglan á Norðurlandi eystra

Um 60 starfsmenn vinna við embætti lögreglunnar á Norðurlandi eystra. Þar af eru um 50 lögreglumenn en um 40 þeirra ganga reglubundnar vaktir. Starfsstöðvar eru á Akureyri, Fjallabyggð, Dalvík, Húsavík og Þórshöfn. Í skipuritinu er lögreglustjóri efstur, þá yfirlögregluþjónn og svo tveir aðstoðaryfirlögregluþjónar. Rannsóknarlögregludeild er starfrækt við embættið en alls starfa þar sjö rannsóknarlögreglumenn.

Að sögn lögreglustjórans á Norðurlandi eystra gengur rekstur embættisins ágætlega. Embættið hefur fengið aukið fjármagn á undanfönum árum. Einn lögreglumaður er staðsettur á Þórshöfn en þar þyrftu að vera tveir að sögn lögreglustjórans. Embættið hefur gefið út ársskýrslur sem sendar hafa verið til embættis ríkislögreglustjóra og dómismálaráðuneytis. Yfirlit um rekstur embættisins síðastliðin þrjú ár má finna í töflu 4.8.

Tafla 4.8 Rekstur lögreglustjórans á Norðurlandi eystra á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	965	882	796
Framlag til afskrifta	10	7	0
Sértekjur	19	13	13
Samtals tekjur	994	902	809
Laun og launatengd gjöld	764	699	629
Annar rekstrarkostnaður			
Gjöld samtals	991	895	823
Hagnaður/tap ársins	3	7	-14
Eigið fé í árslok	21	19	12

Heimild: Rekstraruppgjör

4.7 Lögreglan á Austurlandi

Alls eru 23 starfsmenn starfandi hjá embætti lögreglustjórans á Austurlandi, en af þeim eru 19 lögreglumenn sem allir ganga vaktir. Lögreglustöðvar eru á sex stöðum, á Egilsstöðum, Eskifirði, Fáskrúðsfirði, Neskaupstað, Djúpavogi og Vopnafirði. Þá er starfandi þriggja manna rannsóknardeild við embættið. Embættið rekur landamærastöð á Seyðisfirði og hefur fengið fjármagn til að setja upp starfsstöð þar. Fullnægjandi aðstaða hefur þó ekki fengist en embættið hefur fengið að halda fjármagni vegna þess sem skýrir jákvæða eiginfjárstöðu embættisins. Í skipuriti er lögreglustjórinn æðstur en næstur honum er yfirlögregluþjónn sem ber ábyrgð á almennri deild og rannsóknardeild. Auk þess er aðstoðaryfirlögregluþjónn í sérverkefnum.

Að sögn lögreglustjórans á Austurlandi hefur gengið ágætlega að reka embættið á núverandi fjárveitingum. Embættið birti síðast ársskýrslu fyrir árið 2016. Yfirlit yfir rekstur embættisins árin 2016-18 má finna í töflu 4.9.

Tafla 4.9 Rekstur lögreglustjórans á Austurlandi á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	480	473	405
Framlag til afskrifta	2	2	0
Sértekjur	5	4	2
Samtals tekjur	487	479	407
Laun og launatengd gjöld	382	340	308
Annar rekstrarkostnaður	106	87	86
Gjöld samtals	488	427	394
Hagnaður/tap ársins	-1	52	13
Eigið fé í árslok	53	55	3

Heimild: Rekstraruppgjör

4.8 Lögreglan á Suðurlandi

Um það bil 70 manns starfa við embætti lögreglustjórans á Suðurlandi, en þar af eru um 50 lögreglumenn og um það bil 40 þeirra ganga vaktir. Alls eru fimm lögreglustöðvar á Suðurlandi, á Selfossi, Hvolsvelli, Vík, Kirkjubæjarklaustri og Höfn. Tíu manna rannsóknardeild er starfrækt við embættið og einn starfsmaður sinnir eingöngu almannavörnum í samvinnu við sveitarfélögin. Embættið sinnir bíltæknirannsóknum á landsvísu og eru 20-40 ökutæki skoðuð árlega. Í skipuritinu er lögreglustjórinn efstur og næstur honum er staðgengill hans. Lögreglustjórinn er staðsettur á Hvolsvelli en staðgengill á Selfossi. Staðgengill lögreglustjórans er síðan næsti yfirmaður almennrar deildar og rannsóknardeildar.

Að sögn lögreglustjórans á Suðurlandi hefur embættið rekið sig innan fjárheimilda en telur þó að fjárveitingar mættu vera hærrí. Embættið gaf síðast úr ársskýrslu fyrir árin 2015 og 2016. Sjá má yfirlit yfir rekstur embættisins í töflu 4.10.

Tafla 4.10 Rekstur lögreglustjórans á Suðurlandi á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	944	867	804
Framlag til afskrifta	7	4	0
Sértekjur	14	14	6
Samtals tekjur	965	885	810
Laun og launatengd gjöld	727	702	610
Annar rekstrarkostnaður	211	183	179
Gjöld samtals	938	885	789
Hagnaður/tap ársins	26	0	21
Eigið fé í árslok	40	14	13

Heimild: Rekstraruppgjör

4.9 Lögreglan í Vestmannaeyjum

Hjá lögreglunni í Vestmannaeyjum starfa 15 starfsmenn, en þar af eru 12 lögreglumenn og átta þeirra ganga reglubundnar vaktir. Við embættið er starfrækt rannsóknardeild með tveimur lögreglumönnum. Í skipuriti embættisins er lögreglustjóri efstur og ber hann ábyrgð á fjármálum og ákærusviði. Næstur kemur yfirlögregluþjónn sem ber ábyrgð á almennri deild og rannsóknardeild.

Að sögn lögreglustjórans í Vestmannaeyjum gengur rekstur embættisins vel. Embættið hefur ekki gefið út ársskýrslur en sjá má yfirlit um rekstur embættisins árin 2016–18 í töflu 4.11.

Tafla 4.11 Rekstur lögreglustjórans í Vestmannaeyjum á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	226	211	190
Framlag til afskrifta	1	1	0
Sértekjur	6	7	6
Samtals tekjur	233	219	196
Laun og launatengd gjöld	195	175	163
Annar rekstrarkostnaður	38		33
Gjöld samtals	233	209	196
Hagnaður/tap ársins	1	10	0
Eigið fé í árslok	5	4	-5

Heimild: Rekstraruppgjör

4.10 Lögreglan á Suðurnesjum

Alls starfa 185 starfsmenn við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Þar af eru 106 lögreglumenn og ganga um 60 þeirra reglubundnar vaktir. Starfsstöðvar embættisins eru þrjár, í Njarðvík, við Hringbraut í Keflavík og í flugstöðinni á Keflavíkurflugvelli. Í skipuriti er lögreglustjóri efstur. Rannsóknardeild er stýrt af yfirlögregluþjóni en þeirri deild er skipt í almenna deild og rannsóknir. Annar yfirlögregluþjónn stýrir flugstöðvardeild og aðstoðar-lögreglustjóri stýrir lögfræðideild. Þrjár deildir starfa svo þvert á rannsóknar-, flugstöðvar- og lögfræðideild en það eru mannauðsdeild, fjármála- og rekstrardeild og upplýsinga- og áætlanadeild. Við embættið starfa 24 rannsóknarlögreglumenn.

Að sögn lögreglustjórans á Suðurnesjum hefur rekstur gengið ágætlega. Töluvert af nýjum verkefnum fylgdi með mikilli fjölgun ferðamanna og aukinni landamæragæslu og hefur embættið fengið aukningu í fjárveitingum vegna þessa.

Tafla 4.12 Rekstur Lögreglustjórans á Suðurnesjum á verðlagi hvers árs (m.kr.)

	2018	2017	2016
Framlag ríkissjóðs	1.909	1.701	1.473
Framlag til afskrifta	8	6	0
Sértekjur	65	62	32
Samtals tekjur	1.982	1.769	1.505
Laun og launatengd gjöld	1.722	1.515	1.234
Annar rekstrarkostnaður	272	256	254
Gjöld samtals	1.994	1.771	1.489
Hagnaður/tap ársins	-12	-2	17
Eigið fé í árslok	-3	8	10

Heimild: Rekstraruppgjör

4.11 Um mannaflapörf lögreglu

Í löggæsluáætlun 2019–23 er það fyrsta forgangsatriði að tryggja nægilegan fjölda lögreglumanna sem annast útköll og almennt lögregluþjónu. Samkvæmt 27. gr. lögreglulaga skal ráðherra ákveða á hverjum tíma í samráði við ríkislögreglustjóra að fengnum tillögum hlutaðeigandi lögreglustjóra fjölda lögreglumanna í hverju umdæmi. Ekki er fjallað með nákvæmum hætti í löggæsluáætlun eða fjármálaáætlun hver æskilegur fjöldi lögreglumanna ætti að vera en eins og fram hefur komið hefur heldur verið bætt í fjármögnun löggæslu síðastliðin ár.

Í [skýrslu](#) nefndar um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi sem kom út árið 2013 kom fram að það væri mat ríkislögreglustjóra að fjöldi lögreglumanna í landinu þyrfti að lágmarki að vera 860. Niðurstaða nefndarinnar var því sú að fjölga þyrfti um 236 lögreglumenn á árunum 2014–17. Þannig hefði almennum lögreglumönnum sem annast útköll og almennt eftirlit fjölgað um 134. Einnig var lagt til að styrkja sérhæfðar deildir á öllum sviðum með því að fjölga lögreglumönnum við þær um 102. Þá var lagt til að aukið fjármagn yrði sett í að bæta búnað lögreglumanna og þjálfun þeirra.

Á árinu 2019 voru tæplega 660 lögreglumenn við störf á Íslandi. Er það töluvert undir viðmiðum ríkislögreglustjóra sem birt voru 2013. Síðan hefur landsmönnum fjölgað töluvert og mikil aukning hefur orðið í heimsóknum ferðamanna. Verkefni lögreglu hafa því síst farið minnkandi. Ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar hafa undanfarin ár vakið athygli á því að styrkja þurfi lögregluna í landinu til að hún nái betur utan um verkefni sín. Þrátt fyrir aukningu á fjárveitingum síðastliðin ár hefur lögreglan enn ekki náð sama styrk og hún hafði fyrir tíu árum.

Löggæsluáætlun fyrir árin 2019–2023 var gefin út í maí 2019. Í henni eru skilgreind ýmis markmið og mælikvarðar sem nýta á til að leggja reglubundið mat á mannaflapörf lögreglu. Þar kemur fram að markmið um neyðarútkallsþjónustu muni ráða þar mestu. Í þeim markmiðum kemur fram að stefnt sé að því að viðbragðstími lögreglu verið innan við tíu mínútur í forgangsflokk 1 og 2, þ.e. þegar lífsbjargandi aðstoð er nauðsynleg eða þegar um er að ræða aðstoð á slysavettvangi eða yfirstandandi afbrot. Þá skal útkallsökutæki vera laust og mannað til að sinna útkalli í að minnsta kosti 90% tilvika þegar um er að ræða forgangsflokk 1 og 2.

Við gerð þessarar úttektar lágu niðurstöður mælinga í samræmi við markmiðin ekki fyrir. Gert er ráð fyrir að löggæsluáætlun og mælikvarðar hennar verði nýttir til að setja fram áætlun um langtíma mannafla- og fjárþörf fyrir löggæsluna í landinu og að markmiðum um lágmarks- viðmið öryggis og þjónustustigs verði náð innan fimm ára.

4.12 Framtíðarskipulag

Í [skýrslu](#) greiningardeildar ríkislögreglustjóra um umhverfi löggæslu á Íslandi 2020–24 er farið yfir nokkra áhrifaþætti sem greiningardeild telur að geti haft stefnumótandi áhrif á umhverfi löggæslu hér á landi á næstu árum. Má þar t.d. nefna áhrif vegna loftslagsbreytinga, náttúruvá, ýmissa samfélagsbreytinga, skipulagðrar glæpastarfsemi og tæknibreytinga. Fram kemur að þessir þættir muni krefjast þess að auka þurfi bæði styrk og faglega getu lögreglu á næstu árum. Meiri þörf verður fyrir ýmsa sérhæfða kunnáttu og auka þurfi rannsóknargetu hennar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að farið sé ofan í skipulag löggæslu og nýtingu fjármuna. Eins og fram hefur komið í þessum kafla eru alls níu lögregluumdæmi starfrækt hér á landi auk ríkislögreglustjóra. Hjá öllum embættunum er yfirstjórnunarlaga, auk starfsfólks í ýmsum stoðverkefnum, s.s. fjármála- og mannauðsstjórnun sem hægt væri að sinna miðlægt. Að mati Ríkisendurskoðunar eru hér tækifæri til aukinnar hagkvæmni.

Ríkisendurskoðun telur að nálgast þurfi uppbyggingu og skipulag löggæslu með það fyrir augum að lögreglan á Íslandi starfi í framtíðinni sem eitt lið undir sameiginlegri stjórn, óháð fjölda umdæma eða fyrirkomulagi einstakra verkefna innan skipulagsins, hvort sem þau eru unnin á landsvísu eða í nærumhverfinu. Slíkt væri í takt við þá löggæsluþróun sem átt hefur sér stað meðal þeirra ríkja sem Ísland ber sig helst saman við og fjallað er nánar um í kafla 5. Með slíku skipulagi væri hægt að ná fram umtalsverðum samlegðaráhrifum og lækkun kostnaðar með fækkun fjárlagaliða, einni fjármálastjórn, einni launavinnslu, lækkun yfirstjórnunar-kostnaðar og markvissum rekstri svo dæmi séu tekin. Þannig væri hægt að stórbæta nýtingu þeirra fjármuna sem ætlaðir eru til löggæslu í landinu og um leið framkalla áhrif til faglegrar samlegðar, hagkvæmni og skilvirkni.

5 Skipulag lögreglu í öðrum löndum

Mörg nágrannalönd Íslands hafa á undanförunum árum og áratugum gert viðamiklar skipulagsbreytingar á lögreglunni í því augnamiði að færa hana nær nútímanum og gera henni betur kleift að fást við fjölþættar og síbreytilegar áskoranir framtíðarinnar á hagkvæman og skilvirkan hátt. Breytingarnar á hinum Norðurlöndunum hafa m.a. falist í að stofna yfirstjórn yfir lögreglunni í formi ríkislögreglustjóraembættis þar sem slík embætti voru ekki til staðar áður, svo sem í Noregi um aldamótin og í Finnlandi árið 2010.

Samhliða þessari þróun hafa Norðurlöndin ráðist í að fækka lögregluumdæmum, efla þau umdæmi sem eftir standa og samhæfa þau betur til að hafa nauðsynlegt bolmagn til að fást við áskoranir samtímans og framtíðar. Þótt útfærslan sé ekki nákvæmlega eins á milli landa eiga þau það sammerkt að embætti ríkislögreglustjóra er stofnað til að bera heildræna ábyrgð á störfum lögreglu í umboði ráðuneytis eða ríkisstjórnar. Annast ríkislögreglustjóri m.a. árangursstjórnun og ákveður fjárveitingar til þeirra löggæslueininga sem heyra undir embættið, þ.m.t. fagdeilda, undirstofnana og lögregluumdæma, auk þess að fara með ákveðin verkefni á landsvísu sem krefjast miðstýringar og samhfæingar.

Lögð hefur verið áhersla á að skýra valdheimildir og ábyrgðarsvið ríkislögreglustjóra gagnvart ráðherrum og ríkisstjórn. Sérstakar deildir eða undirstofnanir sem heyra undir ríkislögreglustjóra fara í þessu fyrirkomulagi með ýmis kjarnaverkefni á landsvísu, þ.m.t. stoðþjónustu og hvers konar samrekstur, t.d. vegna upplýsingatæknikerfa, bifreiða og búnaðar. Hefur af hálfu norrænna ríkisstjórna verið lögð þung áhersla á árangursstjórnun sem miðar að betri virkni löggæslu og nýtingu fjárveitinga.

Lögreglustjórum er ætlað ákveðið sjálfstæði innan sinna umdæma og bera þar almennt ábyrgð á framkvæmd löggæslunnar innan þess ramma sem embætti ríkislögreglustjóra setur með fjárveitingum og árangurstengdum markmiðum, sem á móti grundvallast á kröfum og skilyrðum sem ráðuneyti eða ríkisstjórn setja embættinu.

Gengið hefur misjafnlega að innleiða breytt skipulag lögreglunnar á Norðurlöndunum, en einnig löndum eins og Skotlandi og Hollandi. Bæði hefur komið til óánægja hjá lögreglumönnum og almenningi. Þá hefur álag á lögregluna aukist á sama tíma og hún stendur í endurskipulagningu. Á það sérstaklega við Svíþjóð en einnig að einhverju leyti Danmörku. Í Svíþjóð er t.d. verið að fjölga lögreglumönnum um mörg þúsund til að mæta sívaxandi áskorunum við löggæslu.

Ljóst er að það getur að jafnaði tekið nokkur ár að ljúka jafn viðamiklum breytingum og sameiningum og ráðist hefur verið í hjá nágrannaþjóðum Íslands. Reynslan af þessum skipulagsbreytingum sýnir glögggt hversu flókin breytingastjórnun á lögreglunni getur verið og undirstrikar mikilvægi þess að standa vel að áætlanagerð og skilgreiningu á markmiðum og leiðum í umfangsmiklum breytingaferlum. Einkum þurfa skipulagsbreytingar að taka tillit fagþróunar og starfsmenningar lögreglu og vera gerðar í góðu samráði við mannauð hennar.

Slíkt er nauðsynleg forsenda til að tryggja skilvirka og hagkvæma framkvæmd allra breytinga og að þeim árangri sem að er stefnt verði náð.

5.1 Danmörk

Með nýjum réttarfarslögum sem tóku gildi frá og með 1. janúar 2007 voru miklar breytingar gerðar á skipan lögreglumála í Danmörku. Var lögregluembættum í Danmörku fækkað úr 54 í 12 og var danska ríkislögreglustjóranum falið yfirstjórnunarhlutverk yfir sameinaðri lögreglu á landsvísu. Lögregluembættin höfðu í eldra fyrirkomulaginu notið sjálfstæðis undir yfirstjórn dómsmálaráðherra en við breytingarnar 2007 varð ríkislögreglustjóri næsti yfirmaður lögreglustjóranna um öll fagleg og rekstrarleg málefni.

5.1.1 Forsendur skipulagsbreytinga

Lagabreytingarnar grundvölluðust á skýrslu sem nefnd á vegum dönsku ríkisstjórnarinnar (*Visionsudvalget*) vann um framtíðarskipan lögreglu (*Fremtidens Politi, 2005*). Stefnumörkun að breytingum á skipulagi dönsku lögreglunnar hafði þá staðið yfir síðan 1998. Nefndin taldi þáverandi skipulag lögreglu ófullnægjandi og gagnrýndi einkum að ekki færi saman fagleg og rekstrarleg ábyrgð. Jafnframt voru lögregluumdæmi talin of mörg og veikburða. Lagt var til að nútímavæða stjórnskipulag dönsku lögreglunnar og færa það nær því stjórnunarfyrirkomulagi sem gildi um stærri ríkisstofnanir í Danmörku og í fyrirtækjarekstri almennt. Það fælist í því að fela einni stjórnsýslustofnun (*direktorat*) að stýra undirstofnunum í tilteknum málaflokki. Þannig ættu lögreglustjórar að bera jafnt faglega og rekstrarlega ábyrgð á löggæslumálum innan umdæma sinna undir yfirstjórn ríkislögreglustjóra sem bæri ábyrgð á lögreglunni gagnvart dómsmálaráðherra. Meginmarkmiðið var að bæta löggæsluþjónustuna á sem hagkvæmastan hátt með aukinni fagþekkingu, nútímavinnubrögðum og nýjustu tækni.

Samhliða því að styrkja yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjóra var ákveðið að stækka og efla lögregluumdæmi. Horft var til lágmarksviðmiða hvað varðar íbúa- og starfsmannafjölda til að mynda og viðhalda nauðsynlegri reynslu og fagþekkingu innan hvers umdæmis svo það gæti annast öll hefðbundin löggæslustörf. Jafnframt var ákveðið að framkvæmd löggæsluverkefna skyldi að mestu fara fram innan lögregluumdæmanna sjálfra. Sem dæmi var umferðarlögregludeild sem starfrækt hafði verið á vegum ríkislögreglustjóra í eldra skipulaginu leyst upp og færð til annarra embætta. Að þessu leyti fólu skipulagsbreytingarnar í sér valddreifingu til lögregluumdæmanna á sama tíma og yfirstjórnunarhlutverk ríkislögreglustjórans var eflt. Þá var einnig stefnt að því að stytta viðbragðstíma lögreglu og bæta árangur gegn glæpastarfsemi.

5.1.2 Heildarskipulag löggæslu og lögregluumdæma

Danska lögreglan lýtur yfirstjórn dómsmálaráðuneytisins og danska ríkisstjórnin og þjóðþingið ákveða starfsumhverfi lögreglu, þ.m.t. fjárframlög. Eins og lögreglan lýtur embætti ríkissaksóknara Danmerkur einnig yfirstjórn dómsmálaráðuneytisins. Lögregluembættin fara með ákærvald og heyra að því leyti til undir stjórn ríkissaksóknaraembættisins. Flestir af 1100 starfsmönnum ríkissaksóknaraembættisins starfa innan hinna tólf lögregluembætta. Undir ríkissaksóknara starfa tveir héraðssaksóknarar, hvor um sig með sex lögregluumdæmi en að auki er sérstakur saksóknari fyrir efnahagsbrotamál og alþjóðleg refsímál.

Heildarfjárhagsrammi dönsku lögreglunnar er skilgreindur í löggæsluáætlunum sem gilda til fjögurra ára í senn (*Flerårsavtaler for politiets og anklagemyndighetens økonomi*) og eru samþykktar af ríkisstjórninni. Eftir samþykkt fjárlaga ber embætti ríkislögreglustjóra, í samvinnu

við ríkissaksóknara, ábyrgð á skiptingu heildarframlaga til löggæslumála milli hinna mismunandi eininga og stofnana lögreglu, þ.m.t. lögregluumdæma. Undir eftirliti ríkislögreglustjóra eru lögregluumdæmi svo ábyrg fyrir eigin rekstri innan þessara fjárheimilda.

Í löggæsluáætlun eru tilgreind heildarframlög til lögreglu á tímabilinu, áherslur í starfseminni og almenn markmið fyrir löggæsluna í heild. Í samráði við lögregluumdæmi gerir ríkislögreglustjóri framkvæmdaáætlanir innan löggæsluáætlanna, sem fela í sér nánari útfærslu á markmiðum og árangursviðmiðum. Lögregluumdæmi bera svo ábyrgð á framkvæmd áætlanna. Ríkislögreglustjóri gerir árangursstjórnunarsamninga við alla lögreglustjóra í Danmörku. Ríkislögreglustjóri tilnefnir lögreglustjóra umdæmanna í samráði við ríkissaksóknara en skipunarvald á lögreglustjórum og aðstoðarlögreglustjórum er hjá dómsmálaráðherra. Hver lögreglustjóri ber svo ábyrgð á starfsmannamálum eigin umdæmis.

Skipulag lögregluumdæma er nokkuð staðlað en þar fer lögreglustjóri með æðstu yfirstjórn en í næsta stjórnunarlagi eru aðstoðarlögreglustjóri og saksóknari. Yfirlögregluþjónar fara með faglega stjórn á deildum umdæmanna. Í hverju umdæmi er aðallögreglustöð en einnig er fjölmörgum lögreglustöðvum dreift um umdæmið til að tryggja að starfsemi lögreglu sé sem næst íbúunum. Gert er ráð fyrir að lögregluembætti aðstoði hvert annað yfir umdæmamörk þegar sérstakar aðstæður krefjast þess.

Heildarfjöldi starfsfólks lögreglunnar í Danmörku er um 16.700 en þar af eru um 11.000 lögreglumenn. Starfsfólk hjá embætti ríkislögreglustjóra eru um 2.100 talsins og um 1.000 starfa hjá PET (*Politiets Efterretningstjeneste*), dönsku öryggislögreglunni.

5.1.3 Skipulag embættis ríkislögreglustjóra

Embætti ríkislögreglustjóra fer með yfirstjórn lögreglunnar í Danmörku. Lögreglan í Danmörku er skipulögð sem ein heild, mynduð af stjórnsýslustofnun (ríkislögreglustjóra) og undirstofnunum hennar (lögregluumdæmunum). Reglulegt samráð og samstarf þessara aðila um fagleg og rekstrarleg málefni á sér formlegan vettvang í stjórn lögreglusamstæðunnar en í henni eiga sæti ríkislögreglustjóri, ríkissaksóknari og lögreglustjórar yfir umdæmunum. Samráð og samstarf lögreglu við sveitarstjórnarstigið er svo formfest í sérstökum umdæmisráðum (*kredsråd*) sem í eiga sæti lögreglustjóri og borgarstjórar þeirra sveitarfélaga sem falla innan viðkomandi lögregluumdæmis. Þessi ráð eru ráðgefandi og hafa ekki formleg völd.

Þótt öryggislögreglan (*PET*) sé formlega talin hluti af ríkislögreglunni nýtur hún þeirrar sérstöðu að dómsmálaráðuneyti fer með faglega yfirstjórn við framkvæmd einstakra verkefna sökum viðkvæms eðlis þeirra. Meginhlutverk PET er að rannsaka og koma í veg fyrir brot gegn öryggi, sjálfstæði og stjórnskipan Danmerkur. Innan PET er m.a. starfrækt sérsveit dönsku ríkislögreglunnar (*Politiets Aktionsstyrke, AKS*). Sérstök eftirlitsnefnd er með PET sem fylgist með því hvernig hún meðhöndlar persónuupplýsingar og upplýsingar um lögaðila.

Embætti ríkislögreglustjóra skiptist í fjórar samstæðustjórnardeildir: yfirstjórn, löggæsla, mannauður og upplýsingatækni. Þessar einingar eru stjórnunar- og stoðdeildir á landsvísu og þjónusta alla lögregluna, einnig lögregluumdæmi. Yfirstjórnunardeild annast m.a. fjármál og rekstur, lögfræðiþjónustu, áætlanagerð og rekstrargreiningar, árangursstjórnun og sameiginlega þjónustu sem snýr að aðstöðu, bifreiðum og búnaði lögreglu. Tölvudeild þróar og rekur upplýsingatækni- og samskiptakerfi lögreglu og saksóknara og sinnir notendþjónustu

við alla lögregluna. Mannauðsdeild annast svo alla hefðbundna mannauðsstjórnunarþætti lögreglu. Hún sér um ráðningar í störf innan embættis ríkislögreglustjóra og aðstoðar við ráðningar eftir óskum lögregluumdæma, sem annast annars sjálf sín starfsmannamál. Einnig annast hún starfsþróun og málefni lögregluskólans, sem heyrir undir embætti ríkislögreglustjóra.

Starfsemi löggæsludeildar er mjög fjölbreytt en hún styður við starfsemi lögregluumdæma með ýmsum hætti, m.a. með faglegru stefnumörkun, sérfræðiþekkingu og samhæfingu á störfum og aðgerðum lögreglu á landsvísu, þ.m.t. í alþjóðlegu samstarfi. Löggæsludeild býr m.a. yfir sérfræðiþekkingu í flóknum rannsóknum á borð við skipulagða glæpastarfsemi, afbrot yfir landamæri og tölvuglæpi. Innan deildarinnar starfa átta landsmiðstöðvar á sviðum viðbúnaðar og neyðarstjórnunar, umferðarmála, rannsókna og greininga, tæknirannsókna, tölvu- og netglæpa, útlendingamálefna, forvarna og mannauðs.

Einnig er innan embættisins sérstök samskiptadeild sem hefur yfirumsjón með ytri og innri samskiptum lögreglu í nánu samráði við lögregluumdæmi. Til viðbótar starfar innan embættis ríkislögreglustjóra sjálfstæð deild innri endurskoðunar og eftirlits sem leitast við að tryggja að starfsemi lögreglu sé eftir settum reglum og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti. Þessi deild vinnur m.a. árlegt áhættumat sem einblínir á fylgni lögreglu við lög, reglugerðir og innri verklagsreglur.

Með breytingum á dönsku réttarfarslögnum sem tóku gildi 1. janúar 2012 tók til starfa nýtt og sjálfstætt eftirlit með störfum lögreglu (*Den uafhængige politiklagemyndighed*). Eftirlitið rannsakar meint refsiverð brot við framkvæmd lögreglustarfa og úrskurðar um kvartanir sem berast frá almennum borgurum á hendur lögreglunni. Var eftirlitið sett á stofn til að efla traust borgaranna á lögreglunni.

Ríkislögreglustjóri hefur frá árinu 2013 gefið út árlega skýrslu á grundvelli kannana sem mæla öryggi borgaranna og traust þeirra til lögreglu (*Politiets Tryghedsundersøgelse*). Á árinu 2018 mældist traust íbúa til lögreglu 83.5% en það var 79.2% árið á undan.

5.1.4 Mat á endurskipulagningu

Það tók dönsku lögregluna nokkur ár að ná tökum á þeim viðamiklu skipulagsbreytingum sem í var ráðist í ársbyrjun 2007. Frammistaða lögreglu fékk neikvæða umfjöllun í fjölmiðlum fyrstu misserin. Þótti mælanlegur árangur hennar fara versnandi og var skipulagsbreytingunum kennt um, jafnt af íbúum sem lögreglumönnum. Strax á haustmánuðum ársins 2008 átti dómsmálaráðuneyti frumkvæði að úttektum á breytingaferlinu og yfirstjórn ríkislögreglustjóraembættisins, sem m.a. leiddu til þess að ríkislögreglustjóranum var vikið frá störfum í lok ársins og nýr skipaður frá og með ársbyrjun 2009.

Ríkisendurskoðun Danmerkur skilaði að beiðni danska þingsins [skýrslu](#) um skipulagsbreytingarnar í ágúst 2009. Í meginniðurstöðum skýrslunnar var bent á að undirbúningur ríkislögreglustjóra og lögregluumdæma að skipulagsbreytingunum hafi verið fullnægjandi en að eftirfylgni og yfirstjórn ríkislögreglustjóra hafi um margt verið ábótavant, t.d. við að bæta nauðsynlega fagþekkingu og styðja við endurskipulagningu lögregluumdæma. Jafnframt var kostnaður við endurskipulagninguna langt umfram áætlanir. Þá skilaði hún ekki mælanlegum árangri í löggæslu árin 2007-08. Þróunin á árinu 2009 hefði þó verið jákvæð. Fjármálastjórn

lögreglu þótti að lokum gagnrýniverð, sem hafði leitt til verulegs hallareksturs samstæðunnar árið 2008.

Lagt var mat á endurskipulagningu dönsku lögreglunnar í doktorsritgerð Rex Degnegaard árið 2010 (*Strategic Change Management: Change Management Challenges in the Danish Police Reform*) og í bók eftir Balvig, Holmberg og Höjlund Nielsen sem gefin var út árið 2011 (*Verdens bedste politi – politireformen i Danmark 2007-2011*).

Breytingastjórnun er meginviðfang doktorsritgerðarinnar og er hún gagnrýnin á stofnanalega getu lögreglu við yfirstjórn og framkvæmd endurskipulagningarinnar fyrstu árin, þrátt fyrir ítarlegan undirbúning og góðan vilja. Stuðst hafi verið við utanaðkomandi þekkingu og ráðgjafa í of miklum mæli án tillits til sérstöðu lögreglu og þekkingar innan hennar. Nálgunin hafi þannig tekið mið af stjórnsýslufræðilegum viðmiðum og aðferðum sem hentuðu ekki lögreglunni og horfðu framhjá óformlegu skipulagi hennar og starfsmenningu. Ýmsar tækninýjungar hefðu verið innleiddar án þess að til staðar væri þekking til að nýta þær. Innleiðing nýs skipulags hafi um of einkennst af línulegri nálgun (*top down*). Fyrir vikið hefði innleiðing nýs skipulags brugðist á fyrstu árunum.

Í bókinni *Verdens bedste politi* er fjallað um dvínandi traust á lögreglunni meðal íbúa og samstarfsaðila fyrstu árin eftir skipulagsbreytingarnar, neikvæð áhrif endurskipulagningarinnar á skilvirkni löggæslunnar og óánægju meðal lögreglumanna um starfsaðstæður sínar. Að þremur árum liðnum hafði ánægja með störf lögreglu hins vegar mælst svipuð og fyrir breytingar og viðbragðstími í löggæslustörfum hafði styst. Bent var á ýmsa vankanta sem komu í ljós við framkvæmd endurskipulagningarinnar, m.a. erfiðleika við að byggja upp fageiningar innan umdæmanna vegna tregðu sérfræðinga að flytja sig um set. Helsti lösturinn á endurskipulagningunni hefði verið skerðing á tengslum lögreglu við nærsamfélagið, sem birtist m.a. í minni staðkunnáttu og veikari persónulegum tengslum við íbúana. Á móti var talið að endurskipulagningin hefði lagt grunn að mun faglegri lögreglu sem væri betur í stakk búin til að fást við flókna og alvarlega glæpastarfsemi, á grundvelli betri greininga og forvarna og öflugra samstarfs milli lögregluumdæma.

5.2 Svíþjóð

Frá og með 1. janúar 2015 tóku gildi viðamiklar breytingar á skipulagi sænsku lögreglunnar þegar hún var sameinuð í eina löggæslustofnun á landsvísu, ríkislögreglustofnunina (*Polismyndigheten*). Í eldra skipulaginu voru alls 21 lögregluembætti sem fóru með framkvæmd löggæslunnar. Þau nutu sjálfstæðis og heyrðu ekki formlega undir ríkislögreglustjóra, sem hafði afmörkuðu stjórnunar- og eftirlitshlutverki að gegna sem milliliður milli ríkisstjórnarinnar og lögregluembættanna. Með breytingunum 2015 var ríkislögreglustjóra falin yfirstjórn á allri almennu lögreglunni og nýrri umdæmaskipan komið á undir sjö nýjum héraðslögregluembættum, sem svo aftur skiptast í smærri umdæmi og staðarlögreglusvæði.

5.2.1 Forsendur skipulagsbreytinga

Skipulagsbreytingarnar á sænsku lögreglunni 2015 byggðu á [skýrslu](#) sem nefnd á vegum sænsku ríkisstjórnarinnar skilaði á árinu 2012 (*En sammanhållen svensk polis, Polisorganisationskommittén, SOU 2012:13*). Nefndinni hafði verið falið að greina hvort þáverandi skipulag lögreglu stæði í vegi fyrir kröfum ríkisstjórnarinnar um aukin gæði og hagkvæmni, meiri sveigjanleika og bættan árangur í frammistöðu lögreglu. Niðurstöður bentu til

að svo væri. Sérstaklega væru brotalamir á valdheimildum yfirstjórnarinnar, þá ríkislögreglustjóra og sérstakrar stjórnar yfir lögreglunni, til að geta stýrt lögregluumdæmum og tryggja tilhlýðilega hagkvæmni og skilvirkni.

Nefndin taldi að flest lögregluumdæmi væru of smá og veikburða til að valda hlutverki sínu og viðhalda nauðsynlegri fagþekkingu. Verkaskipting innan lögreglu kæmi einnig í veg fyrir skilvirka samvinnu milli embætta. Það var mat nefndarinnar að til að markmið ríkisstjórnarinnar í löggæslumálum gætu náðst yrði að sameina yfirstjórn lögreglu, lögregluumdæmi og tæknirannsóknastofnun Svíþjóðar í eina stofnun. Þar yrðu öll almenn löggæslustörf á landsvísu sameinuð að undanskilinni öryggislögreglunni, sem skyldi verða sérstofnun (*Säkerhetspolisen*). Öryggislögreglunni er ætlað verja stjórnskipan og þjóðaröryggi Svíþjóðar og vinna gegn hryðjuverkaáögnum.

Með því að sameina almennu lögreglu í eina stofnun taldi nefndin að yfirstjórn lögreglu gæti axlað heildræna ábyrgð á störfum hennar á landsvísu. Þannig yrði lagður grunnur að skýrari ábyrgð og meiri gæðum, aukinni samhæfingu, hagkvæmni og skilvirkni í störfum lögreglu. Taldi nefndin að innan þess ramma sem ríkisstjórnin myndi setja lögreglu með nýjum laga- fyrirmælum og reglum ætti hin nýja stofnun að hafa sem mest sjálfðæmi um hvernig löggæsla væri skipulögð á landsvísu.

5.2.2 Skipulag ríkislögreglustofnunar

Ákveðið var að koma á fót ríkislögreglustofnun (*Polismyndigheten*) frá og með 1. janúar 2015. Forstöðumaður hennar er ríkislögreglustjóri og er hann skipaður af sænsku ríkisstjórninni, sem einnig skipar aðstoðarríkislögreglustjóra. Í Svíþjóð er ekki ráðherrastjórnsýsla og lúta stofnanir þannig ekki boðvaldi ráðherra heldur heyra óbeint undir ríkisstjórnina sem heild. Ríkislögreglustjóri fer að öðru leyti með ráðningarvald innan stofnunarinnar en ríkisstjórnin skipar sérstaka hæfnisnefnd sem er honum til ráðgjafar um skipun í helstu embætti, s.s. héraðslögreglustjóra. Starfsfólk ríkislögreglustofnunar er yfir 30.000 talsins, en þar af eru yfir 20.000 lögreglumenn.

Ríkislögreglustofnun starfar samkvæmt lögum og reglum sem um hana gilda og fyrirmælabréfi sem þingið setur stofnuninni á ári hverju. Í fyrirmælabréfinu gerir þingið grein fyrir þeim áherslu- og forgangsmálum sem lögreglunni ber að sinna á komandi ári og eru henni þar með sett árleg markmið er tengjast fjárveitingum hverju sinni. Ríkislögreglustofnun gerir þinginu grein fyrir árangri starfa sinna í ársskýrslum, sem eru svo lagðar til grundvallar næstu fjárveitingum og fyrirmælum ásamt löggæslu- og fjárhagsáætlun sem ríkislögreglustofnun gerir til þriggja ára í senn. Ríkislögreglustofnun vinnur einnig langtímastefnumörkun til sex ára í senn.

Í skipulagi ríkislögreglustofnunar var ákveðið að fella lögregluumdæmi í landinu undir sjö héraðslögreglustjóra, sem bera ábyrgð á framkvæmd allra löggæslumála innan landfræðilegu marka héraða, þ.m.t. hvað varðar forvarnir gegn glæpum, rannsóknir afbrota og almenna löggæsluþjónustu. Héraðsembætti skiptast áfram í um 30 smærri lögregluumdæmi og um 100 staðarlögreglusvæði. Skipulag löggæslu byggir þannig á að framkvæmd lögreglustarfa sé sem mest í höndum staðbundinnar lögreglu. Héraðsráð eru starfrækt fyrir hvert hérað en í þeim eiga sæti fulltrúar allra þingflokka undir formennsku héraðslögreglustjórans. Héraðsráð eru

ráðgefandi gagnvart héraðslögreglustjóranum en með þeim er leitast við að tryggja gagnsæi og aðhald í starfsemi lögreglu á landsvísu.

Ríkislögreglustofnun samanstendur að auki af níu deildum, sem þjóna lögreglu á landsvísu og gegna mikilvægu hlutverki við stjórnun, stefnumörkun, samhæfingu og stoðþjónustu. Kjarna-starfsemi ríkislögreglustofnunar fer fram í fjórum af þessum landsdeildum. Skrifstofa ríkislögreglustjóra er honum til aðstoðar við stjórnun og stefnumörkun. Sérstök tæknirannsóknarmiðstöð annast allar tæknirannsóknir en í eldra skipulaginu var þessari starfsemi komið fyrir í sérstakri stofnun (*Statens Kriminaltekniska Laboratorium*) sem rann inn í ríkislögreglustofnun árið 2015.

Aðgerðastjórnunardeild (*Nationella operativa avdelningen, NOA*) stýrir og hefur eftirlit með öllum aðgerðum sænsku lögreglunnar innanlands og í alþjóðlegu samstarfi og samhæfir m.a. aðgerðir gegn skipulagðri glæpastarfsemi. NOA á sjálfst ekki frumkvæði að aðgerðum en styður við og samhæfir aðgerðir lögregluumdæma og sér til þess að þau fái nauðsynlegan stuðning og liðsauka hverju sinni. Yfirstjórnunarhlutverk rannsóknarlögreglu, sem starfaði sem sérstök stofnun í eldra skipulagi sænsku lögreglunnar, rann inn í NOA árið 2015. NOA er jafnframt tengiliður ríkislögreglustofnunar við öryggislögregluna og sænska herinn. Sérsvæit sænsku lögreglunnar (*Nationella insatsstyrkan, NI*) er starfrækt innan NOA.

Sérstök landsdeild fer með rannsóknir á meintum brotum lögreglu í starfi (*Afdelningen för särskilda utredningar*). Deildin starfar í nánnum tengslum við embætti ríkissaksóknara og er falið að rannsaka kvartanir gegn lögreglu, saksóknurum, dómurum og þingmönnum. Þótt deildin starfi innan ríkislögreglustofnunar er sjálfstæði og óháði hennar styrkt þannig að ríkisstjórnin skipar yfirmann deildarinnar, sem jafnframt fær fjárveitingar frá þinginu óháð framlögum til ríkislögreglustofnunar.

Starfsemi annarra deilda flokkast undir eftirlit og stoðþjónustu. Fjármáladeild annast rekstur ríkislögreglustofnunar, m.a. rekstrargreiningar, áætlanagerð og samhæfingu við rekstrar-einingar umdæma, stýrir sameiginlegum innkaupum og hefur umsjón með þjónustu við búnað og tæki lögreglu, þ.m.t. ökutæki. Mannauðsdeild sér um öll mannauðsmál, þ.m.t. ráðningar og starfsþróun. Tölvudeild sér um að þróa og reka upplýsingatæknikerfi og -búnað. Samskiptadeild annast stjórnun og samhæfingu á öllum innri og ytri upplýsinga- og samskiptamálum. Lögfræðideild veitir svo lögfræðiþjónustu fyrir stofnunina í heild sinni, jafnt innanlands sem í alþjóðlegu samstarfi.

Að lokum er sjálfstæð deild innan ríkislögreglustofnunar sem fer með innra eftirlit og endurskoðun. Er henni ætlað að gera úttektir á stjórnsýslu, rekstri og aðferðum lögreglu og gera tillögur að endurbótum.

Í eldra skipulagi sænsku lögreglunnar var starfræktur sérstakur lögregluskóli. Frá skipulagsbreytingunum árið 2015 hefur menntun lögreglumanna verið útvistað af hálfu ríkislögreglustofnunar til þriggja háskóla, í Växjö, Umeå og Södertörn. Síðasti hluti námsins er sex mánaða starfsnám hjá lögreglu.

Ríkislögreglustofnunin og lögregluumdæmi innan hennar fara ekki með ákærvald, sem er á valdsviði sænska saksóknaraembættisins (*Åklagarmyndigheten*). Í nánnum tengslum við

saksóknaraembættið starfar svo önnur sérstök stofnun, Efnahagsbrotastofnunin (*Ekobrottsmyndigheten*), sem fer með rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum á landsvísu.

5.2.3 Mat á endurskipulagningu

Nýr ríkislögreglustjóri var skipaður í árslok 2014 til að innleiða skipulagsbreytingarnar og stýra hinni nýju ríkislögreglustofnun. Strax á fyrstu starfsárum hennar fór að gæta óánægju með hið nýja fyrirkomulag, jafnt meðal íbúa sem lögreglumanna. Mælingar sýndu versnandi árangur lögreglu í baráttunni gegn glæpum og traust íbúa til lögreglu fór dvínandi. Í árslok 2015 sýndi skoðanakönnun á vegum landssambands lögreglumanna að þrír af hverjum fjórum lögreglumönnum töldu að skipulagsbreytingarnar myndu ekki skila tilætluðum árangri. Óánægja lögreglumanna með skipulagsbreytingarnar, launakjör og starfsþróun hefur haft þau áhrif að gera hefur þurft sérstakar ráðstafanir til að stemma stigu við uppsögnum þeirra.

Fjölmiðlaumfjöllun fyrstu árin hefur einnig um margt verið neikvæð og fjallað hefur verið um lögregluna sem stofnun í krísu. Nefna má að ríkislögreglustjórinn gerðist fljótlega umdeildur í starfi og sagði af sér í ársbyrjun 2018 en var um leið falið að taka við starfi yfirmanns almanna- varnastofnunarinnar MSB (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*). Nýr ríkislögreglustjóri var skipaður og tók til starfa í febrúar 2018.

Tvær bækur hafa verið skrifaðar um skipulagsbreytingarnar. Árið 2014 kom út bókin „*Svensk polis: pusselbiten som inte passade in*“ eftir Bo Wennström. Þar er fjallað um undirbúningsferli skipulagsbreytinganna. Ein af lykilniðurstöðum Wennströms er að stjórnámálmenn hafi vikist undan ábyrgð og leyft embættismönnum að ráða of miklu við endurskipulagninguna. Þannig hafi verið um of einblínt á skipulag og stjórnun án nauðsynlegrar greiningar á starfsaðstæðum lögreglu. Bókin „*Den stora polisreformen, fem arbetspapper*“ eftir Micael Björk kom út árið 2016. Líkt og Wennström telur Björk endurskipulagninguna hafa mistekist, ekki síst vegna ofuráherslu á miðstýringu og einsleitni. Ekki hafi verið hugað nægilega að starfsaðstæðum lögreglu heldur einblínt um of á innra skipulag. Frekar en að einblína á skipulagið hefði undirbúningsnefndin átt að huga betur að samstarfi og samhæfingu innan lögreglu.

Strax á undirbúningsstímabili skipulagsbreytinganna fól sænska ríkisstjórnin *Statskontoret*, ráðgjafar- og úttektarstofnun á sviði opinberrar stjórnsýslu, að gera úttekt á breytingaferlinu. Stofnunin skilaði áfangaskýrslum 2016 og 2017 og [lokaskýrslu](#) í september 2018 (*Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet, Statskontoret, 2018:18*).

Að mati Statskontoret hefur endurskipulagning skapað löggæslunni betri skilyrði til bættis árangurs, hin sameinaða stofnun er betur skipulögð og sveigjanlegri og samvinna meiri. Hins vegar bendir Statskontoret á að markmið endurskipulagningarinnar um aukin gæði og árangur af störfum lögreglu hafa ekki náðst. Samband lögreglu við íbúa hefur ekki styrkst og lögreglurannsóknnum ekki jafn vel sinnt eftir endurskipulagninguna. Bendir Statskontoret á að lögreglan sé ekki að fullnýta þá stjórnunarmöguleika sem felast í hinu nýja skipulagi, að ríkislögreglustofnunin hafi ekki náð markmiðum sínum og að endurskipulagningin hafi reynt erfiðari í framkvæmd en við var búist. Statskontoret telur líklegustu skýringuna vera að bæði stjórnendur og starfsfólk hafi ekki trú á endurskipulagningunni og fyrir vikið ekki unnið að henni með fullnægjandi hætti.

Skýrsla Statskontoret hefur að geyma sjö tillögur um úrbætur til ríkislögreglustofnunar. Helst ber að nefna að styrkja þurfi áætlanagerð og stjórnun, fylgja þurfi breytingastjórnun betur eftir, styðja þurfi betur við staðarlögreglu, greina þurfi betur hvað þurfi að vera einsleitt og hvað aðgreint meðal mismunandi umdæma, styrkja þurfi landsdeildir ríkislögreglustofnunar og brýn þörf sé á að uppfæra upplýsingakerfi lögreglu svo þau verði ekki flöskuháls í endurskipulagningunni.

Ráð á vegum sænska dómsmálaráðuneytisins (*Brottsförebyggande rådet, Brå*) stendur fyrir árlegri könnun sem metur viðhorf og reynslu almennings hvað varðar afbrot, ótta við glæpi og traust gagnvart réttarkerfinu almennt. Samkvæmt könnuninni fyrir 2019 ber 52% almennings mikið traust til starfsaðferða lögreglu, sem er hækkun um 10% frá 2017.

5.3 Noregur

Ríkislögreglustjóraembætti (*Politidirektoratet*) var komið á fót í Noregi í ársbyrjun 2001 og lögregluumdæmum fækkað úr 54 í 27. Var embættinu á árunum þar á eftir falin aukin ábyrgð á starfsemi og rekstri lögreglu í heild sinni. Frekari skref í þá átt voru svo tekin þegar gerðar voru umfangsmiklar skipulagsbreytingar á lögreglu frá og með 1. janúar 2016 og lögregluumdæmum fækkaði úr 27 í 12. Endurskipulagningin beindist fyrst og fremst að skipulagi lögregluumdæma og að styrkja nærþjónustu staðarlögreglu um landið allt.

5.3.1 Forsendur skipulagsbreytinga

Hryðjuverkin í Osló og fjöldamorðin í Útey í júlí 2011 urðu til þess að sjónir stjórnvalda beindust að eigin starfsháttum og skipulagi. Viðbrögð lögreglu við árásunum höfðu þá sætt gagnrýni, ekki síst viðbragðstími hennar. Norska ríkisstjórnin skipaði sérstaka nefnd til að vinna úttekt og skilaði hún [skýrslu](#) í ágúst 2012 (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen, NOU 2012:14*). Í skýrslunni kom fram að lögreglan væri ekki nægilega þjálfuð, að samhæfing og samskipti lögreglu væri ófullnægjandi, að lögregla nýtti ekki möguleika upplýsingatækni sem skyldi og að yfirstjórn lögreglu og geta hennar til að skilgreina skýr markmið og leiðir til árangurs væri ófullnægjandi.

Þrátt fyrir að nefndin teldi skipulag lögreglu hafa brugðist var áhersla hennar meira á stjórnun lögreglu, samskipti hennar, starfsmenningu og viðhorf frekar en bolmagn hennar, reglur eða skipulag. Þannig gerði nefndin engar tillögur um skipulagsbreytingar á lögreglunni. Nefndin var jafnframt gagnrýnin á fyrirkomulag árangursstjórnunar milli lögreglu og dómsmálaráðuneytis. Taldi nefndin m.a. að ráðuneytið setti lögreglu of mörg og ítarleg markmið á ári hverju, eða yfir 100 talsins, og ekki væri nægjanleg aðgreining á milli pólitíks og faglegs valds sem hefði komið niður á faglegu sjálfstæði lögreglu. Ríkislögreglustjóri Noregs sagði af sér embætti nokkrum dögum eftir útgáfu skýrslunnar.

Í framhaldinu lét norska dómsmálaráðuneyti framkvæma úttekt á embætti ríkislögreglustjóra og fól verkefnið Difi, sem er ríkisstofnun á sviði opinbers reksturs og rafrænnar stjórnsýslu (*Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi*). [Skýrslu Difi](#) var skilað í febrúar 2013 (*Rapport 2013:3, Evaluering av Politidirektoratet*). Þar kemur m.a. fram að embættið hafi ekki náð að sinna lögbundnum skyldum sínum sem skyldi og ósamræmi væri á milli markmiða, forgangsröðunar, bolmagns lögreglu og verkefna hennar. Lagði Difi m.a. til að endurskoða þyrfti starfsramma embættis ríkislögreglustjóra og verkaskiptingu milli þess og dómsmálaráðuneytis, styrkja þyrfti stofnanalega innviði embættisins, leiðtogahæfni og faglegt hlutverk og bæta þyrfti sam-

hæfingu, samstarf og samskipti innan lögreglu. Loks þyrfti að nýta betur möguleika upplýsingatækni við þróun lögreglu til að auka hagkvæmni og skilvirkni.

Samhliða vinnslu Difi skýrslunnar fól dómsmálaráðuneyti fjölskipaðri nefnd að vinna greiningar- og stefnumótunarskýrslu um framtíð lögreglu. Nefndin skilaði [skýrslunni](#) í júní 2013 (*Ett políti – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen, NOU 2013:9*). Meðal þess sem nefndin lagði til var að unnið yrði markvisst að gæða- og skipulagsumbótum innan lögreglu. Með skipulagsumbótum yrði stefnt að því að styrkja bolmagn lögreglu til að fást við kjarnaverkefni á sama tíma og aðstæður væru skapaðar til að reka hæfa og öfluga staðarlögreglu á grundvelli fagþekkingar og sérhæfingar á landsvísu. Með gæðaumbótum yrði stefnt að þekkingardrífinni og skilvirkri lögreglu sem væri í sífellu að bæta forystuhæfni sína, gæði og árangur.

Helstu tillögur nefndarinnar voru að fækka lögregluumdæmum úr 27 í sex og sameina lögreglustöðvar um landið þannig að þeim myndi fækka úr 354 í 210. Að mati nefndarinnar voru sum lögregluumdæmi of smá og fálíðuð til að geta mætt kröfum um fagþekkingu. Þá lagði nefndin til að skýra betur verkaskiptingu milli dómsmálaráðuneytis og lögreglu og auka völd og ábyrgð ríkislögreglustjóra gagnvart lögreglu. Bætt skipulag innan lögreglu væri forsenda þess að hægt væri að bæta gæði í störfum hennar.

Á grundvelli þessara skýrslna vann dómsmálaráðuneyti lagafrumvarp til breytinga á lögreglu-lögum sem samþykkt var með breytingum um mitt ár 2015, með gildistöku frá og með 1. janúar 2016. Ein helsta breytingin í meðförum þingsins var að lögregluumdæmum var fækkað í 12 í staðinn fyrir sex, m.a. vegna byggðasjónarmiða. Vegna pólitískrar málamiðlunar voru lagabreytingarnar kenndar við umbætur á nærþjónustu staðarlögreglu í Noregi (*nærpolitireformen*) þótt meginefni þeirra væri í raun annað.

Höfuðmarkmið umbótanna voru að bæta fagþekkingu og aðgerðahæfni samhæfðrar lögreglu og gera hana bæði sýnilegri og aðgengilegri gagnvart borgurunum til að styrkja öryggi þeirra og trú á réttarkerfinu.

5.3.2 Skipulag norsku lögreglunnar

Lögreglan í Noregi (*Politi- og lensmannsetaten*) samanstendur í dag af 22 einingum: embætti ríkislögreglustjóra (*Politidirektoratet*), 12 lögregluumdæmum, fimm undirstofnunum, þremur stoðdeildum sem sinna verkefnum á landsvísu og sérstakri landamæraeiningu sem annast landamæravörslu gagnvart Rússlandi (*Grensekommisariatet*). Allar þessar einingar lúta yfirstjórn ríkislögreglustjóra. Til viðbótar er Svalbarði sjálfstætt sýslumannsembætti. Að auki er öryggislögregla (*Politiets sikkerhetstjeneste, PST*) sérstök stofnun sem heyrir beint undir dómsmálaráðuneyti. Starfsemi PST lýtur einnig eftirliti sérstakrar þingnefndar, en meginhlutverk stofnunarinnar er að koma í veg fyrir og rannsaka ógnir og brot gegn öryggi Noregs.

Lægsta stig ákærvalds er samþætt lögreglu. Ríkissaksóknaraembætti fer með faglega yfirstjórn ákærvaldsins en innan þess starfa m.a. tíu héraðssaksóknarar. Lögregluumdæmi heyra að þessu leyti undir embætti ríkissaksóknara en að öðru leyti undir ríkislögreglustjóra. Bæði ríkislögreglustjóri og ríkissaksóknari heyra undir dómsmálaráðuneyti.

Ríkisstjórnin skipar ríkislögreglustjóra og aðstoðarríkislögreglustjóra en jafnframt lögreglustjóra og aðstoðarlögreglustjóra lögregluumdæma til sex ára í senn. Hver af þessum embættis-

mönnum getur að hámarki setið tvö sex ára tímabil. Sama gildir um yfirmenn undirstofnana og öryggislögreglu.

Embætti ríkislögreglustjóra er stjórnábyrging sem stýrir lögreglunni í Noregi í umboði dómsmálaráðuneytis og vinnur að framgangi stefnumála í löggæslu. Meðal helstu verkefna má nefna að ríkislögreglustjóri samhæfir störf lögreglu, veitir faglega ráðgjöf til ráðuneytis og undirstofnana sinna á grundvelli sérhæfðrar þekkingar, annast rekstrar- og mannauðsmál lögreglu, starfar að faglegri framþróun hennar og sinnir alþjóðlegu samstarfi á sviði lögreglumála. Um tíu fagskrifstofur eru innan embættisins sjálfs, þ.m.t. á sviði löggæslu, viðbúnaðar, fagþróunar, rekstrar, mannauðs, lögfræði, samskipta og innri endurskoðunar. Síðastnefnda skrifstofan hefur eftirlit með stjórnábyrging og rekstri embættisins.

Á hverju ári setur dómsmálaráðuneyti ríkislögreglustjóraembættinu svokallað úthlutunarbréf (*tildelingsbrev*) en þar kemur fram árleg fjárveiting til lögreglu í Noregi. Í bréfinu er gerð grein fyrir megináherslum ráðuneytis fyrir árið ásamt markmiðum og mælikvörðum. Það er á ábyrgð ríkislögreglustjóra að annast útfærslu á úthlutunarbréfinu og ráðstafa fjárveitingum og verkefnum til einstakra undirstofnana og eininga lögreglu. Þetta gildir einnig um lögregluumdæmin 12, sem bera í framhaldinu ábyrgð á eigin rekstri og löggæsluþjónustu. Skipulag lögregluumdæma er staðlað og sömu kröfur gerðar til þeirra um löggæsluþjónustu. Lögregluumdæmi Osló hefur nokkra sérstöðu en þar er t.d. starfrækt sérveit norsku lögreglunnar, sem þjónar öllu landinu (*Beredskapstroppen, Delta*). Ríkislögreglustjóri gerir ráðuneytinu grein fyrir árangri starfa lögreglu í sérstakri ársskýrslu.

Undirstofnanir ríkislögreglustjóra eru fimm talsins. Rannsóknarlögregla (*Kripos*) vinnur m.a. gegn skipulagðri glæpastarfsemi og tölvuglæpum og fer með rannsókn alvarlegra hegningarlagabrota. Kripos starfar einnig sem hæfnis- og fagþekkingarsetur norsku lögreglunnar, annast miðlæg skráarkerfi hennar og er helsti tengiliður norsku lögreglunnar í alþjóðlegu samstarfi. Efnahagsbrotalögregla (*Økokrim*) vinnur gegn og rannsakar efnahagsbrot, umhverfisbrot og peningabætti. Bæði Kripos og Økokrim fara með ákærvald og heyra að því leytinu til undir ríkissaksóknara. Útlendingalögregla (*Politiets utlendingsenhet, PU*) annast m.a. skráningu hælisleitenda og annast framkvæmd brottvísunar. Lögregluháskólinn (*Politihøgskolen*) fer með menntun og þjálfun lögreglumanna. Umferðarlögregla (*Utrykningspolitiet, UP*) vinnur gegn umferðarlagabrotum á landsvísu og veitir lögregluumdæmum margvíslega aðstoð og liðsauka eftir þörfum.

Stoðdeildir embættis ríkislögreglustjóra eru þrjár og þjóna þær allri lögreglunni, þ.m.t. lögregluumdæmum. Þjónustumiðstöð lögreglu (*Politiets fellestjenester*) annast sameiginlega stoðþjónustu, s.s. varðandi húsnæði og aðstöðu, búnað og tæki, innkaup og birgðahald, launavinnslu, bókhald og lögfræðiþjónustu. Upplýsingatækniþjónusta lögreglu (*Politiets IKT-tjenester*) þróar og rekur upplýsingatækni- og fjarskiptakerfi. Skilríkjamiðstöð lögreglu (*Nasjonalt ID-senter*) styður við starfsemi útlendingalögreglu og þeirra stofnana sem fara með málefni útlendinga í Noregi með sérþekkingu á að bera kennsl á útlendinga með öflun og greiningu á skilríkjum og tengdum gögnum.

Við sérstakar aðstæður getur ríkislögreglustjóri gripið inn í framkvæmd löggæslu í umdæmum eða í undirstofnunum, s.s. í Økokrim eða Kripos. Ríkislögreglustjóri getur einnig tekið yfir stjórn aðgerða staðarlögreglu eða falið tilteknum lögreglustjóra stjórn þeirra eða samhæfingu.

Starfsfólk lögreglu í Noregi er um 17.000 talsins, en þar af eru rúmlega 10.000 lögreglumenn.

Í Noregi er sjálfstæðri stofnun utan lögreglu falið að rannsaka meint refsibrot við framkvæmd lögreglustarfa (*Spesialenheten for politisaker*). Stofnunin heyrir stjórnsýslulega undir dómsmálaráðuneyti en faglega undir ríkissaksóknaraembættið.

5.3.3 Mat á endurskipulagningu

Gagnrýni var beint að umbótaferlinu strax á undirbúningstímabilinu. Bókin „*Politi i krise: Spillet om norsk politi etter 22. juli 2011*“ eftir Stig O. Johannessen kom út árið 2015. Líkt og Björk og Wennström skrifuðu í Svíþjóð um svipað leyti gagnrýnir Johannessen línulega nálgun norskra stjórnvalda við endurskipulagninguna og áherslu á miðstýringu.

Árið 2016 vann Helge Renå við háskólann í Bergen viðhorfskönnun um umbótaferlið sem send var til alls starfsfólks norsku lögreglunnar (*Nærpolitireformen: Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*). Svarhlutfallið var 36.8%. Af þeim sem svöruðu töldu 86% að endurskipulagningin myndi leiða af sér aukna miðstýringu og færri en 20% töldu að umbæturnar myndu skila sér í auknum sýnileika eða bættum árangri lögreglu í baráttunni gegn glæpum. Niðurstöðurnar sýndu með afgerandi hætti að starfsfólk lögreglu hafði takmarkaða trú á umbótaferlinu.

Í janúar 2019 birtust niðurstöður sem voru jafnvel enn neikvæðari. Prófessorarnir Tom Karp við Kristiania háskólann og Cathrine Filstad við lögregluháskólann birtu þá könnun sem þau gerðu meðal 4.500 lögreglumanna sem sýndi að 80% þeirra töldu að viðbragðshæfni lögreglu hefði dalað og 70% að aðgengi borgara að lögreglu hefði versnað síðan umbótaferlið hófst. Til viðbótar töldu 80% að umbótaferlið hefði ekki skilað árangri. Í skýrslu með könnuninni leggja Filstad og Karp m.a. til að ríkisstjórnin upplýsi að umbótaferlið snúist fyrst og fremst um að leggja grunn að miðstýrðri, sterkari og faglegri lögreglu fremur en aðgengi borgara að henni. Endurskoða þurfi markmið umbótaferlisins og huga að hlutverki stjórnenda á öllum stigum lögreglu svo skapa megi meiri samstöðu meðal lögreglumanna hvað varðar umbæturnar.

Ritstjóri Politiforum, mál gagns landssambands norskra lögreglumanna (www.politiforum.no), skrifaði í framhaldinu leiðara um umbótaferli án trúverðugleika. Mörg skrif á Politiforum benda á að umbótaferlið hafi verið kynnt á röngum forsendum, þ.e. bættu aðgengi borgaranna að staðarlögreglu, og hafi þannig frá upphafi verið dæmt til að falla á eigin prófi. Nær hefði verið að kynna ferlið sem styrkingu á faglegu starfi og gæðum lögreglu.

Þegar umbótaferlinu var ýtt úr vör var Difi falið að gera úttekt á fyrstu fjórum árum þess með árlegum áfangaskýrslum. Í mars 2019 gaf Difi út [áfangaskýrslu](#) fyrir 2018 (*Evaluering av nærpolitireformen: Statusrapport 2018, Difi 2019:1*). Í skýrslunni leitast Difi við að undirstrika að umbótaferlinu sé ekki lokið og gefa verði því tíma til að skila tilætluðum árangri. Búið sé að koma nýju skipulagi á að mestu þó mismunandi einingar lögreglu séu mislangt komnar í ferlinu. Gæðaumbætur séu tiltölulega nýhafnar og þurfi tíma í innleiðingu.

Helstu tillögur Difi eru að aðlaga þurfi metnaðarstig umbótaferlisins að bolmagni lögreglu í ljósi nýrra verkefna og krafna til löggæsluþjónustu. Allt geti ekki orðið betra í einu vetfangi og forgangsraða þurfi markmiðum umbótaferlisins. Viðurkenna verði að hagræðing af breytingunum mun ekki skila sér fyrr en síðar. Huga þurfi betur að samstarfi og verkaskiptingu

milli miðlægra löggæslueininga og aðgerðareininga lögreglu á landsbyggðinni svo fjármagni og mannauði sé rétt skipt í takt við markmið umbótaferlisins. Einnig þurfi umdæmi og sveitarfélög að koma sér betur saman um hvernig best sé að fást við glæpi í nærumhverfinu. Lögregla þurfi að gera mun betur en hingað til í að tæknivæðast og tileinka sér nútímaleg vinnubrögð á stafrænni öld og að þörf lögreglu á sérhæfingu þurfi að taka mið af þessu til að markmið umbótaferlisins náist. Leggja verði aukna áherslu á hlutverk leiðtoga til að skapa stemningu um umbótaferlið og auka skilning á markmiðum þess meðal almennra lögregluliða. Að lokum leggur Difi til að lögregla vinni að því að skapa betri samstarfsmenningu milli einstakra eininga svo lögreglan upplifi sig í vaxandi mæli sem eina heild sem ber sameiginlega ábyrgð á löggæslu og þróun hennar.

Þess ber að geta að ríkislögreglustjórinn sem skipaður var 2012 og stýrði innleiðingu umbótaferlisins kaus að framlengja ekki samning sinn þegar hann rann út í nóvember 2018. Sagði hann við það tilefni að margt hefði áunnist í umbótaferlinu en nú væri kominn tími fyrir nýjan leiðtoga með nýja sýn og hugmyndir. Skipaður var nýr ríkislögreglustjóri í desember 2018.

Samkvæmt könnun sem embætti ríkislögreglustjóra lét vinna árið 2018 báru 77% Norðmanna traust eða mjög mikið traust til lögreglu. Mælingin var 7 prósentustigum lægri 2018 en árið þar á undan. Umbótaferlið kann að vera hluti af skýringunni en einnig er talið að sívaxandi kröfur gagnvart lögreglu og ný og flókin verkefni hennar í breyttum heimi hafi áhrif á mælingar sem þessar.

5.4 Finnland

Lögregluumdæmum í Finnlandi var fækkað úr 90 í 24 árið 2009. Finnska lögregluráðið (*National Police Board*) var svo stofnað í Finnlandi árið 2010 til að fara með yfirstjórn allrar lögreglunnar í umboði innanríkisráðuneytis, en ráðið lýtur stjórn ríkislögreglustjóra sem skipaður er af finnsku ríkisstjórninni. Ríkislögreglustjóri tók þá við stjórnunarhlutverkum sem áður höfðu verið hjá innanríkisráðuneytinu og héraðsumdæmum, sem voru aflögð við breytingarnar. Ráðuneytið hélt áfram að marka heildarstefnu í löggæslumálum og setja lögreglu fjárhagsramma og markmið en embætti ríkislögreglustjóra var falið að fara með yfirstjórn og framkvæmdarvald yfir lögreglu í heild sinni. Þannig var ríkislögreglustjóra falin ábyrgð á árangursstjórnun lögregluumdæma og skiptingu fjárveitinga til þeirra.

Ríkislögreglustjóra var jafnframt falin yfirstjórn yfir landsdeildum lögreglu sem þá voru öryggislögregla (*Supo*), rannsóknarlögregla, umferðarlögregla, lögregluháskóli og tækniþjónusta lögreglu, ásamt því að fara með yfirstjórnunarhlutverk gagnvart lögregluumdæmum. Að auki ber að nefna að finnska lögreglan á í mjög nánu samstarfi við tvær aðrar sjálfstæðar löggæslustofnanir, landamæralögregluna og finnska tollinn.

Helstu forsendur skipulagsbreytinganna 2009-10 voru þörf á aukinni hagkvæmni og skilvirkni, ekki síst vegna niðurskurðarkrafna í fjárlögum en einnig til að bæta faglegt starfsumhverfi lögreglu. Hluti af þessu var að auka miðstýringu lögreglu og hafa skýr ábyrgðarskil milli ríkislögreglustjóra og innanríkisráðuneytis. Einnig var stefnt að því að skipulagsbreytingarnar myndu gera lögreglu kleift að leggja meiri áherslu á löggæsluþjónustu.

5.4.1 Heildarskipulag finnsku lögreglunnar

Frekari skipulagsbreytingar voru gerðar 2013, aftur vegna niðurskurðar og til að auka hagkvæmni og skilvirkni. Lögregluumdæmum var fækkað úr 24 í ellefu, þau samræmd betur og sveigjanleiki þeirra aukin til að takast á við verkefni sín. Umferðarlögregla var lögð niður sem sérstök landseining og sameinuð lögregluumdæmum. Eins var tækniþjónusta lögreglu lögð niður sem sérstök eining og hlutverk hennar sameinað lögregluráði ríkislögreglustjóra, sem annast margvíslega stoðþjónustu fyrir lögreglu á landsvísu. Árið 2016 var svo finnska öryggis-lögreglan (*Supo*) færð undan ríkislögreglustjóra og gerð að sjálfstæðri stofnun sem heyrir beint undir innanríkisráðuneyti.

Í dag er almenna lögreglan í Finnlandi ein stofnun, sem samanstendur af lögregluráði ríkislögreglustjóra, ellefu lögregluumdæmum og tveimur landseiningum, rannsóknarlögreglu (*National Bureau of Investigation, NBI*) og lögregluháskóla. Að auki er öryggislögregla sjálfstæð stofnun á forræði innanríkisráðuneytis. NBI fer með rannsókn á alvarlegum hegningarlagabrotum og vinnur gegn skipulagðri og alþjóðlegri glæpastarfsemi. Tæknirannsóknarstofa er starfrækt innan NBI sem þjónar allri lögreglunni. Einnig er sérstök deild innan NBI sem vinnur gegn tölvuglæpum. Allir nýliðar þurfa að útskrifast úr lögregluháskólanum sem annast jafnframt ýmis konar sérþjálfun, s.s. við akstur eða meðferð og notkun lögregluhunda.

Sérsvait finnsku lögreglunnar (*Police Special Intervention Unit, SIU*) er starfrækt innan lögregluumdæmis höfuðborgarinnar, Helsinki, en þjónar öllu landinu.

5.4.2 Innra skipulag lögregluráðsins

Innra skipulag lögregluráðs ríkislögreglustjóra sýnir að starfsemi þess er margþætt. Innan þess er aðgerðarstjórnunardeild, sem m.a. hefur yfirstjórn með og samhæfir aðgerðir lögreglu á landsvísu og annast alþjóðlegt lögreglusamstarf. Sérstök ráðgjafadeild ríkislögreglustjóra vinnur að þróun og samhæfingu áætlana og stefnumála lögreglu. Deildin fer jafnframt með lögfræðiþjónustu og upplýsingamál embættisins og annast samhæfingu samskipta og verk-lagsreglna. Rekstrardeild fer með fjármálastjórn, gerð fjárhagsáætlana og mannauðsstjórnun. Tæknideild annast þróun og rekstur upplýsingatæknikerfa lögreglu og sér m.a. um innkaup og rekstur allrar aðstöðu og aðfanga lögreglu á landsvísu, þ.m.t. byggingar, bíla og búnað. Sérstök deild innri endurskoðunar heyrir beint undir ríkislögreglustjóra og hefur eftirlit með að starfsemi lögreglu og rekstur sé í samræmi við lög og reglur og að farið sé eftir innri ferlum. Loks er sérstakri einingu undir ríkislögreglustjóra falið að hafa eftirlit með fjárhættuspilum, getraunum og fjársöfnunum hvers konar.

Lögreglan í Finnlandi fer ekki með ákærvald, sem er í höndum embættis ríkissaksóknara. Starfsmannafjöldi lögreglunnar í Finnlandi er í heildina 9.766, en þar af eru um 7.300 lögreglumenn. Samkvæmt nýlegri viðhorfskönnun á vegum lögregluháskólans treysta um 96% Finna lögreglunni. Lögreglan er sú stofnun í Finnlandi sem sögulega nýtur hvað mest trausts.

Kvörtunum vegna starfsemi lögreglu eða ef grunur er um refsiverð brot í störfum hennar skal beina til ríkislögreglustjóra eða hlutaðeigandi lögreglueiningar (t.d. lögregluumdæmis). Einnig er hægt að beina kvörtunum til umboðsmanns þingsins eða s.k. „Chancellor of Justice“ sem er sérstakt embætti sem hefur eftirlit með að ríkisvaldið fari að lögum.

5.4.3 Mat á endurskipulagningu

Skipulagsbreytingarnar í Finnlandi voru áfangaskiptar með skýrum hætti og dreift yfir um sjö ára tímabil. Almennir hefur lítil gagnrýni beinst að þessum breytingum. Í grein sem unnin var á vegum lögregluháskólans á árinu 2013 (*Restructuring the Finnish Police Administration* eftir Kristina Haraholma og Jarmo Houtsonen) kemur fram að breytingarnar hafi fyrst og fremst haft áhrif á stjórnunarlag lögreglu. Lögreglustörf og nærpjónusta hafi ekki orðið fyrir teljandi áhrifum og engra neikvæðra sveiflna hefði gætt í árangri lögreglu í starfi.

Í ráðstefnupappír frá nóvember 2013 (*Strategy development, planning and performance – a case study of the Finnish Police*) kemst Arla Juntunen að svipuðum niðurstöðum. Vel hafi tekist til við að miðla upplýsingum og ákvörðunum í gagnkvæmum samskiptum starfsmanna og stjórnenda og ríkulegt tillit hafi verið tekið til lögregluliða um hvað væri raunhæft að framkvæma með hliðsjón af þeim niðurskurði sem einkenndi skipulagsbreytingarnar. Sama ætti við um innleiðingu árangursstjórnunar. Ber höfundur lof á aðlögunarhæfni finnsku lögreglunnar gagnvart nýjum áskorunum og hversu vel stjórnendur löguðu áætlanir sínar hverju sinni að nýjum upplýsingum um framkvæmd umbótanna.

5.5 Skipulag lögreglu í öðrum nágrannalöndum

Fleiri nágrannalönd Íslands hafa á undanförunum árum ráðist í endurskipulagningu lögreglu með það að markmiði að auka hagkvæmni og skilvirkni og bæta samhæfingu yfirstjórnunar og þjónustu lögregluliða. Má þar nefna sem dæmi Skotland og Holland.

Í Skotlandi var löggjöf samþykkt á árinu 2012 (*Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012*) sem fól í sér sameiningu lögreglu í eitt embætti. Lögregluembætti Skotlands (*Police Scotland*) tók til starfa þann 1. apríl 2013 en þar með voru sameinuð átta lögregluumdæmi, sem áður höfðu notið verulegs sjálfstæðis, auk sérhæfðra lögregludeilda sem áður höfðu starfað á landsvísu. Hvatinn að baki sameiningunni var ekki síst fjárhagslegur í ljósi nauðsynlegs niðurskurðar en jafnframt var stefnt að aukinni skilvirkni og samhæfingu lögregluliða, bættri þjónustu til almennings í nærumhverfinu og jafnari aðgangi um land allt að sérhæfðri lögreglu. Með lögunum var ríkislögreglustjóra (*Chief Constable*) falin ábyrgð á daglegum rekstri lögregluembættisins og framkvæmd löggæsluverkefna um allt Skotland.

Innan skoska lögregluembættisins starfa 13 héraðsdeildir, hver undir stjórn yfirlögregluþjóns (*Chief Superintendent*). Hver héraðsdeild hefur yfir að ráða nauðsynlegum mannauði og búnaði til að mæta hefðbundnum löggæsluverkefnum. Nokkrar landsdeildir styðja við starfsemi héraðsdeilda. Sérhæfð glæpadeild (*Specialist Crime Division*) annast rannsóknir og greiningar, þ.m.t. hvað varðar alvarlega glæpi, skipulagða glæpastarfsemi og varnir gegn hryðjuverkum. Stoðdeild við framkvæmd löggæsluverkefna (*Operational Support Division*) veitir sérhæfðan stuðning við umferðarlöggæslu, aðgerðir til að viðhalda almannafrið og -reglu, löggæslu í lofti, láði eða á legi, aðgerðir við neyðar- og viðburðastjórnun og meðferð skotvopna og lögregluhunda. Stjórnunar- og fjarskiptadeild annast aðgerðastjórnun, þ.m.t. svörun neyðarsímtala frá almenningi. Að auki eru innan embættisins landsdeildir sem annast mannauðsstjórnun, samskipti og fjármál og rekstur. Lögreglan í Skotlandi rekur einnig lögregluskóla sem staðsettur er í höfuðstöðvum embættisins.

Samhliða hinu sameinaða lögregluembætti komu lögin frá 2012 á fót sérstöku lögregluráði til að veita embættinu og ríkislögreglustjóra yfirstjórn, aðhald og eftirlit (*Scottish Police Authority*).

Ráðið er samsett af ellefu einstaklingum sem skipaðir eru af skosku ríkisstjórninni í krafti sérþekkingar á viðfangsefnum ráðsins. Í umboði ríkisstjórnarinnar hefur ráðið m.a. yfirumsjón með rekstri lögregluembættisins, setur því stefnu og árangurstengd markmið, annast fjárúthlutanir til embættisins og hefur eftirlit með starfsemi þess. Það er t.a.m. á ábyrgð ráðsins að sjá til þess að lögreglan sé búin til að fást við hvers konar löggæsluverkefni, þ. á m. hvað varðar ökutæki, lögreglubúnað, upplýsingatæknikerfi, landrými, húsnæði og aðra aðstöðu. Ráðið skipar ríkislögreglustjóra og æðstu stjórnendur skosku lögreglunnar, þ.m.t. þrjá vararíkislögreglustjóra.

Eftirlit með lögreglunni í Skotlandi er einnig í höndum sérstakrar eftirlitsstofnunar með starfsemi lögreglu (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland*). Stofnunin heyrir undir skoska þingið. Að auki starfar í umboði skosku ríkisstjórnarinnar sérstakt embætti sem hefur eftirlit með því hvernig lögregla bregst við kvörtunum frá almennum borgurum (*Police Investigations and Review Commissioner*). Embættið hefur heimildir til að efna til sjálfstæðra rannsókna á störfum lögreglu.

Lögreglan í Hollandi var einnig endurskipulögð með breytingu á lögreglulögum landsins árið 2012. Fram til þess tíma hafði skipulag lögreglu í Hollandi verið mjög valddreift og 25 sjálfstæð héraðslögregluumdæmi voru starfrækt innan landsins. Þau lutu daglegri stjórn annars vegar borgarstjóra stærsta þéttbýliskjarna hvers héraðs og hins vegar viðkomandi héraðssaksóknara hvað meðferð ákærvalds varðar. Stefnumörkun og heildræn stjórn innan héraða var í höndum ráðs sem samanstóð af borgarstjórum héraða í umboði innanríkisráðuneytis og héraðs-saksóknara í umboði ríkissaksóknara og dómsmálaráðuneytis. Með lagabreytingunum sem tóku gildi frá og með ársbyrjun 2013 var lögreglunni steipt saman í eitt embætti, landslögregluna (*Nationale Politie*), en nafninu var síðar breytt í hollensku lögregluna (*Nederlandse Politie*). Ólíkt með Skotlandi var breytingin ekki drifin af fjárhagslegum niðurskurði heldur var meginmarkmiðið að bæta yfirstjórn, samhæfingu og þjónustu lögreglu á landsvísi.

Hollenska lögreglan lýtur yfirstjórn ríkislögreglustjóra sem starfar í umboði dómsmálaráðuneytis og veitir fimm manna stjórn embættisins forstöðu. Embættið samanstendur af miðlægri deild (*Central Unit*), 10 héraðsdeildum (*Regional Units*) og sameiginlegri þjónustumiðstöð (*Police Services Centre*). Einnig starfrækir embættið lögregluskóla.

Hver héraðsdeild heyrir undir lögreglustjóra (*Chief Constable*) og starfar undir leiðsögn borgarstjóra héraðsins, héraðssaksóknara og yfirstjórn hollensku lögreglunnar. Héraðsdeildunum er ætlað að annast öll hefðbundin löggæsluverkefni.

Miðlæga deildin styður við verkefni héraðsdeilda og veitir þeim sérhæfða aðstöð, auk þess að fara með sjálfstæð verkefni. Hún annast m.a. stjórnun og samhæfingu meiriháttar aðgerða, verst skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum innanlands og í alþjóðlegu samstarfi, býr yfir sérhæfðum lögregluliðum og lögregluhundum og annast tæknirannsóknir. Hún býr jafnframt yfir sérhæfðri aðgerðargetu í lofti, á láði og á legi og annast öryggi æðstu valdhafa landsins.

Sameiginleg þjónustumiðstöð annast m.a. fjármál, upplýsingatæknikerfi, fjarskipti, samskipti og mannauðsmál fyrir hollensku lögregluna í heild sinni svo héraðsdeildir geti einbeitt sér sem mest að löggæsluverkefnum.

Sérstök stofnun á vegum dómsmálaráðuneytisins (*Inspectorate of Security and Justice*) hefur eftirlit með því að lögregla fylgi lögum og reglum í störfum sínum. Eftirlitsstofnunin framkvæmir m.a. áhættumat og getur gert tillögur til dómsmálaráðherra um nauðsynlegar úrbætur. Lögreglulög Hollands fela dómsmálaráðherra víðtækt vald í málefnum lögreglu, en ráðherra ber ábyrgð á fjárheimildum og fjárreiðum lögreglu, markar stefnu hennar, setur henni árangurs-tengd markmið og skipar í æðstu embætti.

Þau álitamál sem upp hafa komið við framkvæmd endurskipulagningar lögreglu í Skotlandi og Hollandi lúta ekki síst að ábyrgðarskilum og valdmörkum við yfirstjórn lögreglu. Þannig hafa ábyrgðarskil og valdmörk milli lögregluembættis og lögregluráðs þótt óskýr í Skotlandi og lagt hefur verið til að ríkislögreglustjóri fái aukið sjálfstæði við yfirstjórn embættisins. Svipaða sögu er að segja í Hollandi og lagði sérstakt ráð, sem falið var að leggja mat á framkvæmd endurskipulagningarinnar, til á árinu 2017 að heimildir ráðherra til að stjórna lögreglu og veita henni fyrirmæli yrðu skýrðar og afmarkaðar, auk þess að ríkislögreglustjóri fengi auknar heimildir til framkvæmdastjórnar og við stefnumörkun.