

Október 2006

# Ríkislögreglustjóri

Stjórnsýsluúttekt



# Efnisyfirlit

SAMANTEKT .....	5
1 INNGANGUR .....	11
1.1 BAKGRUNNUR OG MARKMIÐ ÚTTEKTAR.....	11
1.2 EFNISSKIPAN .....	13
2 ÞRÓUN VERKEFNA, SKIPULAGS OG KOSTNAÐAR.....	15
2.1 NÚVERANDI STAÐA RLS INNAN LÖGREGLUNNAR.....	15
2.2 ÞRÓUN VERKEFNA OG STARFSMANNAFJÖLDA .....	17
2.3 YFIRSTJÓRN OG VIÐFANGSEFNI SVIÐA.....	20
2.4 FJARHEIMILDIR OG KOSTNAÐARÞRÓUN.....	22
3 RLS OG LÖGREGLUEMBÆTTIN.....	25
3.1 VERKLAG VIÐ LÖGGÆSLU .....	26
3.2 AÐGERÐIR LÖGREGLU.....	27
3.3 STARFSMANNA- OG SKIPULAGSMÁL EMBÆTTANNA.....	28
3.4 EFTIRLIT MEÐ EMBÆTTUNUM.....	29
3.5 FATNAÐUR OG BÚNAÐUR .....	31
3.6 BÍLAMÍÐSTÖÐ RLS .....	31
3.7 MÁLASKRÁ OG AFBROTATÖLFRÆÐI.....	34
3.8 RANNSÓKNARAÐSTÖÐ.....	36
3.9 FJARSKIPTAMIÐSTÖÐ.....	36
3.10 ÁRANGURSSTJÓRNUN OG HLUTVERK RLS.....	37
4 STJÓRNUN LÖGREGLU Í NÁGRANNALÖNDUNUM.....	41
4.1 DANMÖRK.....	41
4.2 SVÍPJÓÐ .....	45
4.3 NÖREGUR .....	47
4.4 BRETLAND .....	48
5 FRAMTÍÐARSTAÐA OG HLUTVERK RLS .....	51
6 RANNSÓKN OG SAKSÓKN EFNAHAGSBROTA.....	57
6.1 INNGANGUR .....	57
6.2 SKIPULAG OG STARFSADFERÐIR .....	59
6.3 MÁLAFJÖLDI OG AFKÖST .....	62
6.4 MÁLSMEÐFERÐARTÍMI .....	64
6.5 SAMANBURÐUR VIÐ NÁGRANNALÖND .....	67
6.6 ÞÆTTIR SEM VALDA LÖNGUM MÁLSMEÐFERÐARTÍMA OG TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA .....	73

VIÐAUKAR.....	81
VIÐAUKI I	4., 5. OG 6. GR. LÖGREGLULAGA ..... 81
VIÐAUKI II	KOSTNAÐARÞRÓUN RLS 1999-2005..... 84
VIÐAUKI III	FRAMKVÆMD VIÐHORFSKÖNNUNAR MEÐAL LÖGREGLUSTJÓRA..... 86
VIÐAUKI IV	FRAMKVÆMD VIÐHORFSKÖNNUNAR MEÐAL STARFSMANNA ..... 87
VIÐAUKI V	KÆRUR SEM BÁRUST EFNAHAGSBROTAEILD RLS 2001-2005..... 88
VIÐAUKI VI	EFNAHAGSBROTAMÁL TIL RANNSÓKNAR HJÁ RLS 2001-2005..... 89
VIÐAUKI VII	KOSTNAÐUR VEGNA LÖGGÆSLUMÁLA Á ÍSLANDI 1996-2005..... 90
VIÐAUKI VIII	SAMANLAGÐUR MÁLSMEÐFERÐARTÍMI ALLRA MÁLA RLS OG SRS 2001-2005 ..... 91
HELSTU HEIMILDIR.....	93

# Samantekt

Frá stofnun embættis ríkislögreglustjóra (RLS) árið 1997 hefur kostnaður ríkisins vegna löggæslumála meira en tvöfaldast í krónum talið. Þessu valda einkum ný viðfangsefni lögreglunnar vegna breyttra aðstæðna í íslensku samfélagi. Stjórnvöld hafa falið RLS drjúgan hluta þessara nýju viðfangsefna og gegnir embættið því mun fjölbreyttara hlutverki nú en í upphafi. Fyrir vikið hefur kostnaður embættisins vaxið, sexfaldaðist í krónum talið á tímabilinu 1998–2005 og fjórfaldaðist að raungildi. Að hluta til hefur aukinn kostnaður hjá embættinu leitt til lægri kostnaðar hjá öðrum lögregluembættum þegar verkefni hafa verið flutt frá þeim til RLS. Þá eru dæmi um að ný verkefni hjá RLS hafi skapað möguleika á hagræðingu í rekstri lögregluembættanna.

Kostnaðarþróun innan RLS endurspeglar að hluta til þær miklu breytingar sem orðið hafa á umhverfi löggæslunnar undanfarin ár og samfara þeim ný og breytt viðfangsefni embættisins. Hún bendir þó einnig til þess stjórnvöld hafi átt erfitt með að sjá fyrir sér framtíðarhlutverk og verkefni embættisins og þróun þess frá ári til árs. Til þess sama bendir hátt hlutfall viðbótarheimilda af heildarframlögum til embættisins.

Aukin framlög til lögreglunnar hafa án efa orðið til að efla löggæslu í landinu og má í því samhengi nefna að á tímabilinu 2001–2004 fækkaði skráðum hegningarlagabrotum um tæplega 11% á landinu öllu. Þótt erfitt sé að meta nákvæmlega hvaða áhrif stofnun og starfsemi RLS hafa haft á þessa þróun er ljóst að embættið hefur stuðlað að margvíslegum framförum innan lögreglunnar og beitt sér fyrir ýmsum nýjungum til að bregðast við breyttu eðli og umfangi afbrota. Embættið hefur þannig m.a. unnið að því að samræma og bæta skipulag og framkvæmd löggæslu í takt við breyttar aðstæður og kröfur.

Samkvæmt lögum er meginhlutverk RLS tvíþætt. Annars vegar er embættinu ætlað að sinna stjórnun og stjórnábyrgð á sviði löggæslu, m.a. að samræma starfsemi lögregluembættanna og hafa eftirlit með þeim. Hins vegar er því ætlað að veita margvíslega miðlæga þjónustu við lögregluembættin, t.d. útvegum bíla og búnaðar, aðstoð við rannsókn umfangsmikilla brota og rekstur málaskrár og fjarskiptamiðstöðvar lögreglu. Að auki hefur embættið með höndum ýmis sérstök verkefni, þ. á m. rannsókn og saksókn efnahagsbrota, sérveit lögreglu og rekstur upplýsingakerfa vegna þátttöku Íslands í löggæslu og landamærasamstarfi Evrópuríkja. Vegna aukinna verkefna hefur starfsmannafjöldi embættisins um þrefaldast frá upphafi.

- **Skipurit**

RLS er skipt í fimm svið sem flest gegna fjölbreyttum verkefnum. Ekki verður séð að í skipuritinu séu verulegar brotalamir sem hamli starfseminni. Ríkisendurskoðun telur þó að mynda megi sterkari og heildstæðari starfseiningar en nú er og tryggja betra samræmi innan embættisins með því að fækka sviðum, sem sum hver eru fremur lítil, og færa saman skyld verkefni, t.d. vegna stjórnunar og rekstrar.

- **Samræming, eftirlit og þjónusta**

RLS hefur unnið ötullega að því að samræma starfsemi lögreglunnar á ýmsum sviðum til að stuðla að markvissari vinnubrögðum hennar. Meðal annars hefur embættið gefið út á fimmta tug verklagsreglna og margvísleg fyrirmæli um samræmdar áherslur og aðgerðir lögreglu. Ljóst er að í þessu starfi felst einn helsti ávinningurinn af stofnun RLS. Ríkisendurskoðun telur þó að nokkuð hafi skort á nægilegt samráð við lögregluembættin við mótun verklagsreglna. Að auki þurfi að kanna betur hvernig efla megi og samræma betur almennt eftirlit með lögregluembættunum. Í þessu sambandi telur Ríkisendurskoðun að reglulegir fundir RLS með embættunum, sem hófust á síðasta ári, séu af hinu góða og geti orðið til að bæta bæði samráð og eftirlit. Samkvæmt viðhorfskönnun stofnunarinnar telja langflest lögregluembættin að RLS sinni vel lögbundinni þjónustu við þau. Árangursstjórnun lögreglunnar er enn ófullburða og hlutverk RLS takmarkað á því sviði. Þróunarstarf RLS á undanförunum árum, m.a. afbrotatölfræði, hefur hins vegar skapað góðar forsendur fyrir innleiðingu árangursstjórnunar.

- **Bílamiðstöð**

Langstærsta þjónustuverkefni RLS er Bílamiðstöð sem tók til sín um fjórðung af framlögum til embættisins árið 2005. Hún annast rekstur, viðhald og endurnýjun allra lögreglubifreiða í landinu og er ætlað að stuðla að hagkvæmum rekstri og tryggja lögreglumönnum örugg og hentug ökutæki. Lögregluembættin greiða miðstöðinni leigugjald fyrir afnot af ökutækjum og skal það standa undir rekstrarkostnaði og afskriftum þeirra.

Ljóst er að með tilkomu Bílamiðstöðvar hafa útgjöld lögregluembættanna vegna rekstrar ökutækja orðið jafnari en áður var og rekstrarleg áhætta sem þeim tengdist er úr sögunni. Stofnun Bílamiðstöðvar hefur einnig tryggt að ökutæki embættanna eru jafnan örugg og í góðu ástandi. Mikill meirihluti lögregluembættanna telur að stofnun Bílamiðstöðvar hafi verið framfaraskref í bifreiðamálum lögreglunnar, samkvæmt viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar.

Rekstur Bílamiðstöðvarinnar hefur hins vegar verið ótryggur allt frá stofnun. Meginástæðan er tvíþætt. Annars vegar yfirtók miðstöðin um 41,4 m.kr. halla á bifreiðarekstri lögreglunnar árið 2000. Hins vegar var með samþykki dómsmálaráðherra ákveðið að ráðast í mikla endurnýjun ökutækja sama ár og nam hún um 52,6 m.kr. umfram tekjur. Bílamiðstöðinni hefur enn ekki tekist að

jafna út þennan uppsafnaða 94 m.kr. halla þrátt fyrir um 25,5 m.kr. aukafjárheimildir á tímabilinu. Í lok árs 2005 nam halli hennar 25,8 m.kr. og hefur RLS þurft að mæta honum með öðru rekstrarfé. Það kann að hafa haft óheppileg áhrif á önnur verkefni embættisins, auk þess sem rekstrarerfiðleikar Bílamiðstöðvarinnar hafa augljóslega bitnað á getu hennar til að endurnýja ökutæki í samræmi við markmið embættisins.

Ríkisendurskoðun telur í fyrsta lagi að leiðrétta þurfi rekstrarstöðu Bílamiðstöðvar þannig að markmið um jafna og reglulega endurnýjun lögreglubifreiða náist. Meðalaldur bílaflota lögreglunnar hefur farið hækkandi undanfarin ár þar sem ekki hefur verið fjárhagslegt svigrúm til reglulegrar endurnýjunar. Núverandi viðmið Bílamiðstöðvar um meðalaldur er 2,4 ár en raunverulegur meðalaldur flotans var 3,8 ár árið 2005. Að mati Ríkisendurskoðunar er með þessu móti verið að velta vandanum á undan sér.

Í öðru lagi telur Ríkisendurskoðun að endurskoða eigi viðmið RLS um hámarksaldur og -akstur ökutækja með nákvæmri greiningu á því hvenær rétt sé að endurnýja þau með viðhaldskostnað, endursöluverð og öryggissjónarmið í huga. Núverandi viðmið eru ekki byggt á nákvæmri greiningu og útreikningum líkt og æskilegt væri.

Í þriðja lagi þarf að huga að því hvort það leigugjald sem RLS innheimtir af lögregluembættunum sé eðlilegt og í samræmi við þær kröfur sem embættin gera sjálf til ökutækja. Ef Bílamiðstöðin á að verða sjálfbær eining er mikilvægt að leigugjöldin standi að fullu undir rekstri hennar og endurnýjunarþörf.

Í fjórða lagi telur Ríkisendurskoðun að Bílamiðstöðin þurfi að styrkja áætlanagerð sína, láta hana ná a.m.k. 5 ár fram í tímann og taka til ökutækjaparfar, endurnýjunar og rekstrarkostnaðar.

Loks telur Ríkisendurskoðun að dómsmálaráðuneytið þurfi að hafa virkt eftirlit með hagkvæmum innkaupum á búnaði og ökutækjum hjá Bílamiðstöð.

#### • **Rannsókn og saksókn efnahagsbrota**

Meðal sérverkefna RLS er rannsókn og saksókn efnahagsbrota (efnahagsbrotadeild). Á undanförunum árum hefur efnahagsbrotadeild RLS gengið betur en áður að afgreiða jafnóðum þau mál sem henni berast. Þetta stafar bæði af fjölgun starfsmanna og því að reynt hefur verið að miða inntöku mála við afkastagetu deildarinnar. Einföldum málum hefur t.d. í auknum mæli verið vísað til einstakra lögreglustjóra. Engu að síður voru lokin mál á árunum 2001–2005 aðeins um 70% af þeim málum sem bærust deildinni á tímabilinu og er það lægra hlutfall en hjá þeim stofnunum í Noregi og Svíþjóð sem sinna svipuðum verkefnum. Hlutfall ákærðra brota sem enda með sakfellingu er hins vegar lítillaga hærra hjá RLS en hjá þessum stofnunum.

Erfitt er að bera málsmeðferðartíma efnahagsbrota á Íslandi saman við málsmeðferðartíma í öðrum löndum. Þetta stafar m.a. af mismunandi fyrirkomulagi rannsóknar og saksóknar slíkra brota, ólíku réttarfari og því að tölur liggja ekki á lausu eða eru að einhverju leyti ófullkomnar. Þó virðist málsmeðferðartími efnahagsbrota hér á landi, þ.e. tími frá því að mál er kært þar til ákæra hefur verið gefin út, almennt vera nokkuð langur í samanburði við bæði Noreg og Svíþjóð sem Ríkisendurskoðun aflaði gagna frá. Þá er einnig ljóst að málsmeðferðartími hér er almennt töluvert lengri en eðlilegt þykir í þessum löndum, sé litið til þeirra markmiða sem efnahagsbrotastofnanir þessara landa hafa sett að þessu leyti.

Ríkisendurskoðun telur að íslensk stjórnvöld eigi ekki að setta sig við að meðferðartími efnahagsbrotamála sé almennt lengri hér en talið er eðlilegt í nágrannalöndunum. Að mati stofnunarinnar valda tilteknir þættir í starfsemi efnahagsbrotadeildar, og að hluta til í samspili hennar við aðrar stofnanir, því að rannsókn mála tekur jafn langan tíma og raun ber vitni. Bendir stofnunin á eftirfarandi úrræði sem stjórnvöld ættu að kanna í því skyni að ráða bót á þessu.

Í fyrsta lagi má bæta fyrirkomulag rannsóknar og saksóknar skattalagabrota. Eins og málum er nú háttað er bæði tekin skýrsla af sakborningi hjá skatt-rannsóknarstjóra (SRS) og RLS. Þetta er tvíverknaður sem lengir málsmeðferðartíma að óþörfu. Til að koma í veg fyrir hann þarf að breyta fyrirkomulagi rannsóknar alvarlegra skattalagabrota. Nærtækast væri að auka samvinnu SRS og RLS til að nýta upplýsingar og þekkingu starfsmanna sem best. Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi að kanna rækilega hvaða lausn er heppilegust í þessu sambandi.

Í öðru lagi telur Ríkisendurskoðun að íslensk stjórnvöld eigi að kanna möguleika á að veita saksóknara heimild til að „skera utan af“ málum, þ.e. að sleppa því að ákæra fyrir minniháttar brot ef önnur og alvarlegri brot eru talin hafa verið framin í sama máli. Slíka heimild er m.a. að finna í dönskum lögum (*beskæring af straffesager*).

Í þriðja lagi telur Ríkisendurskoðun óraunhæft að stefna að verulegri styttingu málsmeðferðartíma án þess að fjölga jafnframt þeim starfsmönnum deildarinnar sem fást við rannsókn efnahagsbrota. Fjölgun starfsmanna skapar forsendur fyrir aukinni sérhæfingu og breyttu vinnulagi sem gætu skilað sér í styttri málsmeðferðartíma. Jafnframt ber að mati stofnunarinnar að endurskoða samsetningu starfsmannahópsins með það fyrir augum að fjölga sérfræðingum á sviði atvinnurekstrar, viðskipta og fjármála.

Loks telur Ríkisendurskoðun brýnt að styrkja áætlanagerð og markmiðsetningu deildarinnar, m.a. með hliðsjón af vinnubrögðum stofnana í nágrannalöndunum sem sinna svipuðum verkefnum.



### • Mögulegt framtíðarhlutverk

Ríkislögreglustjórar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hafa meira um stjórnun lögreglunnar að segja en RLS, einkum hvað varðar fjármál og árangursstjórnun. Nýlega voru samþykkt lög í Danmörku sem fela í sér grundvallar-breytingar á stjórnskipulagi lögreglunnar þar í landi og stöðu ríkislögreglustjórans. Með nýju lögunum fær ríkislögreglustjórinn stóruvald til að stýra lögreglunni og verður hann næsti yfirmaður lögreglustjóra í öllum löggæslumálefnum. Auk þess fær hann stjórnunarlega ábyrgð á lögreglunni gagnvart ráðherra. Þannig á stjórnskipulag dönsku lögreglunnar að verða röklegra og gegnsærra en áður var.

Ríkisendurskoðun telur að gera megi stjórnskipulag íslensku lögreglunnar einfaldara og röklegra með breyttri ábyrgðar- og verkaskiptingu milli RLS og dómsmálaráðuneytisins. Er þá einkum horft til röksemda sem færðar voru fram í tengslum við breytingarnar í Danmörku. Nýafstaðnar breytingar á skipan lögreglumála, með fækkun og stækkun lögregluembættanna, hafa skapað forsendur sem stutt geta við æskilegar breytingar á skipulaginu. Í þessu samhengi ber einnig að hafa í huga að líklegt er að breytt staða í öryggis- og varnarmálum landsins eftir brotthvarf bandaríska varnarliðsins muni hafa áhrif á starfsemi RLS. Samkvæmt hugmyndum sem stjórnvöld hafa kynnt, en eftir er að útfæra nánar, mun embættið hugsanlega fá aukið hlutverk við að gæta öryggis landsins út á við. Allt þetta kallar að mati Ríkisendurskoðunar á að farið sé yfir stjórnskipulag lögreglunnar í heild og hlutverk RLS. Við mögulegar breytingar telur Ríkisendurskoðun að tvær leiðir komi til álit.

Annars vegar mætti fara sömu leið og farin var í Danmörku, þ.e. að fela RLS stjórnunarlega ábyrgð á lögreglunni í heild gagnvart dómsmálaráðherra. Slík breyting hefði í för með sér að ríkislögreglustjóri yrði næsti yfirmaður lögreglustjóra um öll löggæslumálefni, rekstur og fjármál embættanna. Eins og málum er nú hátt að þjóna lögreglustjórar í raun tveimur herrum að þessu leyti, bæði ríkislögreglustjóra og ráðherra. „Danska leiðin“ hefði þannig í för með sér töluvert miklar breytingar á hlutverki og stöðu embættisins. Yrði hún farin kæmi í hlut RLS að ljúka innleiðingu árangursstjórnunar lögreglunnar, sem enn er ófullburða, og hafa forystu um mótun framtíðarstefnu á sviði löggæslu í samvinnu við ráðherra. Verði „danska leiðin“ farin yrðu lögreglustjórar hins vegar að láta af hendi verkefni sýslumanna, önnur en löggæslu. Ekki færi vel á því að ríkislögreglustjóri væri yfirmaður þeirra þegar löggæslumálefni ættu í hlut en aðrir ráðherrar eftir atvikum þegar önnur málefni ættu í hlut. Slíkt fæli ekki í sér einföldun á skipulagi eða boðleiðum, eins og danska leiðin stefnir að. Þessi leið kallar því í raun á mun róttækari endurskoðun á skipan lögreglumála en felst í þeim lögum sem nýlega voru samþykkt á Alþingi. Verði danska leiðin farin ætti RLS fyrst og fremst að sinna verkefnum í samræmi við yfirstjórnarhlutverkið til að stuðla að einbeitti í starfsemi og skýrum áherslum. Er þá átt við verkefni sem lúta beint að stjórn-

un, stjórnsýslu og miðlægri þjónustu sem tengist samræmingu lögreglunnar á landsvísu.

Hinn möguleikinn er að RLS fái hreinræktað stoð- og eftirlitshlutverk og embættið verði þannig skipulagslega hliðsett lögregluembættunum. Með þessu móti yrði stjórnskipulag íslensku lögreglunnar öðruvísi en annars staðar á Norðurlöndunum en að sumu leyti svipað og í Bretlandi.

# 1 Inngangur

## 1.1 Bakgrunnur og markmið úttektar

Embætti ríkislögreglustjóra (RLS) var stofnað með lögum frá Alþingi árið 1996 að norrænni fyrirmynd og tók til starfa árið eftir. Með tilkomu RLS varð grundvallarbreyting á stjórnskipulagi lögreglunnar hér á landi þar sem til varð milliliður milli dómsmálaráðuneytisins og hinna 27 lögregluembætta landsins. Stofnun RLS byggði m.a. á því að nauðsynlegt væri að fela einum aðila yfirstjórn lögreglunnar, að samræma starfsemi embættanna og hafa eftirlit með henni.

Undanfarin ár hefur starfsumhverfi lögreglunnar tekið miklum breytingum. Þessu valda m.a. breytt samfélagsgerð, íbúafjölgun og stóraukin samskipti milli landa. Jafnframt hefur kostnaður ríkisins vegna þessa málaflokks aukist verulega. Frá stofnun RLS hefur hann meira en tvöfaldast í krónum talið.<sup>1</sup> Á fyrsta heila rekstrarári RLS árið 1998 nam kostnaður embættisins um 7% af heildarkostnaði vegna löggæslumála en árið 2005 var hlutfallið komið í um 22%. Alls hefur kostnaður RLS rúmlega sexfaldast í krónum talið frá stofnun embættisins og fjöldi starfsmanna tæplega þrefaldast. Ástæðan er fyrst og fremst sú að embættinu hafa verið falin ný verkefni sem ýmist hafa verið flutt frá öðrum stofnunum eða tengjast nýjum viðfangsefnum lögreglunnar á undanförunum árum.

Þegar spurt er hverju aukin framlög til löggæslumála hafi skilað er nærtækt að benda á tölur um afbrot. Sem dæmi má nefna að milli árána 2001–2004 fækkaði skráðum hegningarlagaafbrotum um tæplega 11% á landinu öllu og umferðalagaafbrotum um tæplega 4%. Auðgunarbrotum fækkaði um tæplega 8% á sama tímabili, þar af fækkaði þjófnum um 12%, ránum um 10% og innbrotum um 3%. Þá hefur líkamsárásurum fækkað um 10% og eignaspjöllum um 15%. Aftur á móti hefur skráðum fíkniefnabrotum fjölgað um ríflega 80% á tímabilinu og er sú þróun raunar í samræmi við herta fíkniefnalöggæslu síðustu ár.<sup>2</sup> Hafa verður hugfast að tölur um þróun afbrota eru ekki einhlítur mælikvarði á árangur lögreglu því ljóst er að ýmsir aðrir þættir hafa áhrif á afbrotatíðni. Tölur af þessu tagi eru enda aðeins einn af mörgum hugsanlegum mælikvörðum á árangur löggæslu en gefa þó ákveðnar vísbendingar.

---

<sup>1</sup> Sjá Viðauka V.

<sup>2</sup> *Afbrotatölfræði 2004*. Ríkislögreglustjórnin 2005.

Þótt halda meg fram að aukin framlög til löggæslumála hafi skilað umtalsverðum árangri er nauðsynlegt að tryggja að skipulag og starfshættir lögreglunnar séu jafnan þannig að nýting fjármuna sé eins og best verður á kosið. Síðustu ár hefur nokkuð verið rætt um nauðsyn þess að breyta skipulagi lögreglumála hér í takt við þróun samfélagsins. Í því sambandi hefur m.a. staða og hlutverk RLS innan lögreglunnar borið á góma. Umræðan endurspeglar að nokkru leyti í nýjum lögreglulögum sem samþykkt voru á Alþingi í sumarbyrjun árið 2006.

Dómsmálaráðherra óskaði árið 2004 eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á bifreiðarekstri RLS til að meta árangur af breytingum á fyrirkomulagi rekstrarins sem gerðar voru árið 2000. Ríkisendurskoðun ákvað í framhaldinu, í samræmi við ákvæði 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun, að gera stjórnsluúttekt sem ekki einungis næði til bifreiðarekstrarins heldur einnig til fleiri þátta í starfsemi embættisins. Markmiðið var einkum að kanna og meta hlutverk RLS innan lögreglunnar í ljósi þeirrar þróunar löggæslunnar sem áður er lýst og hugmynda um breytta skipan lögreglumála sem að nokkru leyti voru lögfestar með breytingum á lögreglulögum í sumarbyrjun árið 2006.

Leitað var svara við eftirfarandi meginspurningum:

- Hvernig hafa verkefni, skipulag og kostnaður RLS þróast frá stofnun embættisins?
- Hvernig hefur RLS sinnt samræmingar-, eftirlits- og þjónustuhlutverki sínu gagnvart lögregluembættunum?
- Hvernig er stjórnskipulag íslensku lögreglunnar samanborið við nágrannalöndin?
- Hverjir eru helstu veikleikar skipulagsins og hvaða leiðir eru færar til úrbóta, einkum með tilliti til framtíðarhlutverks RLS?

Auk framangreindra meginspurninga var ákveðið að athuga sérstaklega starfsemi efnahagsbrotadeildar RLS. Var sjónum einkum beint að skipulagi hennar og starfsaðferðum og málsmeðferðartíma. Einnig var leitast við að bera starfsemi deildarinnar saman við aðrar norrænar stofnanir sem sinna svipuðu hlutverki og verkefnum. Við þessa athugun naut Ríkisendurskoðun m.a. aðstoðar og ráðgjafar Eiríks Tómassonar, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands.

Úttektin byggði m.a. á viðhorfskönnunum og viðtölum við fulltrúa dómsmálaráðuneytisins, RLS og lögregluembættanna auk margvíslegra gagna um málefni lögreglunnar, bæði hérlendis og í nágrannalöndunum.

## 1.2 Efnisskipan

Skýrslan skiptist í tvo meginhluta. Í þeim fyrri (köflum 2–5) er fjallað um hlutverk RLS innan lögreglunnar og leitað svara við fyrrgreindum meginspurningum úttektarinnar. Í þeim síðari (kafla 6) eru birtar niðurstöður athugunar Ríkisendurskoðunar á starfsemi og árangri efnahagsbrotadeildar.

Í kafla 2 er fjallað almennt um hlutverk RLS innan lögreglunnar og rakin þróun verkefna embættisins og stöðugilda. Þá er skipuriti embættisins lýst og það metið og loks er fjallað um kostnaðarþróun hjá embættinu.

Kafla 3 fjallar um hvernig RLS hefur rækt stjórnsýslu- og þjónustuhlutverk sitt, m.a. hvernig embættið hefur sinnt því að samræma og hafa eftirlit með starfsemi lögregluembættanna. Einnig er í kaflanum lagt mat á það hvernig embættið hefur sinnt stærsta þjónustuverkefni sínu, rekstri Bílamiðstöðvar. Þá er fjallað um árangursstjórnun innan lögreglunnar og hlutverk RLS á því sviði.

Kafla 4 fjallar um stjórnskipulag lögreglunnar í Danmörku, Svíþjóð, Noregi og Bretlandi. Einkum og sér í lagi er fjallað um hlutverk og verkefni ríkislögreglustjóra í þessum löndum, þar sem slíkt embætti er.

Í kafla 5 er rætt um mögulega framtíðarstöðu og hlutverk RLS, m.a. með hliðsjón af nýlegum breytingum á skipan lögreglumála. Fjallað er um mögulegar breytingar stjórnskipulagi lögreglunnar hér á landi, m.a. með hliðsjón af því hvaða leiðir nágrannalöndin hafa valið í þessu efni.

Í kafla 6 er fyrst farið yfir verkefni efnahagsbrotadeildar, þróun þeirra, skipulag og starfsaðferðir deildarinnar. Því næst fjallað um málafjölda, afköst og málsmeðferðartíma. Þá er leitast við að bera starfsemi og árangur efnahagsbrotadeildar RLS saman við stofnanir sem sinna svipuðum verkefnum í Svíþjóð og Noregi. Loks er lýst þáttum sem Ríkisendurskoðun telur að valdi löngum málsmeðferðartíma og reifaðar hugsanlegar leiðir til úrbóta.



## 2 Þróun verkefna, skipulags og kostnaðar

Frá stofnun RLS hafa embættinu verið falin ýmis verkefni sem áður voru á ábyrgð annarra, auk þess sem töluverðar breytingar hafa verið gerðar á starfsemi þess. Vegna þessa hafa heimilaðar stöður þrefaldast frá upphafi og eru nú um 110. Raunkostnaður embættisins hefur hins vegar um fjórfaldast frá árinu 1998. Að hluta til hefur aukinn kostnaður hjá embættinu leitt til lægri kostnaðar hjá öðrum lögregluembættum þegar verkefni og störf hafa verið flutt frá þeim til RLS. Einfalda mætti skipurit RLS til að koma í veg fyrir að skyldum viðfangsefnum sé dreift milli sviða.

### 2.1 Núverandi staða RLS innan lögreglunnar

Árið 1996 setti Alþingi heildarlög um starfsemi lögreglunnar, lögreglulög nr. 90/1996, og komu þau í stað laga um Rannsóknarlögreglu ríkisins og laga um lögreglumenn. Með þessum lögum var stjórnskipulagi lögreglu í landinu breytt og skýrari reglur settar um framkvæmd lögreglustarfa og réttindi og skyldur lögreglumanna. Rannsóknarlögregla ríkisins var lögð niður en nýtt embætti ríkislögreglustjóra (RLS) stofnað. Þessi lagasetning tengdist m.a. breytingum á lögum um meðferð opinberra mála sem færðu ákærvaldið í ríkara mæli til lögreglustjóra í landinu.

Lögreglulögunum var að hluta til breytt með lögum nr. 46 frá 2. júní 2006. Þar eru m.a. ný ákvæði um að landinu skuli skipt í 15 lögregluumdæmi í stað 26 áður. Enn sem fyrr eru flestir lögreglustjórar jafnframt sýslumenn, þ.e. alls staðar nema í Reykjavík og nágrenni þar sem er sérstakt embætti Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Samkvæmt 4. gr. lögreglulaga er dómismálaráðherra æðsti yfirmaður lögreglu í landinu en ríkislögreglustjóri „fer með málefni lögreglunnar í umboði hans“<sup>3</sup> Samkvæmt 5. gr. laganna er meginhlutverk embættisins tvíþætt:

#### 1. Stjórnsýsla og stjórnun á sviði löggæslu

RLS ber að flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins og fylgjast með því að þeim ákvörðunum sé fylgt

<sup>3</sup> Sjá nánar Viðauka I (4., 5. og 6. gr. lögreglulaga).

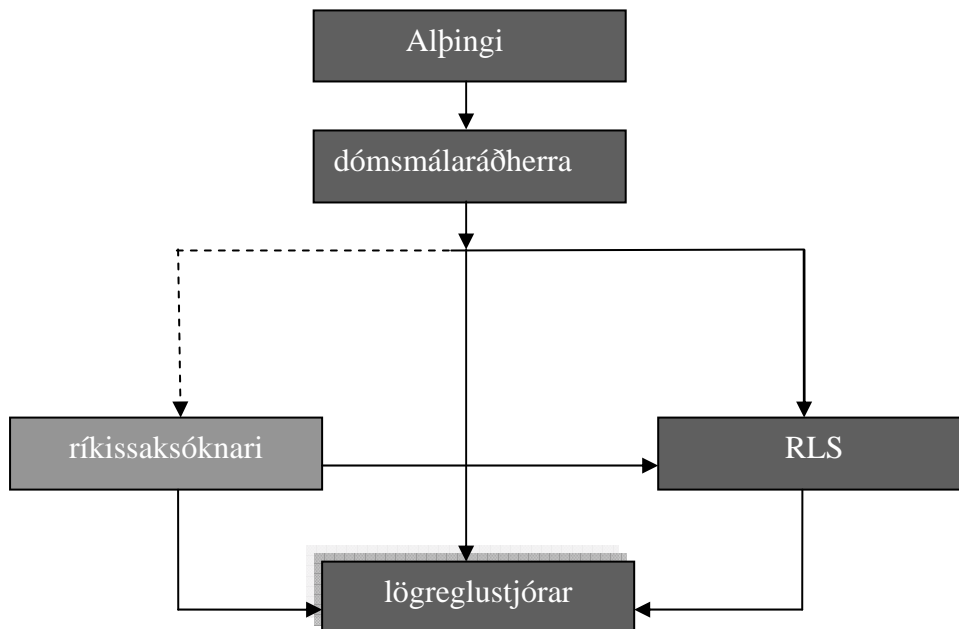
eftir í starfsemi lögreglunnar. Embættið skal veita dómsmálaráðherra upplýsingar um hvers kyns lögreglumálefni sem hann getur notað til að undirbúa og byggja ákvarðanir sínar á og leggja fyrir hann tillögur um almenn fyrirmæli til lögreglustjóra. Þá skal embættið vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglunnar. Loks er embættinu ætlað að sinna verkefnum sem kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu eða samstarf við lögreglu í öðrum löndum.

## 2. Aðstoð og þjónusta við lögregluembættin

RLS á að veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum, m.a. vegna rannsókna á alvarlegum brotum. Einnig ber embættinu að reka ýmiss konar miðlæga þjónustu, þ. á m. bílamiðstöð, fjarskiptamiðstöð og upplýsingakerfi lögreglunnar (lögreglukerfið) sem m.a. sér um kerfisbundna skráningu upplýsinga um lögreglumálefni.

RLS sinnir einnig nokkrum sértækum verkefnum skv. 2. mgr. 5 gr. og reglugerðum dómsmálaráðherra. Þar veða þyngst sérsveit, efnahagsbrotadeild, fjarskiptamiðstöð og SIRENE-skrifstofan sem rekur upplýsingakerfi og annast samskipti vegna samstarfs Evrópuríkja á sviði löggæslu og landamæraeftirlits.

Mynd 2.1 Stjórnskipulag íslensku lögreglunnar



Samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála fara lögreglustjórar, þ.m.t. ríkislögreglustjóri, einnig með ákærvald og er ríkissaksóknari yfirmaður þeirra við framkvæmd þess. Hann gefur út almenn fyrirmæli um meðferð ákærvalds, hefur eftirlit með framkvæmd þess og getur gefið lögreglustjórum fyrirmæli um hvernig því skuli beitt í einstökum tilvikum. Ríkislögreglustjóri



sinnir rannsókn og saksókn efnahagsbrota (efnahagsbrotadeild) og lýtur hann boðvaldi ríkissaksóknara vegna þess þáttar starfseminnar.

Af því sem hér hefur verið sagt má ráða að RLS hefur margvíslegt stjórn-sýslu-, stjórnunar- og þjónustuhlutverk gagnvart lögregluembættunum. Um leið er ljóst að dómsmálaráðuneytið stýrir starfsemi þeirra í ýmsum veigamiklum atriðum. Ráðherra skipar yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna og ráðuneytið hefur yfirumsjón með fjármálum embættanna. Þá er árangursstjórnun lögreglunnar á könnu ráðuneytisins.

Að sumu leyti helgast þessi verkaskipting af því að flestir lögreglustjórar eru jafnframt sýslumenn og sinna því einnig öðrum verkefnum en löggæsluverkefnum. Sem sýslumenn eru þeir handhafar framkvæmdarvalds ríkisins í héraði og gegna því hlutverki í umboði margra ráðherra. Þeir annast t.d. lögskráningu sjómanna í umboði samgönguráðherra og innheimtu opinberra gjalda í umboði fjármálaráðherra. Meginþorri verkefnanna er þó á ábyrgðarsviði dómsmálaráðherra og skipulagslega heyra embættin undir dómsmálaráðuneytið sem einnig sér um fjármál vegna allra verkefna þeirra.

Ríkisendurskoðun telur að sú verka- og ábyrgðarskipting sem hér er lýst sé ekki að öllu leyti rökleg né í samræmi við grundvallarreglur stigveldisstjórn-sýslu. Nánar er fjallað um þetta efni í kafla 5.

## 2.2 Þróun verkefna og starfsmannafjölda

Vegna nýrra verkefna og ýmiss konar breytinga á starfsemi RLS hafa heimilaðar stöður rúmlega þrefaldast frá stofnun embættisins og voru starfsmenn orðnir 110 árið 2005. Gert er ráð fyrir fjölgun upp í 120 árið 2006.

Í greinargerð fjármálaráðuneytisins frá árinu 1996 um kostnaðaráhrif af stofnun RLS var reiknað með að starfsmenn embættisins yrðu 29 og rekstrar-kostnaður þess um 126 m.kr. Gert var ráð fyrir að starfsmenn kæmu frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, Rannsóknarlögreglu ríkisins og útlendinga- eftirlitinu og að lítil sem engin fjölgun yrði á störfum. Í máli dómsmálaráðherra í umræðum um frumvarp til nýrra lögreglulaga árið 1996 kom reyndar fram að embættinu yrðu hugsanlega falin fleiri verkefni í framtíðinni og það því stækkað. Í greinargerð með frumvarpinu segir líka að upptalning á verkefnum embættisins í 2. mgr. 5. gr. sé ekki tæmandi þar sem löggjafinn eða dómsmálaráðherra kunni að fela því ýmis verkefni sem dómsmálaráðuneyti sinni nú eða ný verkefni á sviði löggæslu.

Við stofnun RLS árið 1997 voru stöðugildi embættisins alls 37. Þar af voru 5 vegna útlendingaeftirlits og 32 vegna annarra verkefna. Embættið hóf því starfsemi með heldur fleiri starfsmenn en gert var ráð fyrir í upphaflegri áætlun. Flestir komu frá Rannsóknarlögreglu ríkisins. Starfsmenn RLS hafa getið

Þess að strax hafi komið í ljós að embættið var undirannað og að umfang verkefna var meira en starfsmenn réðu við, m.a. vegna fjölda verkefna sem flutt voru frá Rannsóknarlögreglu ríkisins. Hin nýja efnahagsbrotadeild RLS fékk t.d. um 400 óleyst mál í „arf“ og tók það hana um 4 ár að vinna þau upp.

Á árinu 1999 voru stöðugildi RLS orðin 49, þar af 6 vegna útlendingaeftirlits sem var gert að sérstakri stofnun í lok þess árs. Stöðugildum fjölgaði þannig um 12 frá 1997 til 1999. Árið 1999 var skipurit RLS í stórum dráttum komið í núverandi horf. Þá var einnig komið á sundurliðun viðfangsefna í bókhaldi sem gerir kleift að greina kostnað við einstök verkefni og svið.

Frá árinu 2000 hefur starfsmönnum RLS einkum fjölgað vegna nýrra eða mjög breyttra verkefna sem m.a. miða að samhæfingu innan lögreglunnar og þjónustu við lögregluembættin. Á árinu 2000 bættust þrjú slík verkefni við reksturinn: Bílamiðstöðin, sérsveitin og fjarskiptamiðstöðin. Ári síðar bættist við rekstur svonefndrar SIRENE-skrifstofu sem tengist aðild Íslands að samstarfi Evrópuríkja á sviði landamæraeftirlits, Schengen-samstarfinu svonefnda.

**Bílamiðstöð** er ætlað að útvega lögregluembættunum bifreiðar og sjá um rekstur þeirra, viðhald og endurnýjun. Þrátt fyrir umfangsmikinn rekstur er þetta með fámennustu starfseiningum embættisins. Í upphafi sinntu 2 lögreglumenn þessum rekstri en frá og með árinu 2005 hafa 3 ófaglærðir starfsmenn unnið á Bílamiðstöðinni ásamt yfirmanni sem er bifvélavirki. Bílamiðstöðin er hugsuð sem sjálfbær eining, þ.e. gjöld hennar eiga að standa undir kostnaði. Það markmið hefur þó ekki náðst að öllu leyti (sjá kafla 3.6).

**Sérsveit** ríkislögreglustjórans er ætlað að takast á við vopnuð lögreglustörf og öryggismál þegar þörf krefur, hvar sem er á landinu og innan efnahagslögsögu þess. Forræði hennar var flutt frá Lögreglustjóranum í Reykjavík til RLS árið 1999. Ákvörðunin um flutning sveitarinnar byggði á því sjónarmiði að eðlilegt væri að forræði hennar væri hjá RLS vegna hlutverks embættisins að „annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu lögregluliða á landsvísu“.<sup>4</sup>

Kostnaður við sérsveit lögreglunnar hefur aukist verulega eftir að forræði hennar var fært til RLS vegna aukinna umsvifa starfseminnar. Auk 2 stöðugilda við stjórnun hefur RLS greitt yfirvinnu sérsveitarmanna vegna æfinga og útkalla frá árinu 2000 þótt þeir teldust starfsmenn Lögreglunnar í Reykjavík fram til 2004 og gengju þar reglubundnar vaktir. Þegar sérsveitarmenn fluttust endanlega yfir til RLS voru þeir 16 að tölu en árið 2005 voru þeir orðnir 31 og eru nú 32.

<sup>4</sup> Sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 774/1998 um sérsveit ríkislögreglustjórans.

**Fjarskiptamiðstöð** sinnir fjarskiptaþjónustu fyrir lögregluembættin. Þegar þessi starfsemi hófst voru starfsmenn 14, voru orðnir 15 árið 2005 en eru nú 18.

**SIRENE-skrifstofan** hóf starfsemi árið 2001 og annast hún öll samskipti lögreglu vegna Schengen-samningsins, m.a. gagnkvæma aðstoð í sakamálum og eftirlýsingar brotamanna, fólks sem saknað er, stolinna muna og falsaðra skilríkja. Skrifstofan sér líka um leit fyrir önnur lögregluembætti í svonefndu SIS-kerfi (*Schengen Information System*) sem er gagnagrunnur með upplýsingum frá öllum aðildarríkjum samstarfsins. Ráðnir voru starfsmenn í um 11 stöðugildi í upphafi til að sinna þessu verkefni og hefur sá fjöldi haldist óbreyttur.

Eins og tafla 2.1 sýnir hefur fjölgun starfsmanna RLS vegna nýrra viðfangsefna einkum orðið vegna þriggja síðastnefndu verkefna embættisins.

**Tafla 2.1 Fjölgun stöðugilda vegna nýrra viðfangsefna 1998–2005**

Verkefni	Stöðugildi
Sérsvait	31
Fjarskiptamiðstöð	15
Alþjóðadeild (SIRENE-skrifstofa)	11
Almannavarnir	4
Tölvumálefni	2
Bílamiðstöð lögreglu	4
Áfengis- og vopnalagadeild	1
<b>Nýjar stöðuheimildir alls</b>	<b>68</b>

Starfsmönnum í verkefnum sem verið hafa hjá RLS frá upphafi fjölgaði um 14 á tímabilinu 1998-2005, þar af fjölgaði um 11 í efnahagsbrotadeildinni. Þó að verkefni hafi verið flutt frá embættinu, t.d. útlendingaeftirlit, umsjóna með innheimtu sekta og tæknirannsóknir, hefur það ekki haft mikil áhrif á starfsmannafjölda. Samtals er hér um 9 stöðugildi að ræða. Í heild fjölgaði því stöðugildum um 73 frá stofnun embættisins fram til ársins 2005, þ.e. úr 37 í 110. Fjölgun starfa hjá RLS hefur að stórum hluta orðið í kjölfar þess að störf hafa verið flutt þangað frá öðrum lögregluembættum eða stofnunum.

Verkefnum sem fela í sér beina framkvæmd löggæslu hefur farið fækkandi hjá RLS á undanförunum árum. Þannig hafa tækni- og tölvurannsóknir verið fluttar til Lögreglustjórans í Reykjavík og umferðardeild var fyrst færð til Lögreglustjórans í Kópavogi en síðan lögð niður eftir að samningur RLS og vega-gerðarinnar um rekstur hennar rann úr gildi. Jafnframt hefur heldur dregið úr umfangi rannsóknaraðstoðar hin síðari ár. Engu að síður eru enn viðamikil framkvæmdarverkefni hjá RLS, s.s. rannsókn efnahagsbrota<sup>5</sup> og sérsvait.

<sup>5</sup> Þess má geta að nú stendur yfir enduskoðun á skipulagi ákærvalds og hefur dómsmálaráðherra lagt fram frumvarp sem gerir ráð fyrir að ákærvald verði flutt frá RLS. Óljóst er hins vegar hvort efna-

## 2.3 Yfirstjórn og viðfangsefni sviða

Skipurit RLS hefur í flestum meginatriðum verið óbreytt frá síðari hluta árs 1998 og var núverandi gerð þess staðfest af dómsmálaráðherra 3. apríl 2003.<sup>6</sup> Starfsemin fer fram á 5 sviðum en verkefni þeirra og viðfangsefni hafa tekið mörgum og jafnvel verulegum breytingum, eins og áður hefur verið lýst. Yfirstjórn embættisins er í höndum sex manna: Ríkislögreglustjóra, vararíkislögreglustjóra, þriggja yfirlögregluþjóna og saksóknara. Fimm síðastnefndu eru jafnframt sviðsstjórar.

Skipurit fyrirtækja og stofnana endurspeglar meginviðfangsefni þeirra og innra skipulag, þ.e. verkaskiptingu, boðleiðir og dreifingu valds og ábyrgðar. Þau eiga að tryggja markvissa og skilvirka stjórnun starfseminnar. Röklegt skipurit byggist á því að hvert svið hafi skýrt afmörkuð viðfangsefni sem séu í eðli sínu samstæð, þ.e. sé talið ákjósanlegt að sinnt sé innan sama sviðs með tilliti til hagkvæmni, skilvirkni, árangurs og gæða. Sé sömu eða skyldum viðfangsefnum dreift milli sviða skapast hættu á að yfirsýn tapist og að mál séu ekki leyst með samræmdum hætti.

Skipurit Ríkislögreglustjóra vitnar skýrt um þau mörgu og margvíslegu verkefni sem embættið sinnir. Einstök svið bera þó ekki heiti sem lýsa starfsemi þeirra, meginverkefnum eða markmiðum, heldur eru nefnd Svið 1, Svið 2 o.s.frv. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að sviðin bæru lýsandi heiti til að skipuritið verði gagnsærra en það er nú. Fyrir kemur einnig að tengdum viðfangsefnum sé dreift á fleiri en eitt svið þegar það hefur þótt óhjákvæmilegt af faglegum ástæðum. Að mati Ríkisendurskoðunar bendir þó ekkert til að þessi tilhögun komi í veg fyrir markvissa og skilvirka starfsemi. Þó má færa rök fyrir því að heppilegt væri að öll verkefni sem falla undir stjórnslu og rekstur væru á sama sviði. Skoðanakönnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að um 82% starfsmanna RLS töldu skipuritið skýrt.

Ríkisendurskoðun telur að með því að fækka sviðum hjá RLS, sem sum hver eru fremur lítil, og færa saman skyld verkefni mætti líklega mynda sterkari og heildstæðari starfseiningar en nú er og tryggja betra samræmi innan embættisins. Þannig væri líka dregið úr þeirri stjórnunarlegu áhættu sem viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal starfsmanna RLS gefur til kynna að felist í núverandi skipulagi, en þar voru 55% svarenda ósammála þeirri fullyrðingu að samvinna milli sviða væri góð og um 70% ósammála því að upplýsingaflæði innan RLS væri gott. 92% svarenda töldu hins vegar að samvinna, samskipti og upplýsingaflæði innan sviða væru í góðu lagi (sjá Viðauka IV).

---

hagsbrotadeild verði áfram starfrækt hjá embættinu ef frumvarpið verður að lögum (sjá kafla 5).

<sup>6</sup> Sjá Lögregluvefinn, [www.logreglan.is](http://www.logreglan.is) (3.10.2006).

Mynd 2.2 Viðfangsefni sviða<sup>7</sup>

Svið 1	Svið 2	Svið 3	Svið 4	Svið 5
<p><b>Stjómssýsla og rekstur</b> Fjarmálastjórn og bókhald Áætlanagerðir Skjalavarsla</p> <p><b>Alþjóðamál</b> Alþjóðasamskipti á sviði löggæslu Interpol Europol SCHENGEN - Sirene PTN Baltcom</p> <p><b>Eftirlit með útlendingum</b> Eftirlit lögreglustjóra með útlendingum Landamæraeftirlit</p> <p><b>Lögfræðileg málefni</b> Lögfræðilegar álitserðir og umsagnir</p>	<p><b>Öryggismál</b> Öryggisgæsluverkefni Öryggismál vegna æðstu stjórnar ríkisins og sendiráða</p> <p><b>Sérsvait</b> Yfirstjórn, skipulag og stefnumótun sérsvaitar lögreglu og annar vopnaður viðbúnaður lögreglu</p> <p><b>Alþjóðleg lögreglustörf</b> Lögreglustörf á vegum alþjóðastofnana</p> <p><b>Umferðamál</b> Stefnumörkun og samræming lögreglu varðandi framkvæmd umferðarlöggæslu Skipulag umferðareftirlits og rekstur sérútbúinna bifreiða</p> <p><b>Tækja- og búnaðarmál</b> Rekstur bílamiðstöðvar, Ökutæki lögreglu - eftirlit með lögreglustöðvum og búnaði</p> <p><b>Fjarskiptamiðstöð</b> Fjarskiptamiðstöð lögreglunnar Hlutverk lögreglu varðandi leit og björgun - samræming á sviði björgunarmála Samvinna við aðra aðila á sviði leitar og björgunar</p> <p><b>Almannavarnadeild</b> Verkefni á sviði almannavarna</p>	<p><b>Starfsmannamál</b> Starfsmannamál lögreglu Málefni er varða nema í Lögregluskóla ríkisins Valnefnd</p> <p><b>Skipulagsmál</b> Skipulag og uppbygging lögreglulíða</p> <p><b>Tölvumál</b> Netkerfi ríkislögreglustjóra Stefnumörkun um landskerfi lögreglu og aðgangsstýringar - umsjón með landskerfum lögreglu og þjónusta við notendur þeirra Innranet ríkislögreglustjóra og heimasíða lögreglunnar (lögregluvefurinn)</p> <p><b>Útgáfa ökuskírteina</b> Umsýsla og samræming í tengslum við miðlæga útgáfu ökuskírteina</p> <p><b>Áfengiseftirlits- og vopnalagamál</b> Leyfisveitingar, skipulag og samræming eftirlits lögreglu Skotvopnaskrá</p>	<p><b>Tæknistofa</b> Eftirlit með framkvæmd tæknirannsóknna lögreglu, miðlægir gagnagrunnar, erlend samskipti, umsjón með störfum ID-nefndar og útgáfa leiðbeininga og verklagsreglna um tæknirannsóknir</p> <p><b>ID-nefnd</b> Rannsóknarnefnd til að bera kennsl á látna menn</p> <p><b>Upplýsingamál</b> Söfnun - skráning og úrvinnsla upplýsinga Fikniefnastofa</p> <p><b>Forvarnir</b> Samræming á forvarnarstarfi lögreglu Samstarf við aðra á sviði forvarna</p> <p><b>Menntunar- og fræðslumál</b> Fræðslumál og málefni Lögregluskóla ríkisins</p> <p><b>Handbækur - Ársskýrsla - Tölfræði</b> Útgáfa lögregluhandbóka og ársskýrslu ríkislögreglustjórans Tölfræði upplýsingar Útgáfustarfsemi</p> <p><b>Innra eftirlit</b> Úttektir samkvæmt ákvörðun ríkislögreglustjóra</p> <p><b>Heimasíða ríkislögreglustjóra</b> Ritstjórn á efni heimasíðu ríkislögreglustjóra</p>	<p><b>Efnahagsbrotadeild Rannsókn og saksókn skatta- og efnahagsbrota</b> Rannsókn og saksókn alvarlegra fjármunabrota, þ. á m. skattalagabrota og umhverfisbrota Tölvubrot sem tengjast efnahagsbrotum þ.m.t. innbrot í tölvukerfi</p> <p><b>Peningaþvætti o.fl.</b> Rannsókn og meðferð tilkynninga banka og peningastofnana vegna grunsemda um peningaþvætti samkvæmt lögum um varnir gegn peningaþvætti</p> <p><b>Alþjóðlegt samstarf</b> Alþjóðlegt samstarf við lögreglu og yfirvöld á sviði efnahagsbrota</p> <p><b>Fræðslumál og upplýsingar</b> Fræðslumál á sviði fjármuna- og efnahagsbrota</p> <p>Söfnun - úrvinnsla og skráning upplýsinga um fjármuna- og efnahagsbrot</p> <p><b>Rannsóknir</b> Brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum - eftirgrennslan og áhættugreining</p> <p><b>Rannsóknaraðstoð</b> Aðstoð við lögreglustjóra vegna rannsóknna opinberra mála, þ.m.t. tölvubrota</p>

<sup>7</sup> Þetta yfirlit er sótt á Lögregluvefinn. Það byggir í öllum meginatriðum á skipuriti RLS en gefur fyllri mynd en það af starfsemi embættisins.

RLS hefur ekki starfsmannastjóra sem sinnir heildarmálefnum starfsmanna heldur eru sviðsstjórar nokkurs konar starfsmannastjórar sinna sviða. Til þess að samhæfa málefni er varða starfsmenn og koma þannig til móts við viðhorf þeirra telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að einn aðili hafi umsjón með starfsmannamálum.

## 2.4 Fjárheimildir og kostnaðarþróun

Kostnaðarþróun innan RLS endurspeglar að hluta til þær miklu breytingar sem orðið hafa á umhverfi löggæslunnar undanfarin ár og samfara þeim ný og breytt viðfangsefni embættisins. Hún bendir þó einnig til þess að stjórnvöld hafi átt erfitt með að sjá fyrir sér framtíðarhlutverk og verkefni embættisins og þróun þess frá ári til árs. Til þess sama bendir hátt hlutfall viðbótarheimilda af heildarframlögum til embættisins.

Rekstrarkostnaður RLS sexfaldaðist í krónum talið frá 1998 til 2005, hækkaði úr rúmum 216 m.kr. í 1,3 ma.kr. Raunkostnaður rúmlega fjórfaldaðist á tímabilinu, óx um 304%.<sup>8</sup> Fjárheimildir embættisins hafa rúmlega fjórfaldast í krónum talið, þ.e. hækkað úr um 215 m.kr. í 926 m.kr. Munur á rekstrar-kostnaði og fjárheimildum felst í sértekjum sem hafa aukist verulega eftir að Bílamiðstöð hóf starfsemi árið 2000. Aukinn kostnað embættisins á tímabilinu má að hluta rekja til hennar.

Athygli vekur að drjúgur hluti fjárheimilda RLS eru viðbótarheimildir sem veittar eru eftir samþykkt fjárlaga. Af samtals um 3,1 ma.kr. fjárheimildum frá 2002 til 2005 námu viðbótarheimildir 370 m.kr. eða 12%. Til samanburðar má nefna að á sama tímabili námu viðbótarheimildir á fjárukalögum á bilinu 5–7% af samanlögðum fjárheimildum ríkisstofnana og annarra fjárlagaliða.

Hátt hlutfall viðbótarheimilda vitnar um þær stöðugu breytingar sem orðið hafa á starfsemi RLS frá stofnun embættisins. Þegar því hafa verið falin ný verkefni hafa fjárveitingar vegna þeirra oft verið í formi viðbótarheimilda í upphafi. Eins eru dæmi um að fjárveitingar vegna slíkra verkefna hafi ekki verið settar inn í rekstrargrunn embættisins. Það bendir til þess að ekki hafi verið ákveðið endanlega hver skyldi sinna þeim.

Þrátt fyrir mikla kostnaðaraukningu hefur rekstur RLS verið innan fjárheimilda frá stofnun embættisins að árinu 2000 undanskildu þegar framúrkeyrsla nam 91,8 m.kr. Ein helsta ástæða hennar voru mikil kaup á lögreglubifreiðum það ár.

<sup>8</sup> Kostnaður ársins 1998 er færður á verðlag ársins 2005 með því að uppreikna hann miðað við breytingar á vísitölu sem samsett er úr almennri launavísitölu (70%) og framfærsluvísitölu (30%).

Í töflu 2.2 er leitast við að meta þróun kostnaðar frá 1999 til 2005 á verðlagi þessara tveggja ára. Miðað er við árið 1999 (ekki 1998) þar sem flokkun viðfangsefna í bókhaldi var þá orðin svipuð og árið 2005. Farin var sú leið að greina verkefni embættisins í þrennt:

1. Verkefni sem hafa haldist óbreytt eða lítið breytt á tímabilinu.
2. Ný verkefni eða verkefni sem hafa tekið miklum breytingum á tímabilinu.
3. Verkefni sem hafa verið flutt annað eða dregin verulega saman á tímabilinu.

**Tafla 2.2 Kostnaður RLS árin 1999 og 2005 (í m.kr. á verðlagi hvors árs)<sup>9</sup>**

	(1998)	1999	2005	%	m.kr
Óbreytt verkefni		229,8	403,6	76%	173,8
Ný eða mjög breytt verkefni		44,5	897,2	1915%	852,7
Flutt annað/hættir/dregst saman		69,7	7,6	-89%	-62,3
<b>Kostnaður alls</b>	<b>(216,5)</b>	<b>344,2</b>	<b>1.308,4</b>	<b>280%</b>	<b>964,2</b>
<b>Kostnaður alls að frádragnum sértekjum</b>		<b>324,9</b>	<b>984,1</b>	<b>203%</b>	<b>659,2</b>

Eins og taflan sýnir jókst kostnaður milli árána 1999 og 2005 einkum vegna nýrra eða mjög breyttra verkefna. Kostnaður þeirra verkefna sem héldust óbreytt á tímabilinu jókst þó jafnframt verulega, einkum vegna fjölgunar starfsmanna sem sinntu þeim.<sup>10</sup> Alls tæplega fjórfaldaðist kostnaður embættisins á tímabilinu í krónum talið en þrefaldaðist ef sértekjur eru dregnar frá.

Ekki hafa verið sett fram skýr töluleg markmið um sparnað vegna flutnings verkefna til RLS ef undan er skilinn flutningur Almannavarna ríkisins til embættisins árið 2003. Af 41,4 m.kr. fjárveitingu sem þeim var ætluð það ár fékk RLS aðeins 20,6 m.kr. til að sinna sömu verkefnum. Ætlunin virðist því hafa verið sú að spara um 20,8 m.kr. á ári.

Þau áform stjórnvalda hafa ekki gengið eftir vegna breyttra aðstæðna sem hafa kallað á aukin umsvif almannavarnadeildar RLS. Árið 2005 nam heildarkostnaður deildarinnar 63,5 m.kr. Það er um 21,1 m.kr. (50%) hækkun í krónum talið frá síðasta heila rekstrarári Almannavarna ríkisins, 2002, þegar kostnaður þeirra nam 42,4 m.kr. Hækkunina má annars vegar rekja til aukinnar þátttöku RLS í rekstri fjarskipta- og öryggiskerfa og hins vegar til sérstakra framlaga á tímabilinu 2003–2005 til að undirbúa viðbrögð vegna hugsanlegra eldsumbrota í Mýrdals- og Eyjafjallajökulum.

<sup>9</sup> Sjá nánar töflu í Viðauka II.

<sup>10</sup> Einnig skýrist hækkunin í liðnum „Óbreytt verkefni“ af um 33 m.kr. húsaleigu sem færð var á liðinn árið 2005 en var engin árið 1999.

**Tafla 2.3 Kostnaður við almannavarnir 2002–2005 (í m.kr. á verðlagi hvors árs)**

	2002	2005	Hækkun %	m.kr.
Laun	28,3	22,0	-22%	-6,3
Annar kostnaður	14,1	41,4	193%	27,2
<b>Rekstrarkostnaður samtals</b>	<b>42,4</b>	<b>63,5</b>	<b>50%</b>	<b>21,1</b>

Reiknað á föstu verðlagi<sup>11</sup> hefur launakostnaður við almannavarnir lækkað um 11,3 m.kr. að raungildi frá árinu 2002 eða rúm 34%, einkum vegna þess að staða forstöðumanns Almannafræðisins og ein staða við bókhald og fjármálastjórn lögðust af en á móti kom ein staða deildarstjóra hjá RLS. Annar kostnaður hefur aukist um 25,9 m.kr. að raungildi eða 56% vegna aukinna umsvifa og verkefna svo sem fyrr greinir. Í heild hefur rekstrarkostnaður aukist um 14,6 m.kr. að raungildi eða um 30%.

<sup>11</sup> Launakostnaður ársins 2002 er færður á verðlag ársins 2005 með því að uppreikna hann miðað við breytingar á almennri launavísitölu. Annar kostnaður er uppreiknaður miðað við breytingar á neysluverðsvísitölu.



### 3 RLS og lögregluembættin

**RLS hefur unnið ötullega að því að samræma starfsemi lögreglunnar á ýmsum sviðum en kanna þarf leiðir til að efla almennt eftirlit með lögregluembættunum. Langflest þeirra telja að RLS sinni vel lögbundinni þjónustu við þau. Ríkisendurskoðun telur að leysa verði rekstrarvanda Bílamiðstöðvar til að tryggja jafna og reglulega endurnýjun ökutækja lögreglu. Einnig þurfi að endurskoða viðmið miðstöðvarinnar um hámarksakstur og -aldur ökutækja sem og leigugjöld embættanna. Árangursstjórnun lögreglunnar er enn ófullburða og hlutverk RLS takmarkað á því sviði. Þróunarstarf RLS á undanförmum árum, m.a. afbrotatölfraeði, hefur hins vegar skapað góðar forsendur fyrir innleiðingu árangursstjórnunar.**

Eitt meginþingarmiðmið að setningu nýrra lögreglulaga árið 1997 var að nauðsynlegt væri að fela einum aðila að samræma og hafa eftirlit með starfsemi lögreglunnar. Töldu margir sem störfuðu að löggæslumálum að tímabært væri að koma á fót embætti ríkislögreglustjóra sem hefði þetta hlutverk.<sup>12</sup> Jafnframt skyldi það aðstoða lögreglustjóra og sinna ýmissi miðlægri þjónustu.

Samræmingar- og eftirlitshlutverkið kemur einkum fram í 1. mgr. 5. gr. laganna. Þar segir m.a. að RLS skuli „flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglunnar með einum eða öðrum hætti og vinna að og fylgjast með að þeim ákvörðunum verði fylgt í starfsemi lögreglunnar“ (a-liður). Einnig á embættið að upplýsa ráðherra um málefni lögreglunnar og gera tillögur um almenn fyrirmæli til lögreglustjóra (b- og c-liður). Þá ber því að „vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglunnar“ (d-liður).

Aðstoðar- og þjónustuhlutverkið kemur einkum fram í 2. mgr. 5. gr. Þar segir m.a. að RLS skuli aðstoða lögreglustjóra við rannsókn alvarlegra brota (b-liður), annast kerfisbundna skráningu upplýsinga um lögreglumálefni, innkaup á bifreiðum, búnaði og fatnaði embættanna (c-liður). Auk þess er RLS falið að starfrækja fjarskiptamiðstöð lögreglunnar samkvæmt reglugerð.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Sjá t.d. ræðu dómsmálaráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpi til nýrra lögreglulaga á Alþingi árið 1996 (<http://www.althingi.is/altext/120/04/r12110302.sgml>).

<sup>13</sup> Sjá Viðauka I. Einnig reglugerð nr 335/2005 um fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra.

Í greinargerð með frumvarpi til lögreglulaga árið 1996 er að finna nánari útlitun á efni 5. gr. Þar kemur m.a. fram að í a-lið ákvæðisins felist að RLS eigi „að miðla upplýsingum innan lögreglunnar og fylgjast með og vinna að því að ákvörðunum æðstu handhafa ríkisvaldsins, hinum pólitísku ákvörðunum sem lúta að löggæslu, t.d. forgangsröðun verkefna og hvers konar öðrum áhersluatriðum, verði fylgt eftir“. Um d-liðinn segir að RLS sé ætlað „að vinna að og gera tillögur um hvaðeina í þessum efnum [samræming, hagræðing, framþróun og öryggi] og síðan miðla ákvörðunum, verklagsreglum og leiðbeiningum til lögreglustjóra og lögregluliða“.

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig RLS hefur sinnt því að samræma starfsemi lögreglunnar, hafa eftirlit með henni og veita lögregluembættunum aðstoð og þjónustu. Annars vegar var byggt á upplýsingum frá RLS, hins vegar voru viðhorf lögregluembættanna könnuð, bæði með rafrænni viðhorfskönnun sem náði til allra 26 lögregluembætta landsins og viðtölum við fulltrúa 8 embætta. Við val á embættunum var eftir föngum reynt að tryggja jafna dreifingu með tilliti til stærðar, þ.e. fjölda lögreglumanna, og staðsetningar á landinu.

### 3.1 Verklag við löggæslu

Gott samræmi í framkvæmd löggæslu er m.a. nauðsynlegt til að tryggja í reynd jafnræði borgaranna fyrir lögum. Frá stofnun RLS hefur embættið gefið út á fimmta tug verklagsreglna og leiðbeininga sem hafa að markmiði að samræma vinnubrögð lögregluembættanna. Embættið hefur sett reglur um svið löggæslunnar sem fáar eða jafnvel engar formlegar reglur giltu um áður. Í sumum tilvikum hafa þessar reglur bætt úr brýnni þörf fyrir skýrar reglur og þannig stuðlað að auknu réttaröryggi borgaranna.

Verklagsreglur RLS spanna vítt svið löggæslunnar. Sem dæmi tekin af handahófi má nefna Handbækur til notkunar við eldsupptakarannsóknir og um tæknilegar rannsóknir á vettvangi afbrota, reglur um fjölmiðlasamskipti lögreglu, um gjafir til lögreglu, um frávísun og brottvísun útlendinga, um fikniefnaleitarhunda lögreglu, um haldlagningu og meðferð sönnunargagna og um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála.

Um 70% svarenda í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun gerði meðal allra lögreglustjóra landsins voru sammála þeirri fullyrðingu að RLS hafi unnið að því að samræma störf lögreglunnar.<sup>14</sup> Í viðtölum við fulltrúa 8 lögregluembætta kom þó fram að meirihluti þeirra taldi að ekki hefði ávallt verið haft nægilegt samráð við embættin um að greina þörf fyrir verklagsreglur né heldur við samningu þeirra. Að mati embættanna er slíkt samráð nauðsynlegt til að tryggja að reglurnar geri tilætlað gagn. Einnig telja nokkur þeirra að RLS þurfi

<sup>14</sup> Svarhlutfall í könnuninni var 88% (sjá nánar Viðauka III).

almennt að standa betur að kynningu á nýjum reglum, markmiðum þeirra og hvernig staðið skuli að framkvæmdinni.

Á síðasta ári hóf RLS að halda reglulega fundi með hverjum og einum lögreglustjóra þar sem farið er skipulega yfir málefni löggæslunnar. Með þessu má segja að búið sé að móta farveg fyrir skipulegt mat á þörf fyrir frekari samræmingu í störfum lögreglunnar og kynningu á nýjum reglum.

## 3.2 Aðgerðir lögreglu

Lögreglulög fjalla almennt um hlutverk og verkefni lögreglu en stjórnvöld móta að öðru leyti forgangsröð og áherslur í starfsemi hennar. Frá stofnun RLS hefur embættið tekið virkan þátt í að útfæra og framkvæma áherslur ráðherra á sviði löggæslu í samvinnu við önnur lögregluembætti. Þetta starf fer að miklu leyti fram með þeim hætti að RLS gefur út, í samráði við ráðuneytið, tilmæli til lögreglustjóra um aðgerðir. Þau eru send lögreglustjórum bréflaga og þeim fylgt eftir í samtölum starfsmanna RLS við lögreglustjóra.

Í viðhorfskönnun sem gerð var meðal lögreglustjóra kemur fram að um 90% svarenda telja að RLS hafi sinnt því hlutverki að miðla ákvörðunum og boðum æðstu handhafa ríkisvaldsins til embættanna. Í viðtölum við fulltrúa nokkurra lögregluembættanna kom einnig fram ánægja með hvernig embættið hefur sinnt þessu hlutverki.

RLS hefur m.a. unnið að því að samræma aðgerðir og áherslur embættanna á sviði fikniefnamála, umferðarmála, útlendingamála, landamæraeftirlits, hryðjuverkavarna og forvarna. Þá má nefna að nýlega hafði RLS frumkvæði að og stýrði samræmdum aðgerðum nokkurra lögregluembættanna víða um land gegn svonefndum handrukkurum. RLS fylgist með þeim árangri sem þessar aðgerðir skila og kemur upplýsingum um slíkt á framfæri við ráðherra.

Því má bæta við að um árabíl hafa lögregluembættin á suðvesturhorninu, alls 7 talsins, haft með sér skipulegt og náið samstarf um skipulag og framkvæmd löggæslu, m.a. á sviði umferðarmála. Þetta samstarf var hafið áður en RLS kom til sögunnar en embættið hefur tekið þátt í samstarfinu á sviði umferðarmála og fikniefnamála. Af þessu samstarfi hefur leitt aukið samræmi í vinnubrögðum lögreglu á svæðinu.

### **Dæmi. Samræmdar aðgerðir í fikniefnamálum**

Eitt gleggsta dæmi þess hvernig RLS hefur unnið að því að samræma aðgerðir lögregluembættanna er á sviði fikniefnamála. Undanfarin ár hafa stjórnvöld lagt sérstaka áherslu á varnir gegn fikniefnum, m.a. var efnt til sérstaks átaks árið 1997 undir kjörorðinu „Ísland án eiturlyfja árið 2002“. Liður í því átaki var skipun sérhæfðra fikniefnalögreglumanna sem dreifðust á lögregluembætti á landsbyggðinni. Frá 1999 hefur RLS gegnt því hlutverki, samkvæmt ákvörðun ráðherra, að samhæfa aðgerðir lögregluembættanna í fikniefnamálum og fylgjast með árangri þeirra. Það ár gaf RLS út reglur um samræmdar aðgerðir í fikni-

efnamálum á landsvísu (sjá lista). Um svipað leyti gerðu ríkislögreglustjóri og ríkistollstjóri (síðar Tollstjórinn í Reykjavík) samstarfssamning um aðgerðir í fikniefnamálum. Einnig beitti RLS sér fyrir að myndaður yrði samráðshópur yfirlögregluþjóna á höfuðborgarsvæðinu og í Keflavík til að samhæfa aðgerðir gegn fikniefnum á svæðinu.

Í árslok 2002 kynnti ríkislögreglustjóri markmið embættisins á sviði fikniefnamála í umburðarbréfi til lögreglustjóra. Þar kemur fram að markmið embættisins séu að efla samstarf lögregluliða og milli lögreglu og tollgæslu, auka afskipti af neytendum og sölumönnum fikniefna og brotum tengdum þeim, auka og bæta yfirsýn lögreglu á stöðu fikniefnavandans og úrræði fikniefnalöggæslunnar og leita úrræða til að draga úr framboði og spurn eftir fikniefnum. Ekki voru sett fram mælanleg markmið um árangur en engu að síður kemur fram í bréfinu að reynt verði að mæla hann. Einkum þrír mælikvarðar hafa verið notaðir í þessu sambandi; fjöldi fikniefnabrota sem koma til kasta lögreglu, fjöldi tilvika þar sem lagt er hald á fikniefni og magn efnanna. Enda þótt þessir mælikvarðar séu ekki einhlítir þykja þeir gefa ákveðnar vísbendingar um árangur af aukinni fikniefnalöggæslu. RLS hefur allar götur frá 1999 tekið saman niðurstöður mælinga fyrir allt landið og komið á framfæri við ráðherra. Þannig má segja að áherslum og aðgerðum á þessu sviði hafi verið fylgt eftir þannig að unnt sé að leggja mat á árangurinn. Þess má geta að milli ára 2000 og 2005 fjölgaði skráðum fikniefnabrotum úr 781 í 1.816 á öllu landinu og fjöldi tilvika þar sem lagt var hald á fikniefni jókst úr 656 árið 2000 í 2.484.

### 3.3 Starfsmanna- og skipulagsmál embættanna

RLS hefur yfirumsjón með starfsmanna- og skipulagsmálum lögregluembættanna. RLS sér um auglýsingar lausra starfa í lögreglunni en umsóknir skal senda viðkomandi lögreglustjóra sem gerir tillögur til RLS um hver skuli hljóta starfið. Frá árinu 1998 hefur RLS séð um skipan allra lögreglumanna nema yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna til 5 ára í senn. Oftast hefur verið farið að tillögu lögreglustjóranna en þó ekki alltaf. RLS heimilar og lögreglustjóra að ráða fólk til tímabundinna lögreglustarfa í sérstökum tilvikum. Yfirlögregluþjónn sviðs 3 sér um starfsmannamál embættanna ásamt lögfræðingi hjá embættinu og ríkislögreglustjóra sjálfum. Yfirlögregluþjónninn sinnir og málum sem tengjast uppbyggingu og skipulagi lögregluliða. Í viðtölum við fulltrúa 8 lögregluembætta kom ítrekað fram það sjónarmið að óeðlilegt sé að RLS skipi lögreglumenn því það fari í bága við hugmyndir um eðlilega stjórnarhætti, vald og ábyrgð stjórnenda (sjá kafla 5.2.1).

RLS hefur unnið ötullega að því að samræma stjórnun og innra skipulag lögregluembættanna. Liður í því var útgáfa siðareglna lögreglu árið 2004 og samræmd starfsmannastefna fyrir lögregluna sem kom út sama ár. Þá hefur embættið gefið út reglur um áminningar samkvæmt starfsmannalögum og afgreiðslu agaviðurlaga.

Tilgangur samræmdrar starfsmannastefnu var að gera lögreglunni kleift að gegna betur hlutverki sínu í samfélaginu. Einnig var henni ætlað að stuðla að betri líðan starfsmanna lögreglunnar og auka gæði þjónustu og öryggi sem lögreglunni er ætlað að veita borgurunum.

Það er á ábyrgð starfsmanna og einstakra lögregluembætta að vinna að framgangi starfsmannastefnunnar. Einnig er þar tekið fram að lögregluembættin skuli í samráði við fulltrúa starfsmanna gera starfsáætlun um hvernig vinna skuli að því að ná fram markmiðum hennar. Lögregluembættunum er svo í sjálfsvald sett að útfæra stefnuna nánar. Í einum lið hennar er líka kveðið á um að gera skuli starfslýsingar fyrir öll störf til að starfsmenn viti í megindráttum til hvers er ætlast af þeim með tilliti til árangurs og ábyrgðar.

Um 47% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal lögregluembættanna töldu að starfsmannastefna RLS nýttist þeim við stjórn starfsmannamála en um 53% töldu að svo væri ekki. Þess má einnig geta að á fundum sem RLS átti með öllum lögregluembættunum í ársbyrjun 2005 kom fram að 35% þeirra höfðu ekki gert staðfest skipurit og 46% þeirra höfðu ekki gert starfslýsingar.

RLS hefur hvatt til þess að embættin starfi eftir meginmarkmiðum starfsmannastefnunnar en ljóst er að styðja verður þau betur en gert hefur verið við útfærslu og framkvæmd hennar.

### 3.4 Eftirlit með embættunum

Virkt eftirlit með starfsemi lögreglunnar tryggir að hún sé í samræmi við lög, reglur og áherslur stjórnvalda á hverjum tíma. Eftirlit RLS með lögregluembættunum er í grófum dráttum þrenns konar:

- 1) Almennt eftirlit hvers sviðs RLS með þeim þáttum löggæslu sem undir það heyrir.
- 2) Innra eftirlit – úttektir á ýmsum afmörkuðum þáttum löggæslu.
- 3) Embættisúttektir – úttektir á tilteknum embættum í samvinnu við dómsmálaráðuneytið.

Hverju sviði embættisins er falið að hafa eftirlit með þeirri starfsemi sem undir það heyrir, m.a. hvernig verklagsreglum og öðrum fyrirmælum er fylgt. Svið 1 annast t.d. eftirlit með framkvæmd reglna um málefni útlendinga, svið 2 með ökutækjum embættanna, fatnaði og búnaði, svið 3 með starfsmannamálum og svið 4 með fíkniefnalöggæslu (sjá viðfangsefni sviða í kafla 2.3).

Sviðin sinna almennu eftirliti með ýmsum hætti. Yfirmenn og starfsmenn þeirra hafa samskipti við lögregluembættin og fá upplýsingar hjá þeim um tilhögun og framkvæmd löggæslunnar. Hins vegar er misjafnt milli sviða hvort gerðar eru nákvæmar áætlanir um framkvæmd eftirlits þar sem fram kemur hvað eigi að skoða og með hvaða aðferðum. Einnig er misjafnt hvort eftirliti er sinnt með reglubundnum heimsóknnum til embættanna eða með öðrum hætti. Tæplega 60% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal lögreglustjóra landsins töldu að RLS sinnti eftirliti með starfsemi lög-

regluembættanna en rúmlega 40% að því væri ekki sinnt sem skyldi. Af viðtölum við fulltrúa nokkurra embætta má ráða að almennt eftirlit með starfsemi, m.a. framkvæmd verklagsreglna, mætti vera samræmdara og markvissara. Hins vegar má líta á reglulega fundi ríkislögreglustjóra frá árinu 2005 með hverjum og einum lögreglustjóra sem lið í því að bæta almennt eftirlit.

Frá árinu 2001 hefur svið 4 haft það hlutverk að gera úttektir á afmörkuðum þáttum löggæslunnar hjá einu eða fleiri embættum. Þessar úttektir kallast einu nafni „innra eftirlit“. Þær eru ýmist gerðar að beiðni dómsmálaráðuneytisins eða samkvæmt ákvörðun ríkislögreglustjóra. Alls hafa verið unnar 68 úttektir af þessu tagi á síðustu fimm árum og hefur fjöldi þeirra farið stöðugt vaxandi í takt við aukna áherslu RLS á þessa tegund eftirlits. Þær eru ýmist gerðar af starfsmönnum sviðs 4 eingöngu eða í samvinnu við starfsmenn annarra sviða.

**Tafla 3.1 - Innra eftirlit – fjöldi skýrslna**

Ár	Skýrslur
2001	5
2002	6
2003	9
2004	19
2005	29
<b>Samtals</b>	<b>68</b>

Sem fáein dæmi um viðfangsefni má nefna að árið 2004 voru gerðar úttektir á meðferð fíkniefnasýna hjá lögreglu, rannsókn umferðarslysa, skráningu innbrota, þjófnaða og húsbrota hjá tilteknu lögregluembætti, framkvæmd reglna um haldlagða muni, framkvæmd fyrirmæla um aðgerðir gegn hryðjuverkum.

Þriðja tegund eftirlits sem RLS sinnir með lögregluembættunum eru úttektir sem gerðar eru í samvinnu við dómsmálaráðuneytið á einstökum lögregluembættum, sk. embættisathuganir. Þær eru yfirleitt gerðar í tengslum við sýslumannsskipti og er þeim ætlað að veita yfirlit um starfsemi og stöðu embættanna þegar nýr sýslumaður tekur við. Alls gerði RLS 12 embættisathuganir á tímabilinu 1997–2005. Svið 3 annast þessar úttektir og eru þær oft gerðar í samvinnu við önnur svið.

Eftirlitshlutverk RLS dreifist nokkuð innan embættisins, jafnt almennt eftirlit og úttektir á einstökum embættum eða þáttum löggæslunnar. Að sumu leyti er þetta eðlilegt þar sem þekking á málefnum lögreglunnar er dreifð innan embættisins. Æskilegt er þó að eftirliti sé samræmt og kerfisbundið. Í þessu sambandi má benda á aðferðir sem norskir ríkislögreglustjórir nota. Þar er eftirliti sinnt af þverfaglegu teymi starfsmanna ólíkra sviða embættisins og frá 2004 hefur einn yfirmanna þess stýrt þessum þætti starfseminnar til að tryggja

að eftirlitið sé samræmt og markvisst.<sup>15</sup> Ríkisendurskoðun telur að kanna eigi leiðir til að efla eftirlitshlutverk RLS, m.a. með hliðsjón af þeim aðferðum sem systurstofnanir embættisins á hinum Norðurlöndunum beita.

### 3.5 Fatnaður og búnaður

RLS annast fyrir lögregluna útboð á vegum Ríkiskaupa vegna einkennisfatnaðar og semur síðan við birgja. Lögregluembættin sjá hins vegar hvert fyrir sig um kaup á fatnaðinum og önnur samskipti við heildsölur. RLS áformar að breyta þessu fyrirkomulagi þannig að lögregluembættin þurfi einungis að leita á einn stað vegna einkennisfatnaðar.

Þá sér RLS einnig um að útvega embættunum ýmiss konar tækjabúnað, svo sem hraðamælingabúnað, hlífðarbúnað og fjarskiptabúnað. Á undanförunum árum hefur orðið mikil endurnýjun á slíkum búnaði.

Um 91% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal lögreglustjóra var mjög eða frekar sammála því að RLS útvegaði embættunum fullnægjandi búnað við störf sín og í viðtölum við fulltrúa þeirra kom fram mikil ánægja með að hafa þessa þjónustu miðlægt hjá RLS. Einnig kemur fram í fundargerð ríkislögreglustjóra með lögreglustjórum (mars 2005) að almenn ánægja er með þann búnað sem RLS sér embættunum fyrir.

### 3.6 Bílamiðstöð RLS

Frá árinu 2000 hefur RLS starfrækt Bílamiðstöð sem annast rekstur, viðhald og endurnýjun allra lögreglubifreiða í landinu. Lögregluembættin greiða á móti leigugjald fyrir hvern ekinn kílómetra. Það skal annars vegar standa undir rekstrarkostnaði og hins vegar undir 90% af endurstofnverði ökutækja á 5 árum. Gjaldi þessu er breytt þegar rekstrarkostnaður, t.d. eldsneytisverð, breytist verulega, auk þess sem það tekur mið af kaupverði bifreiða.

Bílamiðstöðin er stærsta einstaka verkefni RLS. Árið 2000 námu útgjöld vegna þess 284 m.kr. eða um 35% af heildarútgjöldum embættisins. Árið 2005 námu útgjöld til bílamála 333 m.kr. sem samsvarar rúmlega 25% af heildarútgjöldum RLS. Bílamiðstöðin heyrir undir svið 2 og eru starfsmenn fjórir. Rekstrar- og þjónustustjóri sér um daglega umsýslu, m.a. samskipti við lögregluembættin og þjónustuaðila, kostnaðareftirlit, eftirlit með ökutækjum, samningagerð við verkstæði, áætlanagerð og ráðgjöf. Þrír starfsmenn sjá um þrif og minna viðhald. Allar stærri ákvarðanir vegna rekstrar eru teknar í samráði við sviðsstjóra.

<sup>15</sup> Sjá t.d. *Justitsministeriet. Politiet i Sverige, Norge og England/Wales*. Skýrsla unnin af KPMG Advisory í Danmörku fyrir danska dómsmálaráðuneytið 2004. Um norska ríkislögreglustjóran er fjallað í kafla 6.3.

Í fréttatilkynningu RLS frá 15. júní 2000 vegna stofnunar Bílamiðstöðvarinnar segir: „Markmið þessa nýja skipulags er að nýta sem best það fjármagn sem veitt er til kaupa á ökutækjunum og að lögreglubifreiðar verði ætíð í fullkomnu ásigkomulagi og uppfylli öryggiskröfur samkvæmt þeim stöðlum sem um lögreglubúnað gilda.“ Bílamiðstöðinni var með öðrum orðum ætlað að stuðla að hagkvæmum rekstri og tryggja lögreglumönnum örugg og hentug ökutæki.

Í lok 2005 sá Bílamiðstöðin um rekstur 153 ökutækja og hafði þeim fækkað um 8 frá 1998. Ökutækjunum er skipt í sex meginflokkka: Stærri fólksbifreiðar, minni fólksbifreiðar, stærri sendibifreiðar, minni sendibifreiðar, jeppa og mótorhjól. Hlutfallslegur fjöldi innan þessara flokka hefur haldist lítt breyttur frá árinu 2000. Þó hefur stærri fólksbifreiðum fjölgað nokkuð, þ.e. úr 50% í 56% allra ökutækja, en jeppum og minni sendibifreiðum fækkað. Þessar breytingar má rekja til beiðni lögregluembættanna um hentugri, og í sumum tilvikum, hagkvæmari ökutæki.

Bílamiðstöðin gerir annars vegar áætlun til þriggja ára um endurnýjun og rekstur ökutækja og hins vegar áætlun fyrir hvert og eitt ár. Við kaup á ökutækjum hefur verið tekið mið af óskum lögregluembættanna. Að öðru leyti eru ökutæki keypt með útboði og þá farið að lögum og reglum um opinber innkaup. Lögð er fram áætlun um endurnýjun fyrir bílanefnd ríkisins en Ríkiskaup annast forval tegunda í hverjum útboðsflokki. Leyfilegt er að velja milli tilboða svo fremi sem frávík í verði séu ekki meiri en 7% frá lögsta tilboði.

Rekstur ökutækja lögreglunnar er frábrugðinn öðrum ökutækjarekstri ríkisins að tvennu leyti. Annars vegar er gerð krafa um mikinn tækjabúnað og mun kostnaður vegna hans vera allt upp í 2-2,5 m.kr. í fullbúna lögreglubifreið. Hins vegar getur akstur verið mjög mikill og dæmi eru um að einstökum ökutækjum sé ekið allt að 10 þús. km. á mánuði en meðalakstur allra ökutækja á árinu 2005 var um 36 þús. km. á ári.

Ljóst er að lágt verð fæst fyrir notaðar lögreglubifreiðar, bæði vegna mikils aksturs og þeirra breytinga, eða jafnvel skemmda, sem verða á bifreiðum vegna ísetningar aukabúnaðar. Á árinu 2005 var seld 21 bifreið og voru þær að jafnaði 6,6 ára gamlar og eknar um 258 þús. km. Að meðaltali fengust 282 þús.kr. fyrir hverja bifreið. Til samanburðar nam meðalverð á seldum fólksbifreiðum hjá Vegagerðinni á árinu 2005 677 þús.kr. og voru þær að jafnaði eknar 147 þús. km. Vegna mikilla affalla er mikilvægt að fullnýta þá fjárfestingu sem felst í ökutækjunum.

Rekstur Bílamiðstöðvarinnar hefur verið fremur ótryggur allt frá stofnun hennar. Meginástæðan er tvíþætt. Annars vegar yfirtók miðstöðin um 41,4 m.kr. halla á bifreiðarekstri lögreglunnar árið 2000 af fjárlagalið dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Hins vegar var með samþykki dómsmálaráðherra



ákveðið að ráðast í mikla endurnýjun ökutækja sama ár og nam hún um 52,6 m.kr. umfram tekjur. Bílamiðstöðinni hefur enn ekki tekist að jafna út þennan uppsafnaða 94 m.kr. halla þrátt fyrir um 25,5 m.kr. aukafjárheimildir á tímabilinu. Í lok árs 2005 nam halli hennar 25,8 m.kr. og hefur RLS þurft að mæta honum með öðru rekstrarfé. Það kann að hafa haft óheppileg áhrif á önnur verkefni embættisins, auk þess sem rekstrarerfiðleikar Bílamiðstöðvarinnar hafa augljóslega bitnað á getu hennar til að endurnýja ökutæki í samræmi við markmið embættisins.

RLS hefur miðað við að ökutæki verði ekki eldri en fimm ára eða að þeim sé ekki ekið meira en 300.000 km. Samkvæmt þessu ætti meðalaldur allra ökutækja RLS að vera um 2,4 ár, og er þá gert ráð fyrir að um 10% þeirra endist í einungis þrjú ár vegna mikils aksturs. Þetta eru svipaðar eða heldur rýmri viðmiðanir en norska og danska lögreglan hafa. Í Noregi er gert ráð fyrir að ökutæki séu endurnýjuð eftir þrjú ár eða 300.000 km. akstur og í Danmörku er miðað við 180–200.000 km. akstur. Bæði þessi embætti telja óráðlegt að nýta ökutæki eftir að þessum viðmiðunum er náð þar sem þau séu þá orðin bæði ótrygg og óhagkvæm í rekstri vegna mikils viðhalds.

Árið 1998 var meðalaldur ökutækja lögreglunnar 4,9 ár. Með mikilli endurnýjun árið 2000, þegar keypt voru 46 ökutæki, lækkaði hann í 2,4 ár, þ.e. þann aldur sem Bílamiðstöðin hefur talið æskilegan. Ekki hefur tekist að viðhalda þeim meðalaldri með nægjanlegri endurnýjun, þ.e. 33 ökutækjum á ári. Frá 2001 til 2005 voru að meðaltali einungis keypt 17,4 ökutæki ár hvert og af þeim sökum hefur meðalaldurinn stöðugt hækkað og var orðinn 3,8 ár árið 2005. Ljóst er að með þessu móti er verið að velta vandanum á undan sér.

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal lögreglustjóra kom fram að um 80% svarenda voru frekar eða mjög sammála því að stofnun Bílamiðstöðvar hafi verið framfaraskref í bifreiðamálum lögreglunnar. Þetta almenna viðhorf var staðfest í viðtölum við lögreglustjóra. Um 82% svarenda reyndust frekar eða mjög sammála því að Bílamiðstöðin tryggði að ökutæki embættanna væru í fullnægjandi ástandi.

Skiptar skoðanir reyndust hins vegar um fjárhagslega hagkvæmni Bílamiðstöðvarinnar fyrir embættin. Um helmingur lögreglustjóra var frekar eða mjög sammála því að núverandi fyrirkomulag væri hagkvæmara en fyrra skipulag en aðrir voru frekar eða mjög ósammála því. Greina mátti nokkurn mun á svörum eftir stærð embættanna og reyndust lítil embætti (1–9 lögreglumenn) yfirleitt óánægðari með þetta atriði en meðalstór (10–34 lögreglumenn) og stór embætti (35 eða fleiri). Þetta vandamál mun ef til vill heyra sögunni til með breytingum á skipan lögreglumála þar sem lítil embætti munu renna saman við stærri heildir.

Ríkisendurskoðun telur í fyrsta lagi að leiðrétta þurfi rekstrarstöðu Bílamiðstöðvar þannig að markmið um jafna og reglulega endurnýjun lögreglubifreiða náist. Meðalaldur bílaflota lögreglunnar hefur farið hækkandi undanfarin ár þar sem ekki hefur verið fjárhagslegt svigrúm til reglulegrar endurnýjunar. Árið 2005 var raunverulegur meðalaldur hans (3,8 ár) talsvert yfir núverandi viðmiði Bílamiðstöðvar um meðalaldur (2,4 ár). Að mati Ríkisendurskoðunar er með þessu móti verið að velta vandanum á undan sér.

Í öðru lagi telur Ríkisendurskoðun að endurskoða eigi viðmið RLS um hámarksaldur og -akstur ökutækja með nákvæmri greiningu á því hvenær rétt sé að endurnýja þau með viðhaldskostnað, endursöluverð og öryggissjónarmið í huga. Núverandi viðmið eru ekki byggt á nákvæmri greiningu og útreikningum líkt og æskilegt væri.

Í þriðja lagi þarf að huga að því hvort það leigugjald sem RLS innheimtir af lögregluembættunum sé eðlilegt og í samræmi við þær kröfur sem þau gera sjálf til ökutækja. Ef Bílamiðstöðin á að verða sjálfbær eining er mikilvægt að leigugjöldin standi að fullu undir rekstri hennar og endurnýjunarþörf.

Í fjórða lagi telur Ríkisendurskoðun að Bílamiðstöðin þurfi að styrkja áætlanagerð sína, láta hana ná a.m.k. 5 ár fram í tímann og taka til ökutækjaparfar, endurnýjunar og rekstrarkostnaðar.

Loks telur Ríkisendurskoðun að dómsmálaráðuneytið þurfi að hafa virkt eftirlit með því að innkaup Bílamiðstöðvar á búnaði og ökutækjum séu hagkvæm.

### 3.7 Málaskrá og afbrotatölfræði

Allt frá stofnun hefur RLS unnið að því að samræma skráningu upplýsinga um starfsemi lögreglunnar m.a. í þeim tilgangi að auðvelda vinnslu á afbrotatölfræði. Samræmd tölvuvædd málaskrá hefur skapað betri yfirsýn um starfsemi og árangur lögreglunnar. Úr henni hefur RLS unnið afbrotatölfræði fyrir hvert ár allt frá árinu 1998 sem nýtist til samanburðar milli lögregluembættanna og við stefnumótun.

Svið 3 sér um hönnun og rekstur innra tölvunets sem er sameiginlegt fyrir öll lögregluembættin, stýrir aðgangi að því, kennir starfsmönnum notkun netsins og sinnir daglegri þjónustu við notendur. Svið 3 sér einnig um stefnumörkun vegna tölvukerfa lögreglunnar á landsvísu en það felur m.a. í sér ákvarðanir um hugbúnaðargerð og viðhald á hugbúnaði kerfanna. Fjöldamörg ný hugbúnaðarkerfi hafa litið dagsins ljós frá því að embætti RLS var stofnað. Umfangsmesta verkefnið á því sviði er nýtt lögreglukerfi sem tekið var í notkun í febrúar 2005.

Nýja lögreglukerfið leysti af hólmi 6 eldri upplýsingakerfi lögreglu, þ.e. dagbók, skýrslugerðarkerfi, handtökukerfi, brotamannaskrá, málaskrá lögreglu og málaskrá ákærvalds. Í kerfið eru bæði skráð mál vegna brota og verkefna sem lögreglu ber að rannsaka og almenn verkefni eins og eftirlit og aðstoð við borgarana. Hægt er að sjá allan feril hvers mál. Úr nýja lögreglukerfinu er einfalt að komast í svonefnd „ytri kerfi lögreglu“ sem eru leyfakerfið, ökuskirteinaskráin og skotvopnaskráin.

Kerfið sparar vinnu því einungis þarf að skrá gögn á einn stað í stað margra áður. Það stuðlar líka að samræmdari skráningu en áður þar sem notendur munu í auknum mæli merkja við fyrirframgefna valmöguleika í stað þess að lýsa atvikum með eigin orðum. Einnig er flokkun brota mun fullkomnari en áður var og hægt að heimfæra þau til lagaákvæða ef því er að skipta. Upplýsingar um vettvang brota eru og nákvæmlega skráðar. Bætt samræmi í skráningu upplýsinga mun auðvelda vinnslu afbrotatölfræði og gera hana traustari og vandaðri.

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal lögreglustjóra kom fram að meirihluti svarenda (91%) var frekar eða mjög sammála því að aðgangur að miðlægum tölvuskram RLS væri fullnægjandi fyrir störf embættanna. Þá voru um 86% svarenda frekar eða mjög sammála því að málaskrárkerfið nýttist embættunum við úrlausn rannsóknarverkefna. Fulltrúar lögregluembættanna hafa kvartað undan því að þegar vandamál koma upp í tengslum við notkun kerfisins sé ekki ljóst hvort þeir eigi að leita til RLS eða TMD.

Segja má að dagleg verkaskipting á milli TMD og RLS sé í stórum dráttum þannig að þjónusta hugbúnaðar er í höndum RLS en vélbúnaðar í höndum TMD. Hjá lögregluembættunum og RLS eru staðarnet sem tengjast viðneti ráðuneytisins. TMD hýsir netþjóna viðnetsins og sér um daglegan rekstur þess. Hún sér að hluta til einnig um rekstur tölvukerfa lögregluembættanna, að undanskildu lögregluembættinu í Reykjavík og RLS sem hafa sérstaka tölvudeild. Hönnun og forritun hugbúnaðarkerfa, t.d. nýja lögreglukerfisins, er þó stundum á ábyrgð TMD en RLS tekur jafnframt þátt í þeirri vinnu. Svo virðist sem stundum sé óljóst hver eigi að fjármagna tiltekinn hugbúnað eða vélbúnað, TMD, RLS eða jafnvel ráðuneytið. Þessi óvissa hefur skapað ýmis óþægindi fyrir lögregluembættin og tafir á afgreiðslu mála.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að skýra betur verka- og ábyrgðarskiptingu RLS og TMD til að koma í veg fyrir atvik af því tagi sem nefnd hafa verið. Þá telur stofnunin að kanna eigi hvort rekstur tölvukerfa lögreglu yrði hagkvæmari og skilvirkari ef öll umsjón með tölvumálum lögreglu væri á einum stað í stað tveggja eins og nú er.

### 3.8 Rannsóknaraðstoð

Samkvæmt eldri ákvæðum lögreglulaga bar RLS að veita lögreglustjórum aðstoð við rannsókn alvarlegra brota. Með breytingum á lögreglulögum í júní 2006 er ekki lengur mælt sérstaklega fyrir um að RLS skuli veita rannsóknaraðstoð heldur gert ráð fyrir að dómsmálaráðherra setji reglur um hana. Ekki er gert ráð fyrir að þetta verkefni verði bundið við RLS í framtíðinni heldur verði eftir atvikum sinnt af öðrum lögregluembættum (sjá nánar kafla 5).

Hingað til hefur svið 5 sinnt rannsóknaraðstoðinni en þar fer jafnframt fram rannsókn og saksókn efnahagsbrota (efnahagsbrotadeild). Aðstoðin getur falist í upplýsingamiðlun, milligöngu um sendingu liðsstyrks úr öðru umdæmi, eftirgrennslan, milligöngu um aðstoð tæknirannsóknarmanna eða beinni aðstoð lögreglumanna efnahagsbrotadeildar. Aðstoð þeirra síðarnefndu er bæði veitt á vettvangi og eftir atvikum símleiðis.

Um 90% svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar meðal lögreglustjóra voru frekar eða mjög sammála því að RLS veitti rannsóknaraðstoð þegar eftir því væri leitað. Í viðtölum við embættin kom almennt fram ánægja með þá aðstoð sem RLS hefur veitt á þessu sviði.

### 3.9 Fjarskiptamiðstöð

Á árinu 2000 var fjarskiptabúnaður lögreglunnar á suðvesturhorni landsins endurnýjaður. Samhliða því var sett á stofn fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra og í júní sama ár færðist fjarskiptabjónusta lögreglustjórans í Reykjavík til hennar. Síðar voru fjarskiptamál lögreglunnar í Kópavogi, Hafnarfirði, Keflavík, á Keflavíkurflugvelli og Selfossi færð til fjarskiptamiðstöðvarinnar. Tekið var í notkun nýtt og fullkomið stafrænt fjarskiptakerfi (TETRA) og er stefnt að því að öll lögregluembætti landsins verði hluti af því í framtíðinni. Þetta er eitt stærsta samræmingar- og þjónustuverkefni RLS.

Fjarskiptamiðstöð tengist rekstri Neyðarlínunnar hf. sem sinnir fjarskiptabjónustu vegna neyðartilvika. Neyðarlínan svarar símtölum frá almenningi sem oft fela í sér beiðni um aðstoð lögreglu. Neyðarlínan metur beiðnirnar og framsendir neyðar- og útkallsverkefni rafrænt til fjarskiptamiðstöðvar. Öðrum símtölum vísar hún í símanúmer viðkomandi lögregluliðs

Í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun gerði meðal allra lögreglustjóra landsins kom fram að 90% svarenda voru frekar eða mjög sammála því að fjarskiptamiðstöðin sinnti þjónustu- og samræmingarhlutverki sínu við lögregluliðin á fullnægjandi hátt. Í viðtölum við fulltrúa 8 lögregluembættanna kom fram að samvinna fjarskiptamiðstöðvar og Neyðarlínunnar hafi stýtt útkallstíma og stuðlað að skipulagðari vinnubrögðum og samstarfi lögreglu-

liðanna. Fyrirkomulagið hafi þannig stuðlað að hagræðingu og auknið öryggi borgaranna verulega.

### 3.10 Árangursstjórnun og hlutverk RLS

Á síðustu árum hafa íslensk stjórnvöld, með fjármálaráðuneytið í broddi fylkingar, leitast við að breyta stjórnunaraðferðum hjá ríkinu í takt við þróun sem orðið hefur almennt í vestrænum ríkjum. Þessi viðleitni birtist m.a. í því að sjónum er nú í auknum mæli beint að árangri ríkisrekstrarins; hverju hann skilar einstaklingum og samfélaginu í heild í formi margvíslegra gæða.

Um áratugur er liðinn síðan formlega var hafist handa um að innleiða árangursstjórnun hjá ríkinu. Árangursstjórnun er ákveðið ferli sem byggist á því að Alþingi, ríkisstjórn og ráðuneyti vinni frumstefnumótun í helstu málaflokkum og setji langtíamarkmið fyrir þá. Ráðuneytin eiga að gera svonefnda árangursstjórnunarsamninga við undirstofnanir sínar í samræmi við þessa frumstefnumótun. Þeir eiga að lýsa hlutverki stofnunar, meginmarkmiðum hennar, verkefnum og forgangsröðun þeirra nánar en gert er í lögum. Á grundvelli þeirra móta stofnanir langtímaáætlun til minnst 3ja ára þar sem skilgreind eru markmið tímabilsins og stefna sem fylgt verði til að ná þeim. Markmið langtímaáætlunar eru síðan greind í mælanleg deilimarkmið í ársáætlun stofnunar sem jafnframt skilgreinir þá mælikvarða sem notaðir eru til að meta hvort eða hversu vel þau nást. Stofnun gerir ráðuneyti sínu grein fyrir niðurstöðum þessa mats í ársskýrslu.

Fyrir ráðuneyti sem hefur margar stofnanir sem sinna sams konar verkefnum, svokallaðar „seríustofnanir“, getur árangursstjórnun skapað góða yfirsýn um málaflokkinn, auðveldað samanburð milli stofnana og þar með ýtt undir ráðstafanir til að auka hagkvæmni og skilvirkni starfseminnar. Forsenda þessa er þó sú að markmið og árangursmælikvarðar séu samræmd milli stofnana og stuðli að því að meginmarkmið stjórnvalda í hlutaðeigandi málaflokki náist.

Tvívegis hefur verið gerð tilraun til að móta heildstæða frumstefnu í lög-gæslumálum hér á landi. Sú fyrri hófst árið 1998 þegar ríkislögreglustjóri skipaði nefnd sem átti að vinna tillögur að stefnumörkun og markmiðssetningu fyrir lögregluna til næstu fimm ára. Nefndin skilaði af sér drögum að stefnu árið 2000 þar sem m.a. er fjallað um framtíðarsýn lögreglunnar, meginmarkmið hennar, forsendur til að unnt sé að ná þeim, aðgerðir og mælikvarða á árangur.<sup>16</sup> Hins vegar var þar ekki að finna tillögur um forgangsröðun verkefna lögreglunnar. Drögin voru kynnt dómsmálaráðuneytinu en ekki þótti tímabært að halda vinnunni áfram þar sem lögregluembættin væru „hvað

<sup>16</sup> Sjá *Stefnumörkun og markmiðasetning fyrir lögregluna til næstu fimm ára*. 2000.

skipulag og stjórnun varðar ekki í stakk búin til að nýta sér þann grunn sem þar kom fram“.<sup>17</sup>

Annarri nefnd þriggja manna var árið 2003 falið að semja tillögur um framtíðarskipulag, verkefni og markmið lögreglunnar (verkefnisstjórn um nýskipan lögreglumála). Henni var falið að móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt væri forgangsröð við úrlausn verkefna og sett mælanleg markmið fyrir löggæsluna. Í skýrslu verkefnisstjórnarinnar, sem kom út í byrjun árs 2005, eru settar fram tillögur um verkefni lögreglunnar, forgangsröðun þeirra, mælanleg markmið og árangursmælikvarða. Lagt er til að skilgreining verkefna lögreglunnar verði í samræmi við ákvæði 1. gr. lögreglulaga. Samkvæmt greininni eru meginverkefni lögreglunnar sjö:

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

Verkefnisstjórnin kaus að líta svo á að í upptalningu greinarinnar fælist ákveðin forgangsröðun verkefna og taldi ekki ástæðu til að hrófla við henni. Í skýrslunni eru síðan skilgreind tiltekin áhersluatriði fyrir hvert af þessum sjö meginverkefnum. Þá eru settar fram hugmyndir að mælanlegum markmiðum og árangursmælikvörðum. Hins vegar er tekið fram að það sé ráðuneytisins og ríkislögreglustjóra að ljúka verkinu og ákveða endanlega útfærslu stefnunnar. Leggur verkefnisstjórnin til að þessir tveir aðilar útfæri til lengri tíma lögbundin meginmarkmið löggæslu og afmarki nánar hvernig standa skuli að árangursmælingum.<sup>18</sup>

Þótt þannig hafi tvívegis verið gerð tilraun til að móta heildstæða frumstefnu í löggæslumálum á undanförunum árum telur Ríkisendurskoðunar ekki hægt að líta svo á að slík stefna sé enn sem komið er í gildi. Eftir er að ljúka vinnu nefndanna tveggja og birta með formlegum hætti stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki.

<sup>17</sup> Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan í lögreglumálum. 2005, bls. 22.

<sup>18</sup> Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála. 2005, bls. 51.

Á tímabilinu 1998–2000 gerði dómsmálaráðuneytið árangurssamninga við öll lögregluembættin landsins nema eitt og giltu þeir til fjögurra ára. Aðeins er búið að endurnýja samninga við 16 embætti. Í samningunum er m.a. fjallað um hlutverk og helstu verkefni lögreglunnar, áhersluatriði og upplýsingagjöf til ráðuneytisins. Þar eru hins vegar hvorki ákveðin fyrirmæli um forgangsroð verkefna né markmið sem stefna eigi að í starfseminni, líkt og vera ber. Embættunum er sjálfum gert að setja sér markmið og mæla árangur. Aldrei hefur verið gerður árangurssamningur við stærsta lögregluembættið, Lögreglustjórnann í Reykjavík.

Samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar árið 2005 barst ráðuneytinu aðeins ein ársáætlun með mælanlegum markmiðum á tímabilinu 1998–2000 og aðeins 4 af 25 embættum skiluðu slíkum áætlunum fyrir árið 2005. Þá skiluðu aðeins 8 embætti ársskýrslum á tímabilinu október 2003 til febrúar 2005, þar af var ein skýrsla fyrir árið 2001. Framsetning upplýsinga var afar mismunandi milli skýrslna og aðeins í hluta þeirra er gerð grein fyrir árangri starfseminnar. Þótt lögregluembættin séu þannig almennt skammt á veg komin í að tileinka sér aðferðir árangursstjórnunar hafa nokkur embætti náð langt á þessu sviði.

Í lögreglulögnum er ekki sérstaklega tekið fram að RLS skuli gegna hlutverki á sviði árangursstjórnunar. Ráðuneytið hefur sjálft annast gerð árangursstjórnunarsamninga og eftirfylgni með framkvæmd þeirra en falið RLS það hlutverk að aðstoða embættin við markmiðssetningu og þróun mælikvarða. Slíka aðstoð hefur RLS veitt í einhverjum mæli án þess þó að hafa lagt embættunum ákveðnar línur í þessu sambandi til að tryggja samræmi milli þeirra. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að enn liggur ekki fyrir heildstæð frumstefnumótun fyrir málaflokkinn. An hennar verður stefnumótun og árangursmat einstakra stofnana ávallt líkt og í lausu lofti.

Ekki hefur enn verið gerður árangursstjórnunarsamningur við RLS þótt hátt í áratugur sé liðinn frá stofnun embættisins. Um skeið hefur þó verið unnið að gerð slíks samnings í dómsmálaráðuneytinu. Samkvæmt upplýsingum þaðan er ástæða þess að ekki hefur verið lokið við samninginn sú að framtíðarhlutverk embættisins hefur enn ekki verið skilgreint.

Þess má geta að árið 1998 gaf RLS út, að eigin frumkvæði, samræmt árangursmarkmið fyrir lögregluna. Þá var þeim tilmælum beint til lögregluembættanna að við skipulagningu og stjórnun löggæslunnar yrði stefnt að fækkun innbrota, þjófnaða, líkamsárása, rána og eignaspjalla um 20%. Árangursmarkmiðið var ekki sett fram sem hluti af heildarstefnumótun í löggæslumálum, eins og æskilegt hefði verið. Má enda segja að hér hafi verið um tilraun að ræða sem e.t.v. var ekki tímabær, sbr. örlög stefnumótunarinnar sem unnin var á árunum 1998–2000.

Þekking á stefnumótun og árangursstjórnun hefur farið vaxandi innan stjórnsýslunnar undanfarin ár. Sífellt fleiri stofnanir setja sér nú mælanleg markmið og skilgreina stefnu til að ná þeim. Innan lögreglunnar hefur skilningur á þessum aðferðum einnig vaxið, ekki síst eftir að farið var að bjóða sérstakt nám á vegum Lögregluskólans fyrir stjórnendur innan lögreglunnar. Þá hafa þróunarstarf og rannsóknir á vegum RLS og annarra embætta, þ.m.t. viðamikil upplýsingasöfnun um afbrot og afbrotatölfræði, skapað forsendur til að halda áfram þróun árangursstjórnunar innan lögreglunnar. Eðlilegt er að upplýsingar um þróun afbrota verði nýttar við markmiðssetningu í framtíðinni, bæði fyrir lögregluna í heild og einstök embætti.

Loks má nefna að um skeið hefur RLS unnið að því að kynna og innleiða svokallaða verkefnaþaða löggæslu (*problem oriented policing*) sem tíðkast víða erlendis í ólíkum myndum. Verkefnaþaða löggæsla gengur í stuttu máli út á það að reynt er að nálgast brot og önnur löggæsluvandamál með það fyrir augum að fyrirbyggja að þau endurtaki sig. Til þess þarf að skoða viðfangsefnið í víðu samhengi og vega að rötum þess vanda sem við er að glíma hverju sinni. Í grundvallaratriðum eru aðferðir verkefnaþaðrar löggæslu samrýmanlegar árangursstjórnun enda um náskyld fyrirbæri að ræða. Í báðum tilvikum er byggt á því að stjórnvöld marki heildarstefnu fyrir löggæsluna sem einstök embætti útfæri síðan og hrindi í framkvæmd.



## 4 Stjórnun lögreglu í nágrannalöndunum

Ríkislögreglustjórar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hafa meira að segja um stjórnun lögreglunnar en RLS, einkum um fjármál og árangursstjórnun. Nýlega var stöðu og hlutverki danska ríkislögreglustjórans breytt í grundvallaratriðum og embættinu falið mun meira vald en það hafði áður. Í Bretlandi er hins vegar ekki embætti ríkislögreglustjóra.

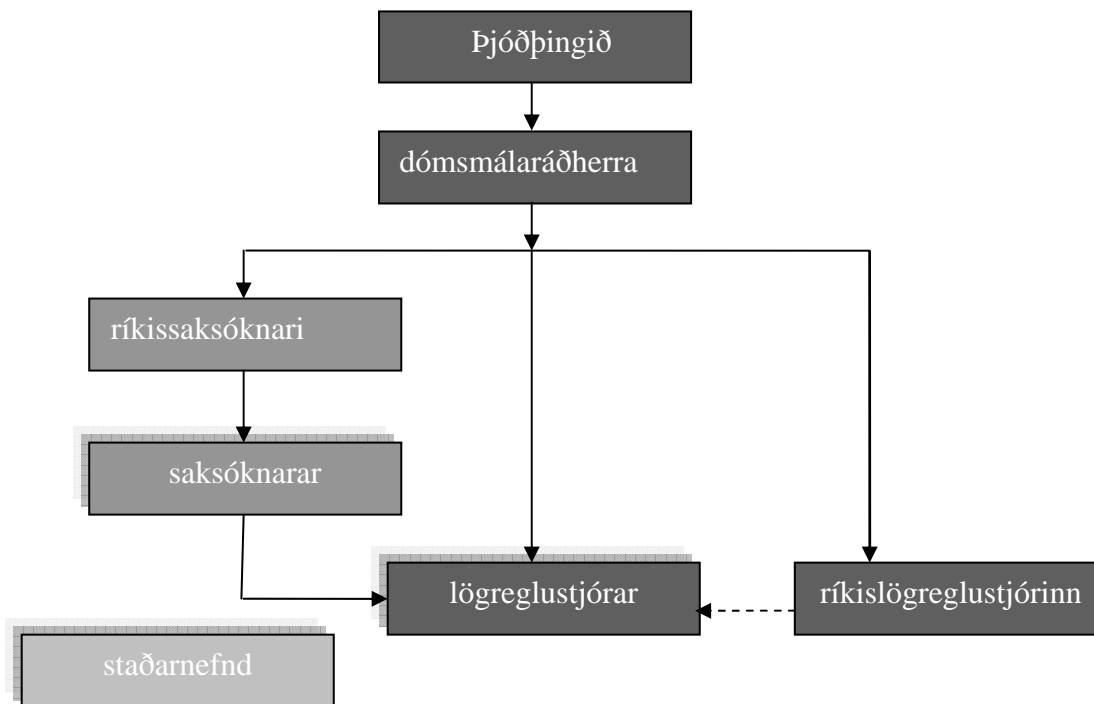
### 4.1 Danmörk

Nýlega voru gerðar umfangsmiklar breytingar á skipan lögreglumála í Danmörku. Ný réttarfarslög (*Lov om rettens pleje*), sem samþykkt voru á danska Þjóðþinginu í byrjun júní 2006, fela m.a. í sér að lögregluembættum fækkar úr 54 í 12. Jafnframt hefur verið gerð grundvallarbreyting á stöðu og hlutverki danska ríkislögreglustjórans (*Rigspolitiet*).

Áður fyrr gegndi danski ríkislögreglustjórinn einkum ákveðnu stoðhlutverki við ráðuneytið og lögregluembættin (sbr. mynd 4.1). Lögreglustjórar höfðu sjálfstæða stöðu, þ.e. voru skipaðir af dómsmálaráðherra og heyrðu beint undir hann. Dómsmálaráðherra skipaði einnig aðstoðarlögreglustjóra en ríkislögreglustjórinn skipaði aðra lögreglumenn og tók ákvarðanir um framgang þeirra í starfi. Ríkislögreglustjórinn hafði mjög takmarkað vald yfir lögregluembættunum og gat aðeins gefið þeim almenn fyrirmæli um aðferðir og verklag við löggæslu en hafði ekki sjálfstæðar valdheimildir gagnvart þeim að öðru leyti.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Hugtakið „sjálfstæð valdheimild“ felur í sér að stofnun hafi lögbundið vald sem hún geti beitt án atbeina eða sérstaks umboðs frá æðri stjórnvöldum, t.d. ráðherra.

Mynd 4.1 Eldra stjórnskipulag dönsku lögreglunnar<sup>20</sup>

Nýju lögin veita ríkislögreglustjóranum verulega aukið vald til að stýra lögreglunni. Hann er nú næsti yfirmaður lögreglustjóra um öll löggæslumálefni (Mynd 4.2). Lögregluembættin heyra því nú undir ríkislögreglustjóranum í stað dómsmálaráðherra áður og hafa þar með ekki lengur sjálfstæða stöðu.<sup>21</sup>

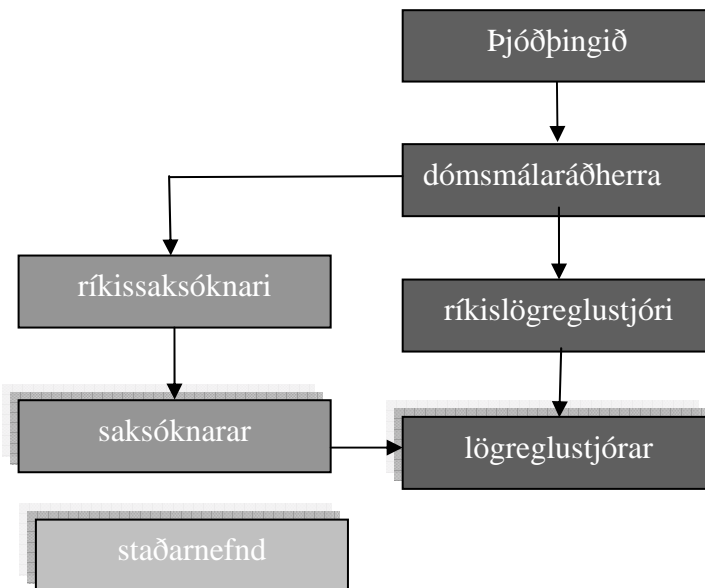
Meginrök þessara breytinga voru þau að eldra skipulagið hafi verið orðið úrelt og ekki í samræmi við nútímasjónarmið um skýra og röklega skiptingu valds og ábyrgðar í stjórnsýslunni. Lausnin fælist í því að auka vald ríkislögreglustjórans gagnvart lögregluembættunum en gera hann um leið ábyrgan fyrir því að lögreglan starfaði í samræmi við reglur og skilaði þeim árangri sem til væri ætlast. Þannig yrði verka- og ábyrgðarskipting milli aðila skýrari og röklegri.<sup>22</sup> Hið nýja stjórnskipulag dönsku lögreglunnar er í anda þess fyrirkomulags sem flestar stærri ríkisstofnanir í Danmörku starfa samkvæmt. Það byggist á því að einni stjórnsýslustofnun (*direktorat*) er falið að stýra undirstofnunum í tilteknum málaflokki. Eftir breytingarnar er litið svo á að lögreglan sé ein heild mynduð af stjórnsýslustofnun (ríkislögreglustjóranum) og undirstofnunum hennar (lögregluembættunum).

<sup>20</sup> Óbrotin lina tákna boðvald og ábyrgðarsamband. Brotin lina tákna takmarkað boðvald og ábyrgðarsamband.

<sup>21</sup> Sjá LOV nr. 538 af 08/06/2006, *Lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform)*.

<sup>22</sup> Sjá *Fremtidens politi – Politiets fremtid*. Justisministeriet, 2005 (skýrsla nefndar sem dómsmálaráðherra Danmerkur skipaði til að gera tillögur um breytingar á skipan lögreglumála). Einnig *Justisministeriet. Dansk Politi – Strukturanalyse*. KPMG 2004. (ráðgjafarskýrsla sem KPMG í Danmörku vann fyrir dönsk yfirvöld í tengslum við endurskoðun á skipan lögreglumála).

Mynd 4.2 Núgildandi stjórnskipulag dönsku lögreglunnar



Samkvæmt nýju lögunum er gert ráð fyrir að ríkislögreglustjórinn hafi mjög ríkt samráð við lögreglustjórana um allt sem snertir stjórnun og rekstur dönsku lögreglunnar. Gert er ráð fyrir að ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar fundi reglulega og skipuleggi sameiginlegar aðgerðir. Fyrirmyndin að þessu skipulagi er sótt til stjórnunarháttá í fyrirtækjasamsteypum (*koncernledning*). Ríkislögreglustjóri mun ekki geta tekið ákvarðanir um mál er varða lögregluembættin án þess að hafa kynnt þau og fengið umræðu um þau á þessum fundum.

Í Danmörku fara lögreglustjórar með ákærvald og er Ríkissaksóknari yfirboðari þeirra á því sviði. Svokallaðar staðarnefndir eru samráðsvettvangur sveitarstjóra og lögreglu á hverjum stað en hafa ekki formleg völd.

Fjárframlög til lögregluembættanna í Danmörku mótuðust áður í samspili embættanna, dómsmálaráðuneytisins og þingsins, líkt og hér á landi. Ríkislögreglustjórinn gegndi mjög takmörkuðu hlutverki í því ferli. Eftir að fjárlög höfðu verið samþykkt hafði ríkislögreglustjórinn hins vegar eftirlit með því að kostnaður embættanna væri í samræmi við fjárheimildir, greiddi gjöld þeirra og færði bókhald. Samkvæmt nýju lögunum mun ríkislögreglustjórinn hins vegar hafa mótandi áhrif á framlög til embættanna og þannig taka yfir núverandi hlutverk ráðuneytisins í fjárlagagerðinni. Eftir samþykkt fjárlaga mun hann síðan, í samvinnu við ríkissaksóknara, bera ábyrgð á skiptingu heildarframlaga til löggæslumála milli embættanna og annarra stofnana.

Nýju lögin fela í sér umtalsverðar breytingar á skipulagi mannráðninga innan dönsku lögreglunnar. Ríkislögreglustjórinn fær nú vald til að tilnefna lögreglustjóra í samráði við ríkissaksóknara en formlegt skipunarvald verður áfram hjá ráðherra. Á hinn bóginn munu lögreglustjórar fá meiri ábyrgð á stjórnun

embættanna gagnvart ríkislögreglustjóranum, aukið svigrúm til að ráðstafa fjárveitingum og til að ráða starfsmenn sína aðra en æðstu yfirmenn. Eftir breytingarnar mun ríkislögreglustjórinn því ekki skipa almenna lögreglumenn heldur hver og einn lögreglustjóri.

Jafnframt því að efla stjórnunarhlutverk ríkislögreglustjórans hafa ýmis verkefni verið færð frá honum til hinna stækkuðu lögregluembætta þar sem þau eru talin eiga betur heima. Markmiðið er að flest almenn framkvæmdarverkefni (*operative opgaver*) flytjist til embættanna. Til dæmis verður umferðardeild ríkislögreglustjórans, sem hefur haft yfirumsjón með hraðamælingum og skipulagt herferðir, að mestu leyti leyst upp og færð til embættanna. Verkefni og mannaflí úr ýmsum öðrum deildum verða einnig að hluta færð til embættanna. Þá mun sú aðstoð sem ríkislögreglustjórinn hefur hingað til veitt embættunum við rannsókn umfangsmikilla mála (rannsóknaraðstoð) falla niður og færast til stærstu embættanna. Ríkislögreglustjórinn mun hins vegar halda áfram að reka stoðdeildir, t.d. sjá um upplýsingakerfi og samskiptakerfi lögreglunnar, sjá embættunum fyrir bifreiðum, húsnæði og ýmsum búnaði. Þá munu öryggislögreglan (*Politiets Efterretningstjeneste – PET*), sérsveit, útlendingaeftirlit og lögregluskólinn áfram vera undir hatti ríkislögreglustjórans.

Stjórnun lögreglunnar í Danmörku byggist á löggæsluáætlun sem stjórnarflokkar á danska þinginu gera til þriggja ára í senn (*Flerårsaftale for politiet*). Þar eru tilgreind framlög til lögreglunnar á tímabilinu, helstu verkefni sem henni er ætlað að sinna, áherslur í starfseminni og almenn markmið fyrir löggæsluna í heild. Á grundvelli áætlunarinnar gerir ríkislögreglustjórinn eins konar framkvæmdaáætlun (*udmøntningsplan*) sem m.a. felur í sér nánari útfærslu á markmiðunum.

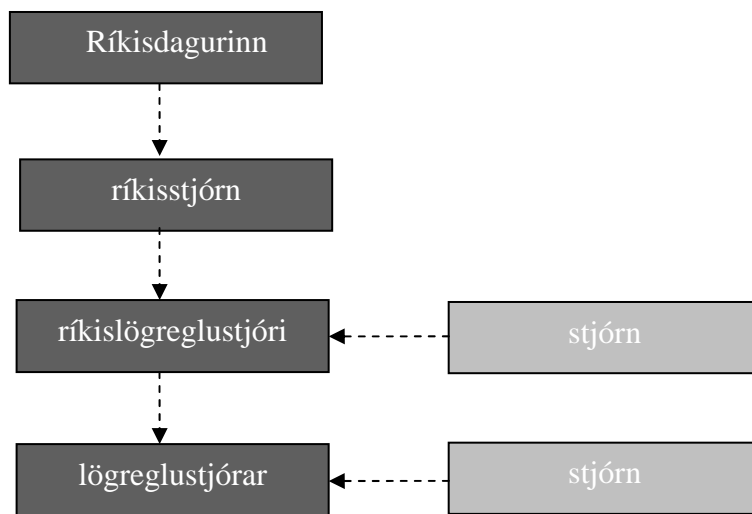
Hingað til hefur sú útfærsla ekki falið í sér að almennum markmiðum sé umbreytt í mælanleg árangursmarkmið í skilningi árangursstjórnunar. Nú vinnur ríkislögreglustjórinn hins vegar að því að innleiða sérstakt árangursmatskerfi fyrir lögregluna (*Politiets Resultat Evaluerings System*). Kerfið byggir á því að hagnýta ýmsa tölfræði sem safnað er um starfsemi dönsku lögreglunnar, m.a. um viðbragðstíma, málsmeðferðartíma, fjölda brota og þjónustu við íbúa. Upplýsingarnar verða m.a. notaðar til að móta árangursmarkmið á landsvísu fyrir lögregluna í heild. Ríkislögreglustjórinn mun eftir samþykkt nýju laganna gera formlega árangursstjórnunarsamninga við alla lögreglustjóra í Danmörku þar sem byggt verður á slíkum árangursmarkmiðum á landsvísu.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Politiets Årsrapport 2004*, 2005, bls. 20.

## 4.2 Svíþjóð

Sænski ríkislögreglustjórinn (*Rikspolisstyrelsen*) er milliliður milli ríkisstjórnarinnar<sup>24</sup> og lögregluembættanna sem eru alls 21. Þau eru hins vegar sjálfstæðar stofnanir og heyra því ekki formlega undir ríkislögreglustjóranum. Þau hafa allmikið svigrúm til að skipuleggja starfsemi sína og ráðstafa fjárheimildum innan þess ramma sem markaður er af ríkislögreglustjóranum. Ríkisstjórnin skipar lögreglustjóra (*Länspolismästare*) og ráða þeir alla starfsmenn embættanna aðra en æðstu yfirmenn sem ríkislögreglustjórinn skipar.

Mynd 4.3 Skipurit lögreglunnar í Svíþjóð<sup>25</sup>



Hlutverk ríkislögreglustjórans er samkvæmt lögum að stuðla að samræmi, hagkvæmni og markvissum vinnubrögðum í starfsemi lögreglunnar. Eitt helsta verkefni hans er að þróa og útfæra þau markmið og fyrirmæli sem þing og ríkisstjórn setja um lögregluna og miðla þeim til lögregluembættanna.<sup>26</sup> Hann sér einnig um að vinna fjárlagatillögur fyrir lögregluna í heild og skipta framlögum milli embættanna. Honum er ætlað að hafa eftirlit með lögregluembættunum og upplýsa ríkisstjórnina um hversu vel markmið um starfsemi lögreglunnar nást. Þá getur hann gefið út verklagsreglur og almenn fyrirmæli til að stuðla að samræmi í framkvæmd löggæslunnar. Loks sinnir hann miðlægrri þjónustu við lögregluembættin, annast alþjóðasamskipti o.s.frv.

<sup>24</sup> Ath. að í Svíþjóð er ekki ráðherrastjórnsýsla; stofnanir lúta ekki boðvaldi ráðherra heldur heyra óbeint undir ríkisstjórnina sem heild.

<sup>25</sup> Sænskar ríkisstofnanir eru að jafnaði sjálfstæðari en í ríkjum þar sem ráðherrastjórnsýsla er. Af þeim sökum er höfð brotalína milli kassanna á myndinni.

<sup>26</sup> „...utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen” *Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.*

Undir ríkislögreglustjóran heyra fjórar stofnanir sem annast sérhæfð verkefni: rannsóknarlögreglan (*Rikskriminalpolisen*), öryggislögreglan (*Säkerhetspolisen*), rannsóknarstofa (*Statens Kriminaltekniska Laboratorium*) og Lögreglu-skólinn.

Við hlið ríkislögreglustjórans, þ.e. þess manns sem stýrir starfi embættisins (*Rikspolischefen*), starfar stjórn sem fylgist með starfsemi þess og samþykkir ákvarðanir í stærri málum. Slíkar stjórnir starfa einnig við hlið lögreglustjóranna. Í Svíþjóð fara lögreglustjórar ekki með ákærvald og því er ríkissaksóknari ekki einn yfirboðara þeirra, líkt og hér á landi, í Danmörku og Noregi.

Ríkisstjórnin setur fram margvísleg markmið fyrir lögregluna og gerir tilteknar kröfur um hvernig gera skuli grein fyrir árangrinum. Ríkislögreglustjórnin útfærir markmiðin og kröfurnar í löggæsluáætlun sem gerð er til þriggja ára í senn. Þar eru jafnframt tilgreindar fjárheimildir embættanna á tímabilinu. Sett eru fram almenn markmið á landsvísu fyrir mismunandi svið löggæslunnar og í sumum tilvikum tilgreindir mælikvarðar á árangur. Til dæmis má nefna að samkvæmt löggæsluáætlun fyrir árin 2004–2006 (*Planeringsförutsättningar för åren 2004–2006*) er stefnt er að því að við lok tímabilsins hafi kærnum vegna þjófnaðar og innbrota fækkað um 10% miðað við meðaltal árunna 2002–2003. Lögregluembættunum er síðan ætlað að setja sér mælanleg árangursmarkmið í samræmi við ákveðna forskrift sem ríkislögreglustjórnin hefur gefið út (*National resultatmodell*).

Í nýlegri skýrslu sænsku ríkisendurskoðunarinnar (*Riksrevisionen*) er sett fram margháttuð gagnrýni á þær aðferðir sem sænski ríkislögreglustjórnin notar til að stýra embættunum. Meðal annars er komist að þeirri niðurstöðu að hann hafi ekki sinnt því verkefni sínu sem skyldi að þróa og útfæra markmið æðstu stjórnvalda í málefnum lögreglunnar. Hann hafi heldur ekki gert lögregluembættunum skýra grein fyrir því að hvaða marki þau skuli miða starfsemi sína við löggæsluáætlunina. Af þessu leiði að markmið þings og ríkisstjórnar endurspeglar aðeins að takmörkuðu leyti í starfsemi lögreglunnar. Þá hafi ríkislögreglustjórnin ekki reynt að tengja framlög til embættanna við árangur þeirra eins og æskilegt sé.

Fram kemur í skýrslunni að nokkur óvissa ríki um hversu langt vald ríkislögreglustjórans gagnvart lögregluembættunum nái. Sú óvissa stafi af því að samkvæmt lögum eru embættin sjálfstæðar stofnanir eins og fyrr greinir. Samkvæmt skýrslunni telja fulltrúar ríkislögreglustjórans af þessum sökum óljóst á hvaða sviðum og að hve miklu leyti hann geti stýrt lögregluembættunum, m.a. hversu langt hann geti gengið í því að útfæra markmið ríkisstjórnarinnar. Einnig kemur fram að sum lögregluembættanna telja að með tilteknum fyrir-mælum í löggæsluáætlun hafi ríkislögreglustjórnin farið út fyrir valdsvið sitt.<sup>27</sup>

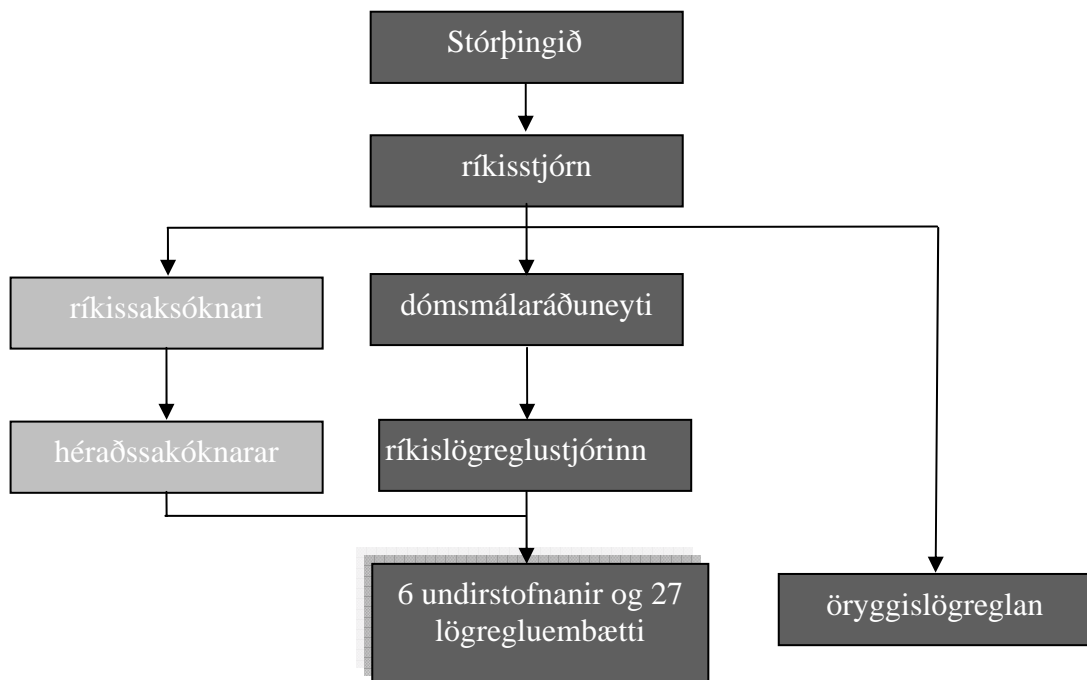
<sup>27</sup> Sjá *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna*. Riksrevisionen 2005. bls. 19–24.

Sænski ríkislögreglustjórinn hefur lagt til opinberlega að lögreglan verði gerð að einni stofnun undir hans stjórn. Rökin eru þau að núverandi skipulag með sjálfstæðum lögregluembættum komi í veg fyrir að unnt sé að stýra lögreglunni þannig að fjármunir séu nýttir eins vel og mögulegt væri.

### 4.3 Noregur

Stofnun embættis norska ríkislögreglustjórans (*Politidirektoratet*) í ársbyrjun 2001 var síðasti liðurinn endurskipulagningu lögreglunnar sem staðið hafði allt frá árinu 1994 (sjá mynd 4.4). Í breytingunum fólst m.a. fækkun lögregluumdæma úr 54 í 27. Nokkrar stofnanir undir dómsmálaráðuneytinu höfðu fyrir tilkomu ríkislögreglustjóra sinnt sérstökum stoðverkefnum fyrir lögregluembættin og voru þær allar settar undir embættið nema öryggislögreglan (*Politiets Sikkerhedstjeneste*). Frá stofnun ríkislögreglustjórans hefur embættinu verið falin aukin ábyrgð á stjórnun lögreglunnar og er stefnt að því að gera skipulagið meira í ætt við hreinræktað stigveldi en það var upphaflega.

Mynd 4.4 Skipurit norsku lögreglunnar



Meginhlutverk ríkislögreglustjórans er að stýra lögreglunni og samhæfa störf hennar. Í því felst að setja og útfæra markmið og kröfur til undirstofnana og embættanna og hafa eftirlit með því að þeim sé náð. Einnig á hann að móta fjárveitingar til embættanna og skipta heildarframlagi til löggæslumála milli þeirra og undirstofnana, t.d. lögregluskólans, Efnahagsbrotastofnunarinnar (*Ökokrim*), umferðarlögreglunnar (UP) og Rannsóknarlögreglunnar (*Kriminalpoliti*).

*sentralen*). Aðeins lögregluskólinn og lögregluembættið í Ósló eru fyrir utan þetta fyrirkomulag og fá sérstakar fjárveitingar. Ríkislögreglustjórinn annast einnig m.a. eftirlit með undirstofnunum og lögregluembættum, leggur meginlínur í starfsmannamálum og stjórnar breytingum á verkefnum lögreglunnar, vinnur svör við fyrirspurnum þingmanna til ráðherra um lögreglumál, starfar að framþróun lögreglunnar og sinnir alþjóðlegu samstarfi á sviði lögreglumála, svo dæmi séu nefnd.

Á undanförunum árum hefur lögreglustjórum í Noregi verið falin aukin ábyrgð m.a. á fjármálum embættanna, starfsmannamálum og því að starfsemin skili tilætluðum árangri. Ríkisstjórnin ræður lögreglustjóra eftir tilnefningu frá dómsmálaráðherra og eru þeir æviráðnir og verða ekki settir af nema með dómi. Lögreglustjórar ákveða sjálfir hve margar stjórnendastöður skulu vera í þeirra umdæmi og skipa í þær. Sérstök ráðningarnefnd í hverju umdæmi gengur frá ráðningum lögreglumanna. Í henni sitja lögreglustjóri, tveir stjórnendur og tveir fulltrúar starfsmanna.

Í Noregi eru kröfur um árangur samtengdar fjárveitingum til ríkisstofnana. Í svokölluðu úthlutunarbréfi (*tildelingsbrev*) frá ráðuneyti til ríkislögreglustjóra kemur fram árleg fjárveiting til ríkislögreglustjórans og undirstofnana hans en einnig árangursmarkmið og mælikvarðar í því sambandi. Markmiðin eru svo útfærð í sérstöku viðhengi frá dómsmálaráðuneytinu. Í framhaldinu sendir ríkislögreglustjórinn hverju lögregluembætti svokallað ráðstöfunarbréf (*disponeringskrivelse*) sem felur í sér útfærslu á úthlutunarbréfinu og tilgreinir fjárveitingu, markmið og kröfur um árangur. Í ársskýrslum embættanna til ríkislögreglustjóra greina þau frá því hvernig til hefur tekist. Unnið er úr þeim upplýsingum hjá ríkislögreglustjóra og metið hversu vel markmið lögreglunnar á landsvísu hafa náðst. Ríkislögreglustjóri skilar síðan ráðherra ársskýrslu um starfsemi og árangur lögreglunnar í heild.

## 4.4 Bretland

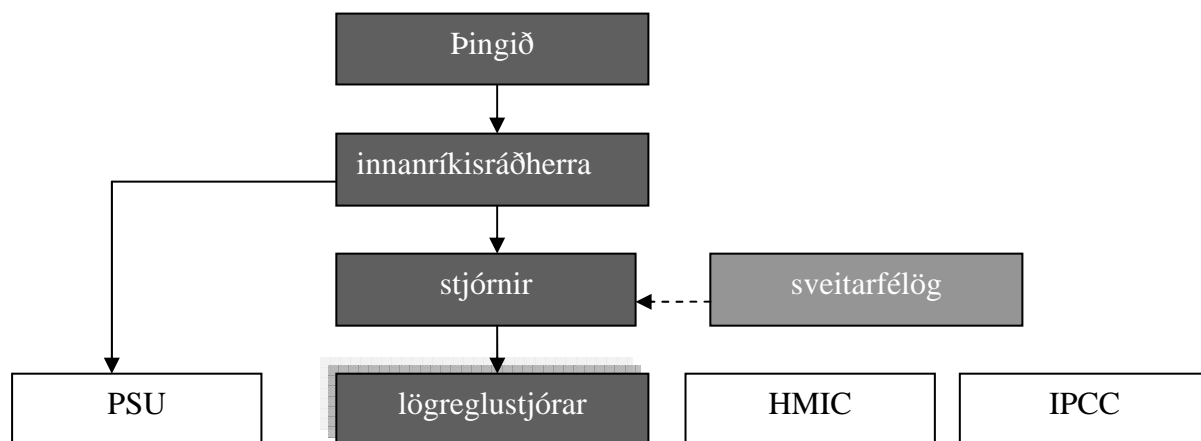
Meginmunurinn á stjórnskipulagi lögreglu í Bretlandi og á Norðurlöndunum er að í Bretlandi er ekki embætti ríkislögreglustjóra.<sup>28</sup> Lögregluembættin eru 43 talsins og heyra undir innanríkisráðherrann (*Home Secretary*) sem ber ábyrgð á starfsemi lögreglunnar gagnvart þinginu. Embættin hafa umtalsvert sjálfstæði samkvæmt lögum og fer stjórnun ráðherrans á þeim einkum fram með tvennum hætti; með löggæsluáætlun sem gerð er til þriggja ára í senn og með ákvörðun framlaga til embættanna. Í löggæsluáætluninni (*National Policing Plan*) eru sett fram árangursmarkmið fyrir lögregluna á landsvísu. Ráðherrann getur einnig mælt fyrir um sérstakrar áherslur eða markmið hjá einstökum embættum. Sérstakar lögreglustjórnir (*Police Authorities*), þar sem í sitja bæði fulltrúar

<sup>28</sup> Ath. Skotland hefur sjálfstæða lögreglu. Þegar talað er um Bretland í kaflanum er átt við England og Wales.



sveitarfélaga og ráðuneytisins, hafa eftirlit með starfsemi lögregluembættanna og ráða lögreglustjóra að fengnu samþykki innanríkisráðherrans.

**Mynd 4.5 Stjórnskipulag bresku lögreglunnar**



Árið 2002 var boðvald innanríkisráðherrans gagnvart lögreglustjórum styrkt mjög frá því sem verið hafði. Nú getur ráðherrann m.a. kafið lögreglustjóra um skýrslur um afmörkuð efni, gefið þeim bein fyrirmæli um tilteknar aðgerðir og sett þá af ef sérstakar aðstæður koma upp (*Power of Intervention*). Að auki getur ráðherra gefið út almenn fyrirmæli og verklagsreglur sem eru bindandi fyrir embættin.

Lögregluembættin útfæra þau markmið sem sett eru fram í löggæsluáætlun ráðherra, bæði í þriggja ára áætlunum og ársáætlunum. Í áætlunum embættanna eiga að koma fram upplýsingar um forgangsröð verkefna, árangursmarkmið og skiptingu kostnaðar milli ólíkra þátta starfseminnar. Lögregluembættin fá ekki einungis framlög frá ríkinu heldur geta einnig í mismiklum mæli reitt sig á framlög frá sveitarfélögum.

Ráðherrann fylgist með starfsemi lögreglunnar með hjálp einnar sérhæfðrar stofnunar og einnar undirdeildar í ráðuneytinu. Annars vegar er *Her Majesty's Inspectorate of the Constabulary* (HMIC) sem er gamalgróin sjálfstæð stofnun og hefur það hlutverk að gera úttektir á starfsemi lögreglunnar, framkvæmd löggæslu og vinnubrögðum. Ráðherra bregst við ábendingum sem fram koma í skýrslum hennar og mælir fyrir um breytingar sem nauðsynlegar þykja. Hins vegar *The Police Standards Unit* (PSU) sem vinnur að framþróun lögreglunnar með því að gera úttektir á stjórnun, skilvirkni og árangri embættanna og setja fram tillögur til úrbóta. Þessar stofnanir hafa ekki boðvald gagnvart lögreglu-

embættunum og teljast því hliðsettar þeim í stjórnskipulagi lögreglunnar. Að auki starfar sjálfstæð eftirlitsnefnd, *The Independent Police Complaints Commission (IPCC)* sem fjallar um klögumál frá almennum borgurum á hendur lögreglunni.

## 5 Framtíðarstaða og hlutverk RLS

**Gera mætti stjórnskipulag íslensku lögreglunnar einfaldara og röklegra með breyttri ábyrgðar- og verkaskiptingu milli RLS og dómsmálaráðuneytisins. Ein leið er að fela RLS aukið hlutverk við stjórnun lögreglunnar.**

Árið 2003 skipaði dómsmálaráðherra verkefnisstjórn til að vinna hugmyndir að nýju skipulagi lögreglunnar með það að markmiði að styrkja og efla starfsemi hennar og bæta nýtingu fjármuna (sjá einnig kafla 3.10). Í skýrslu verkefnisstjórnarinnar er lagt til að lögregluembættum verði fækkað úr 26 í 5–7. Að loknum umræðum um tillögur verkefnisstjórnarinnar var skipuð framkvæmdanefnd til að útfæra þær nánar. Varð niðurstaða hennar sú að lögregluumdæmin skyldu vera 15, þar af 7 sem önnuðust rannsókn og saksókn stærri mála. Í ársbyrjun 2006 lagði dómsmálaráðherra fram frumvarp á Alþingi um breytt skipulag lögreglunnar sem í meginatriðum er samhljóða tillögum framkvæmdanefndarinnar. Frumvarpið var varð síðan að lögum í júní árið 2006.

Ekki verða verulegar breytingar á stöðu eða hlutverki RLS með nýjum lögreglulögum. Þó er kveðið á um að stofnuð verði svokölluð greiningardeild hjá embættinu sem hafi það hlutverk að rannsaka landráð, brot gegn stjórnskipan landsins og æðstu stjórnvöldum. Einnig verður sú breyting að aðstoð við rannsókn alvarlegra brota (rannsóknaraðstoð) verður ekki bundin við RLS heldur er gert ráð fyrir að önnur lögregluembætti muni einnig veita hana.

Eitt meginstefið í umræðu síðustu ára um nýskipan í ríkisrekstri er að vald og ábyrgð innan stjórnábyrgðar eigi að fara saman. Árangursstjórnun byggir á því að stjórnábyrgð sé skipulögð sem stigveldi þar sem vald og ábyrgð á hverju stigi eru skýrt afmörkuð.<sup>29</sup> Markmið árangursstjórnunar er m.a. að stuðla að því að verkaskipting sé rökrétt þannig að hvert stig stjórnábyrgðar einbeiti sér að þeim verkefnum sem það er best fært um að sinna. Þannig verði stjórnábyrgð hagkvæmari og skilvirkari en ella. Ráðherra á að stýra undirskipuðum stjórnvöldum með því að móta markmið og stefnu, ákveða forgangsörð verkefna, útdeila fjárframlögum og gera kröfur um árangur. Forstöðumenn eiga hins vegar að hafa svigrúm til að skipuleggja rekstur stofnana og stýra daglegri starfsemi þeirra án afskipta ráðherra. Þetta er m.a. talið eiga við um mannaábyrgð. Góð stjórnábyrgð er talin einkennast af því að starfsmenn lúti

<sup>29</sup> „Stigveldi þýðir að stjórnábyrgð skiptist í skýrt afmörkuð stig sem hvert um sig lýtur boðvaldi næsta stigs fyrir ofan og ber ábyrgð gagnavart því.“ *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið 2000*, bls. 17.

boðvaldi og beri ábyrgð gagnvart þeim sem tekur ákvörðun um ráðningu þeirra. Skýr verka- og ábyrgðarskipting er jafnframt talin stuðla að gegnsæi stjórnsýslunnar sem er annað mikilvægt stef í umbótatilraunum síðustu ára.<sup>30</sup>

Í ríkjum þar sem ráðherrastjórnsýsla er, líkt og hér á landi, ber ráðherra hina endanlegu lagalegu og pólitísku ábyrgð á allri þeirri starfsemi sem undir hann heyrir. Innleiðing árangursstjórnunar breytir því ekki. Hins vegar getur ráðherra framselt hluta af boðvaldi sínu til forstöðumanns stofnunar með árangursstjórnunarsamningi. Með slíku framsali verður forstöðumaður stjórnunarlega ábyrgur gagnvart ráðherra. Stjórnunarleg ábyrgð felur í sér ábyrgð á starfsemi stofnunar í heild sinni, þ.e. rekstri, fjármálum, mannhaldi, skipulagi og starfsaðferðum og á því að starfsemin skili þeim árangri sem til er ætlast. Að sama skapi eiga forstöðumenn stofnana að geta framselt hluta af umboði sínu til undirmanna eða undirstofnana og þannig koll af kalli.

Megingagnrýnin á eldra stjórnskipulag dönsku lögreglunnar, þ.e. það sem gildi áður en lögum var breytt þar í sumarbyrjun 2006, var sú að lögreglustjórar þjónuðu of mörgum herrum (sjá kafla 4.1). Verka- og ábyrgðarskipting væri hvorki skýr né í samræmi við meginreglur stigveldisstjórnsýslu. Mikilvægt var talið að lögreglustjórar bæru einungis stjórnunarlega ábyrgð gagnvart einum aðila um öll löggæslumálefni.<sup>31</sup> Ríkislögreglustjórinn ætti að vera næsti yfirmaður lögreglustjórana og bera stjórnunarlega ábyrgð á löggæslunni í heild gagnvart ráðherra. Nýju dönsku réttarfarslögin endurspeglu þessi sjónarmið. Þar er m.a. skýrt ákvæði um ábyrgð ríkislögreglustjórans á starfsemi lögreglunnar í heild.<sup>32</sup> Lögin veittu honum viðtækar sjálfstæðar valdheimildir gagnvart lögregluembættunum sem hann hafði ekki áður.

Að mati Ríkisendurskoðunar má að sumu leyti heimfæra þá gagnrýni sem lá til grundvallar breytingum á stjórnskipulagi dönsku lögreglunnar upp á skipulagið hér á landi. Gera mætti skipulagið einfaldara og röklegra, þ.e. í betra samræmi við grunnreglur stigveldisstjórnsýslu, með breyttri ábyrgðar- og verkaskiptingu milli RLS og dómsmálaráðuneytisins.

Í 4. gr. lögreglulaga segir að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra (sjá Viðauka I). Ákvæðið verður ekki skilið öðruvísi en svo að RLS stýri lögreglunni landinu og að hún eigi að lúta boðvaldi embættisins á sama hátt og ef ráðherra ætti í hlut. Núverandi hlutverk RLS er ekki fyllilega í samræmi við þetta ákvæði þar sem embættið stýrir ekki lögreglunni nema að takmörkuðu leyti. Dómsmálaráðherra hefur tvö af mikilvægustu stjórnækjunum; þ.e. bæði fjármálastjórn – fjárlagagerð, eftirlit með framkvæmd fjárlaga, millifærslur og ráðstöfun safnliða – og árangursstjórnun lögreglunnar.

<sup>30</sup> Skýr ábyrgð (*accountability*) og gegnsæi (*transparency*) eru meðal grunnreglna Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunarinnar (OECD) um stjórnfestu (*good governance*).

<sup>31</sup> Danski ríkissaksóknarinn er yfirmaður lögreglustjóra hvað snertir meðferð ákærvalds.

<sup>32</sup> Sbr. 109. gr. laganna: „Rigspolitichefen har ansvar for politiets virksomhed i hele landet.“

Þrátt fyrir áður nefnt ákvæði 4. gr. lögregluglaga hefur því verið haldið fram að óljóst sé hversu víðtækar valdheimildir RLS hafi gagnvart lögregluembættunum. Einnig eru dæmi um að einstakir lögreglustjórar hafi dregið í efa boðvald RLS gagnvart sér. Hafa þeir þá horft til ákvæða 6. gr. sem m.a. kveður á um að lögreglustjóri beri ábyrgð á framkvæmd löggæslu innan síns umdæmis.<sup>33</sup>

Breyta mætti verka- og ábyrgðarskiptingu RLS og dómsmálaráðuneytisins til að stuðla að einfaldara, röklegra og gegnsærra stjórnskipulagi lögreglunnar en nú er. Áður nefndar breytingar á skipan lögreglumála ásamt breytingum á varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna kalla einnig á að hlutverk RLS verði endurskoðað. Fækkun og stækkun lögregluembættanna skapa forsendur fyrir breyttri verkaskiptingu milli þeirra og RLS. Þá verður RLS hugsanlega falið aukið hlutverk við að gæta öryggis landsins út á við samkvæmt hugmyndum sem ríkisstjórn Íslands kynnti nýlega en eftir er að útfæra nánar.<sup>34</sup> Hvað varðar mögulegar breytingar telur Ríkisendurskoðun að tvær leiðir komi til álita. Annars vegar að RLS fái aukið hlutverk við stjórnun lögreglunnar („danska leiðin“). Hins vegar að embættið fái hreinræktað stoð- og eftirlitshlutverk.

### **Eft stjórnunarhlutverk – „danska leiðin“**

Þessi leið felur í sér að RLS verði falin stjórnunarleg ábyrgð á allri löggæslu í landinu. Í kafla 3.10 kom fram að árangursstjórnun á sviði löggæslu sé enn ófullburða hérlendis. Af því leiðir að stjórnun lögreglunnar er ekki jafn markviss og samræmd og hún gæti verið. Verði danska leiðin valin yrði RLS falið að ljúka innleiðingu árangursstjórnunar innan lögreglunnar. Embættið fengi þannig sambærilegt hlutverk og systurstofnanirnar annars staðar á Norðurlöndunum. Eðlilegt væri að RLS gerði árangursstjórnunarsamninga við lögregluembættin, fylgdist með framkvæmd þeirra og gerði ráðherra síðan reglulega grein fyrir útkomunni. Áður en til þessa kæmi þyrftu stjórnvöld þó að móta vandaða frumstefnu á sviði löggæslu, t.d. í formi löggæsluáætlunar til nokkurra ára, líkt og gert er í Danmörku, Svíþjóð og Bretlandi. RLS yrði síðan falið að útfæra áætlunina og sjá um framkvæmdina. Jafnframt væri röklegt að RLS yrði falið að skipta framlögum milli embættanna í samræmi við áherslur og markmið á hverjum tíma, líkt og ríkislögreglustjórar annars staðar á Norðurlöndunum gera.

Í skýrslu verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála eru lagðar til breytingar á hlutverki RLS í ætt við dönsku leiðina. Verkefnisstjórnin telur að RLS eigi að fá veigameira hlutverk á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu. Er m.a. fjallað um þann möguleika að embættinu verði falið það hlutverk að hrinda

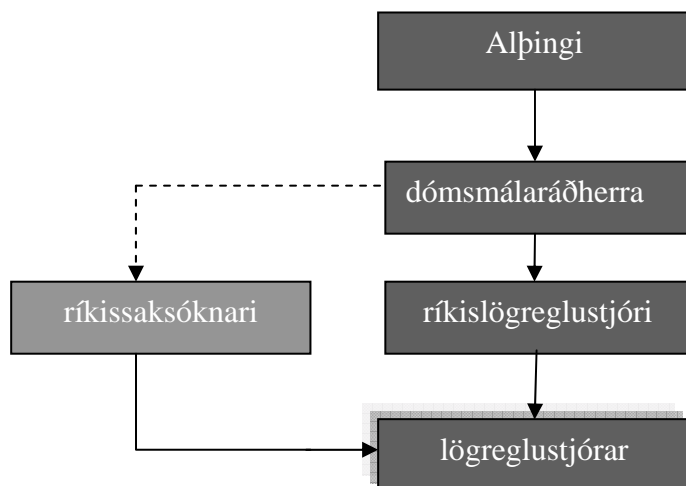
<sup>33</sup> Til samanburðar má benda á umræðuna í Svíþjóð, sbr. 4.2.

<sup>34</sup> Sjá *Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um ný verkefni íslenskra stjórnvalda við brottför varnarliðsins*. 26. september 2006. Í yfirlýsingunni er fjallað um ný verkefni og breytta skipan á ýmsum sviðum sem huga þurfi að við brottför varnarliðsins en ekki farið nákvæmlega út í hvort og hvaða breytingar verði á hlutverki eða verkefnum einstakra stofnana.

löggæsluáætlun stjórnvalda í framkvæmd á hverjum tíma í samvinnu við lögregluembættin.

Þótt leiða megi rök að því að RLS eigi að bera stjórnunarlega ábyrgð á allri löggæslu í landinu er slík breyting í raun óframkvæmanleg meðan lögreglustjórar eru jafnframt sýslumenn. Ekki færi vel á því að lögreglustjórar þyrftu að eiga við RLS þegar um löggæslumálefni væri að ræða en við ráðuneytið vegna annarra verkefna. Slík breyting fæli ekki í sér einföldun á skipulagi eða boðleiðum og myndi hugsanlega valda því að heildaryfirsýn um fjármál og rekstur embættanna glataðist. Ríkisendurskoðun telur að af þessum sökum sé ekki raunhæft að fara dönsku leiðina nema jafnframt verði búin til „hrein lögregluembætti“ hér á landi líkt og annars staðar á Norðurlöndunum og víðar. Danska leiðin kallar því í raun á mun róttækari endurskoðun á skipan lögreglumála en gerð var með breytingum á lögreglulögum í júní 2006.

**Mynd 5.1 Stjórnskipulag íslensku lögreglunnar ef „danska leiðin“ yrði farin**



Verði þessi leið farin ætti embættið fyrst og fremst að sinna verkefnum í samræmi við yfirstjórnarhlutverkið til að stuðla að einbeitingu í starfseminni og skýrum áherslum. Er þá einkum átt við verkefni sem lúta beint að stjórnun, stjórnsýslu og miðlægrri þjónustu sem tengist samræmingu lögreglunnar á landsvísu. Fari svo að RLS verði falið aukið hlutverk við að gæta öryggis landsins út á við vegna breytinga á varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna þýddi það væntanlega að embættið starfrækti áfram alþjóðadeild, greiningardeild, almannavarnadeild, fjarskiptamiðstöð og sérsveit. Slík verkefni gætu farið ágætlega saman með stjórnunarlegri ábyrgð á lögreglunni þótt einnig megi hugsa sér að fela þau sérstakri stofnun á sviði öryggisþjónustu. Ef danska leiðin yrði fyrir valinu væri hins vegar eðlilegt að flytja önnur verkefni frá embættinu, þ. á m. rannsóknaraðstoð og rannsókn efnahagsbrota. Liggur beint við að slík verkefni yrðu alfarið flutt til einhvers hinna stærri

lögregluembætta sem verða til eftir að breytingar á skipan lögreglumála taka gildi í ársbyrjun 2007.

Verði danska leiðin farin þyrfti að mati Ríkisendurskoðunar að endurskoða ákvæði 5. og 6. gr. þannig að tekin verði af öll tvímæli um boðvald RLS gagnvart lögregluembættunum. Einnig væri þá eðlilegt að stjórnvöld skoðuðu þann möguleika að afnema formlegt sjálfstæði lögregluembættanna. Er þá átt við það að gera íslensku lögregluna að einni stofnun með lögum.

Sem fyrr segir er það ein grunnregla góðrar stjórnsýslu að saman fari ráðning-arvald, boðvald og ábyrgðarsamband. Eins og málum er nú háttað skipar dómismálaráðherra lögreglustjóra, yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna en RLS skipar aðra lögreglumenn. Verði RLS falin stjórnunarleg ábyrgð á lögreglunni ætti embættið samkvæmt áður nefndri grunnreglu að geta haft áhrif á hverjir valdir eru til að gegna stöðum lögreglustjóra. Í þessu sambandi má benda á að í Danmörku var farin sú leið að ríkislögreglustjórinn ásamt ríkissaksóknara tilnefnir lögreglustjóra þótt ráðherra muni áfram hafa hið formlega skipunarvald.

Með vísan til sömu grunnreglu góðrar stjórnsýslu er eðlilegt að lögreglustjórar ráði undirmenn sína, þ.m.t. lögreglumenn. Má í því sambandi benda á fyrirkomulagið annars staðar á Norðurlöndunum. Það sjónarmið hefur þó verið sett fram að vegna mikilvægis lögreglunnar fyrir réttaröryggi borgaranna og almannaheill sé brýnt að lögreglustjórar taki ekki einir ákvörðun um ráðningu lögreglumanna. Vegna smæðar íslensks samfélags bjóði slíkt heim hættu á hagsmunaárekstri. Á móti má benda að umsækjendur um störf geta kært ráðningar til æðra stjórnsýslustigs og umboðsmanns Alþingis telji þeir óeðlilega að þeim staðið. Þessi möguleiki ásamt því aðhaldi sem fjölmiðlar og aðrir veita lögreglunni vega að mati Ríkisendurskoðunar upp á móti þessari röksemd.

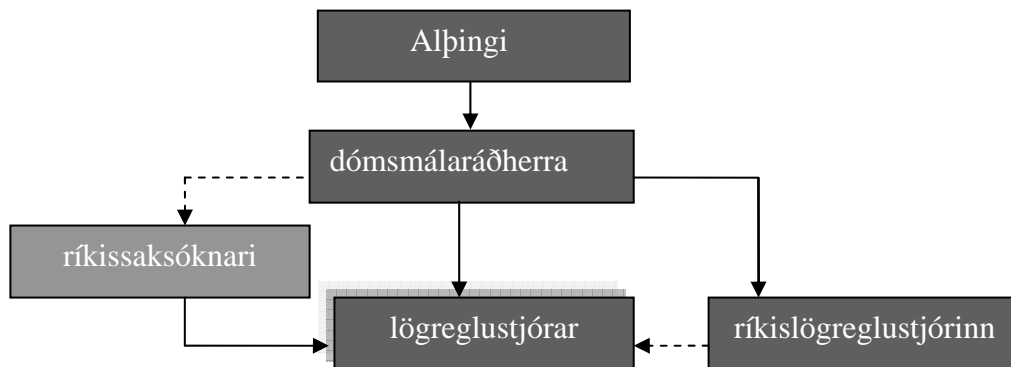
### **Hreinræktað stoð- og eftirlitshlutverk**

Síðarnefnda leiðin (hreinræktað stoð- og eftirlitshlutverk) fæli í sér að stjórnskipulag íslensku lögreglunnar yrði formlega með öðru sniði en í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Vera kann að við héraðsáðstæður verði talið eðlilegt og hagkvæmt að ráðuneytið fari sjálft með yfirstjórn lögreglunnar og að lögregluembættin heyri beint undir það, fremur en að hafður sé milliliður eins og annars staðar á Norðurlöndunum. Má í þessu sambandi minna á að lögreglustjórar eru jafnframt sýslumenn, a.m.k. enn sem komið er. Verði þessi leið farin yrði staða RLS að sumu leyti svipuð þeirri sem PSU hefur í Bretlandi (sjá kafla 4.4). Í þessu sambandi má einnig benda á hlutverk Landlæknisembættisins innan heilbrigðiskerfisins samkvæmt nógildandi lögum.

Hlutverk embættisins yrði þó að því leyti skýrara að það hefði ekki umboð til að stjórna lögreglunni eins og það hefur nú skv. 4. gr. lögregluglaga. Verði

niðurstaðan sú að RLS skuli eingöngu gegna stoð- og eftirlitshlutverki ætti því að nema það ákvæði 4. greinar úr gildi.

**Mynd 5.2 Stjórnskipulag íslensku lögreglunnar ef embættið fengi hreinræktað stoð- og eftirlitshlutverk**





## 6 Rannsókn og saksókn efnahagsbrota

Efnahagsbrotadeild RLS hefur á síðustu árum gengið betur en áður að hafa undan við að afgreiða þau erindi sem henni berast, bæði vegna fjölgunar starfsmanna og þess að reynt hefur verið að miða inntöku mála við afkastagetu. Tilteknir þættir í starfseminni valda þó því að málsmeðferðartími er almennt lengri en æskilegt telst. Til að stytta hann þarf að fjölga starfsmönnum og endurskoða skipulag og starfsaðferðir. Langur heildarmálsmeðferðartími skattalagabrota stafar m.a. af óþarfa tvíverknaði sem koma mætti í veg fyrir með breyttri verka-skiptingu og aukinni samvinnu RLS og skattrannsóknarstjóra. Hlutfall ákærðra brota sem enda með sakfellingu er lítillega hærra hjá RLS en hjá stofnunum sem sinna svipuðum verkefnum í nágrannalöndunum.

### 6.1 Inngangur

Með setningu nýrra lögreglulaga árið 1996 var Rannsóknarlögregla ríkisins (RLR) lögð niður og rannsókn og saksókn allra algengustu brotamála flutt til lögregluembættanna. Með þessu var talið að málsmeðferð yrði einfaldari og skilvirkari þar sem rannsókn, útgáfa ákæru og saksókn færi fram hjá sama embætti. Jafnframt skyldi samkvæmt 5. gr. laganna starfrækt rannsóknardeild innan RLS sem rannsakaði umfangsmikil afbrot á sviði fjármála og viðskipta, svonefnd efnahagsbrot. Þetta geta verið gróf auðgunarbrot, brot sem lúta að löggjöf um tekjuöflun hins opinbera, gjaldeyrismál, verðlags- og samkeppnis-mál, verðbréfavíðskipti, stjórn fiskveiða og önnur brot sem eðli máls samkvæmt teljast til efnahagsbrota. Brot þessi eru meðal þeirra flóknustu sem lögregla þarf að glíma við og krefjast sérþekkingar sem talið var útilokað að byggja upp í fleiri en einni rannsóknardeild á landinu.<sup>35</sup>

Nánar er kveðið á um hlutverk og verkefni efnahagsbrotadeildar í reglugerð um rannsókn og saksókn efnahagsbrota. Samkvæmt 1. gr. hennar annast deildin rannsókn efnahagsbrota og saksókn þeirra í héraði. Deildin getur tekið við málum á sínu sviði frá staðarlögreglu en einnig hafið rannsókn að eigin frumkvæði. Einnig segir í greininni að í fyrirsvari deildarinnar sé saksóknari sem annist meðferð mála í umboði ríkislögreglustjóra. Ríkissaksóknari geti

<sup>35</sup> Sjá *Frumvarp til lögreglulaga*, þskj. 783, 120. lþ. 451. mál (<http://www.althingi.is/altext/120/s/0783.html>).

gefið saksóknara deildarinnar fyrirmæli um einstök mál, kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd rannsókna og fylgst með henni. Í 2. gr. kemur fram að ríkislögreglustjóri höfði opinber mál sem efnahagsbrotadeildin rannsakar.<sup>36</sup>

Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar annast efnahagsbrotadeildin rannsókn alvarlegra brota á tilteknum greinum almennra hegningarlaga, brota á skattalögum, tollalögum (tollsvik), lögum sem varða gjaldeyrismál, verðlagsmál, verðbréfa- og lánsviðskipti, umhverfisvernd, vinnuvernd og stjórn fiskveiða, og rannsókn annarrar refsiverðrar háttsemi í hagnaðarskyni sem fer fram kerfisbundið og reglulega í annars löglegri atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklinga. Ef brot sem ekki varða hegningarlög þykja smávægileg getur ríkislögreglustjóri ákveðið að lögreglustjóri fari með rannsókn þess. Þá segir í greininni að ríkislögreglustjóri ákveði hver skuli fara með rannsókn ef vafi leikur á hvort efnahagsbrotadeild eða lögreglustjóri eigi að gera það.

Úttekt Ríkisendurskoðunar beindist að því að kanna og meta starfsemi efnahagsbrotadeildar RLS og var sjónum einkum beint að eftirtöldum atriðum:

- **Skipulagi og starfsaðferðum**

Kannað var að hvaða marki skipulag og starfsaðferðir deildarinnar stuðla að vandaðri og skjótri afgreiðslu mála. Athugunin beindist að mönnun deildarinnar, verkferlum, markmiðssetningu og áætlanagerð.

- **Málafjölda og afköstum**

Kannað var hversu vel deildinni hefur tekist að hafa undan við að afgreiða þau mál sem henni berast.

- **Málsmeðferðartíma**

Málsmeðferðartími er einn helsti mælikvarðinn sem notaður er til að meta gæði í starfsemi opinberra þjónustustofnana og stofnana innan réttarvörslukerfisins. Málsmeðferðartími endurspeglar á ákveðinn hátt skilvirkni starfseminnar.<sup>37</sup> Atriði sem hafa áhrif á þennan tíma eru skipulag, starfsaðferðir, mannafl, samvinna embætta, umfang og flækjustig mála.

- **Sakfellingarlutfalli**

Samkvæmt meginreglu íslensks réttarfars á aðeins að höfða mál fyrir dómi ef það sem fram er komið við rannsókn telst vera „nægjanlegt eða líklegt til sakfellis“.<sup>38</sup> Leiði rannsókn efnahagsbrotadeildar til útgáfu ákæru er markmiðið því að hún skili sér í sakfellingu fyrir dómi. Hlutfall ákæra sem enda

<sup>36</sup> Sjá reglugerð nr. 406/1997 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

<sup>37</sup> Í stjórnsýsluendurskoðun er skilvirkni skilgreind sem hlutfallið milli afurða og aðfanga tiltekinna starfsemi. Aðföng eru yfirleitt annaðhvort vinnuafli (vinnustundir) eða fjármagn (kostnaður) en afurðir geta verið margvíslegar, allt eftir því um hvaða starfsemi ræðir. Langur málsmeðferðartími getur gefið til kynna að nýting aðfanga sé ekki eins og best verður á kosið. Ýmislegt getur þó haft áhrif á málsmeðferðartíma sem ekki tengist nýtingu aðfanga, t.d. hugsanlegur skortur á aðföngum.

<sup>38</sup> Sbr. 112. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

með sakfellingu gefur vísbendingu um hversu vel saksóknara tekst almennt að sjá fyrir hvað dómstólar munu telja „nægjanlegt eða líklegt til sakfellis“.

Reynt var eftir föngum að meta ofangreind atriði með hliðsjón af starfsemi stofnana sem sinna svipuðum verkefnum í nágrannalöndunum. Var einkum leitast við að bera saman málsmeðferðartíma og sakfellingarhlutfall milli landa. Val á stofnunum til að bera saman við RLS réðist m.a. af því hvar auðveldast var að fá upplýsingar og tölur um starfsemina. Reyndist unnt að fá upplýsingar frá efnahagsbrotastofnun Noregs, *Økokrim*, og efnahagsbrota-stofnun Svíþjóðar, *Ekobrottsmyndigheten*.

## 6.2 Skipulag og starfsaðferðir

### Þróun verkefna

Í upphafi sinnti efnahagsbrotadeild RLS einkum rannsókn og saksókn efnahagsbrota, meðferð tilkynninga vegna grunsemda um peningabætti og vörslu upplýsinga um fjármuna- og efnahagsbrot. Með nýju skipuriti í október 2001 voru flutt til hennar ýmis fleiri verkefni. Þetta voru alþjóðlegt samstarf við lögreglu og yfirvöld á sviði efnahagsbrota, fræðsla á sviði fjármuna- og efnahagsbrota, rannsóknir á brotum gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum, eftirgrennslan og áhættugreining og loks rannsóknaraðstoð við lögreglustjóra vegna rannsókna opinberra mála þ.m.t. tölvubrota.

Rannsókn og saksókn efnahagsbrota var langumfangsmesta verkefni deildarinnar á árunum 2001–2005, þ.e. frá rúmlega 66% upp í 74% af heildarvinnutíma starfsmanna. Peningabætti og öryggismál tóku frá 13% og upp í tæplega 21% tímans. Rannsóknaraðstoð og ýmis sérfræðiaðstoð, sem deildin hóf að veita árið 2002, er fremur lítill þáttur starfseminnar ef árið 2004 er frátalið. Það ár var rúmlega 10% af heildarvinnutíma varið í aðstoð vegna eins tiltekins sakamáls sem hófst með líkfundi. Í heild er rannsóknarvinna yfir 90% af starfsemi deildarinnar. Önnur verkefni eru kennsla við Lögregluskólann, erlend samskipti, stjórnun og umsýsla, og endur- og símenntun starfsmanna. Af 16 starfsmönnum deildarinnar sem sinntu rannsóknarstörfum árið 2005 sáu að meðaltali 12,6 um efnahagsbrotamál. Í viðauka I er yfirlit um rannsóknarverkefni deildarinnar 2001–2005.

### Ferill mála

Ferill mála hjá efnahagsbrotadeild RLS hefst alla jafna með því að embættinu berst kæra eða ábending vegna gruns um ólöglegt athæfi. Kærur koma frá skattrannsóknarstjóra ríkisins, Fiskistofu, Fjármálaeftirlitinu, Samkeppniseftirlitinu, lögreglustjórum, öðrum opinberum stofnunum, lögmönnum, endurskoðendum eða almenningi. Deildin hefur einnig heimild til að hefja rannsókn máls að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu eða áskorun frá ríkissak-

sóknara. Sú heimild hefur lítið sem ekkert verið nýtt vegna erfiðleika við að ljúka þeim erindum sem berast utan frá.

Afdrif kæra sem berast efnahagsbrotadeild geta verið þrenns konar. Í fyrsta lagi eru sumar kærur endursendar eða sendar öðru embætti vegna þess að málið er ekki talið heyra undir efnahagsbrotadeild. Engin rannsókn fer þá fram. Í öðru lagi er kærur vísað frá eða rannsókn hætt þar sem ekki er talið gerlegt að halda henni áfram af einhverjum ástæðum eða að ekki þykir líklegt að ákæra leiði til sakfellingar. Í þriðja lagi leiðir kæra til rannsóknar sem endar með útgáfu ákæru. Síðustu árin hefur að jafnaði um helmingur rannsakaðra mála leitt til útgáfu ákæru.

Saksóknari efnahagsbrotadeildar tekur ákvörðun um hvort hafin skuli rannsókn á grundvelli kæru. Samkvæmt nýjum vinnureglum deildarinnar, sem tóku gildi árið 2005, skal miða við að ákvörðunin sé tekin innan viku. Meginreglan er sú að mál eru tekin fyrir í þeirri röð sem þau berast deildinni. Ýmsar aðstæður geta þó orðið til þess að víkja þarf frá þeirri reglu, s.s. ef mál er í fyrningaráhættu, ef dráttur á upphafi rannsóknar getur valdið sakarspjöllum, ef talið er að miklir hagsmunir séu í húfi, eða ef rannsókn er nauðsynleg til þess að stöðva eða rjúfa ólöglegt ástand.

Ef saksóknari ákveður að hefja rannsókn er skipað rannsóknarteymi sem yfirleitt samanstendur af einum löglærðum fulltrúa saksóknara og einum til tveimur lögreglumönnum. Saksóknari stýrir vinnu löglærðu fulltrúanna en aðstoðaryfirlögslupjónn efnahagsbrotadeildar stýrir vinnu lögreglufulltrúanna. Lögreglumenn í deildinni vinna aðeins í einu máli í senn nema eitthvað sérstakt komi upp á, þar sem ekki er talið heppilegt að þeir dreifi kröftum sínum og athygli um of. Lögfræðingarnir eru hins vegar oft með fleiri en eitt mál á sinni könnu í einu enda er eðli starfa þeirra annað.

## Áætlanagerð og markmiðssetning

Áður en rannsókn hefst leggur teymið línur um framkvæmd hennar og gerir rannsóknaráætlun þar sem m.a. er fjallað um tímamörk. Áætlunin byggist á því hvernig lögfræðingur skilgreinir ætlað sakarefni í upphafi. Áætlanir ganga sjaldnast eftir þar sem oft er erfitt að sjá nákvæmlega fyrir hvaða stefnu rannsókn máls tekur fyrr en á hólminn er komið. Hvert mál er sérstakt og aðeins að takmörkuðu leyti hægt að byggja áætlanagerð á reynslu af fyrri málum. Oft hefur t.d. komið fyrir að ræða hefur þurft við mun fleiri aðila í tengslum við rannsókn en upphafleg áætlun gerði ráð fyrir. Áætlanir eru því endurskoðaðar reglulega á rannsóknartímanum.

Saksóknari deildarinnar gerir í byrjun hvers árs áætlun um heildarstarf deildarinnar. Sú áætlun getur raskast af sömu ástæðu og rannsóknaráætlanir einstakra mála eða vegna óvæntara atvika eða nýrra verkefna sem fá forgang.

Mótuð eru tiltekin starfsemimarkmið fyrir deildina til tveggja ára í senn. Þau eru sett fram í almennum orðum og snúast yfirleitt um ákveðnar aðgerðir á tímabilinu eða að tilteknum áföngum skuli náð. Fyrir árin 2004–2005 voru m.a. sett markmið um að ljúka flestum umfangsmiklum rannsóknum sakamála á fyrri hluta ársins 2004, að halda námskeið fyrir þá sem rannsaka auðg-unarbrot hér á landi og að ljúka gerð starfslýsinga fyrir deildina. Fyrir árin 2006–2007 er m.a. stefnt að því að stytta málsmeðferðartíma, auka þekkingu starfsmanna og fjölga háskólamenntuðum starfsmönnum. Í lok hvers tímabils er kannað hversu vel hefur tekist að ná settum markmiðum og niðurstöðurnar kynntar starfsmönnum og yfirstjórn embættisins. Efnahagsbrotadeild hefur hingað til ekki sett sér töluleg markmið um afköst, skilvirkni eða árangur líkt og þær stofnanir gera sem hafa innleitt árangursstjórnun.

## Starfsmenn og starfsþróun

Starfsmenn efnahagsbrotadeildar voru 6 þegar embætti RLS tók til starfa 1. júlí 1997 en eru nú 17 árið 2005. Þessi fjölgun stafar að einhverju leyti af nýjum verkefnaflokkum en er aðallega hugsuð til að mæta auknu umfangi rannsókna.

Fram til ársins 2000 sinntu starfsmenn efnahagsbrotadeildar jöfnum höndum öllum málum sem bárust deildinni en með fjölgun starfsmanna hefur verið unnt að auka sérhæfingu þeirra. Starfsmenn sem ráðnir voru eftir árið 2002 hafa t.d. litið sinnt rannsókn skattalagabrota. Því sinna nú aðallega tveir starfsmenn. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um meðferð skattsvikamála, sem kom út árið 2001 kemur fram að á þeim tíma kom fyrir að enginn starfsmaður rannsakaði skattalagabrot, jafnvel um nokkurra mánaða skeið.<sup>39</sup> Frá útgáfu þeirrar skýrslu hefur starfsmönnum fjölgað og er rannsókn skattalagabrota nú sinnt allt árið.

Af 17 starfsmönnum deildarinnar árið 2005 voru 3 lögfræðingar, 13 lögreglumenn og einn skrifstofumaður. Allir lögreglumennirnir utan einn bera starfsheitið lögreglufulltrúi sem þýðir að þeir eru taldir geta unnið sjálfstætt. Menntunarstig starfsmanna hefur hækkað á þeim tíma sem deildin hefur starfað, m.a. vegna markvissrar stefnu sem fylgt hefur verið. Lögð hefur verið áhersla á að auka þekkingu starfsmanna svo að þeir verði betur færir um að takast á við stærri og flóknari verkefni. Þeim hefur verið gefinn kostur á að stunda nám samhliða starfi og hefur verulegum fjármunum verið til þess varið á undanförunum árum. Af þrettán lögreglufulltrúum eru nú þrír með BS-próf í viðskiptafræðum og tveir aðrir stunda viðskiptafræðinám samhliða starfi. Allir þrettán hafa sótt ýmiss konar námskeið er tengjast starfsemi deildarinnar, bæði héraðs og erlendis, t.d. hafa nokkrir þeirra stundað nám við lögregluháskóla í Noregi og Bandaríkjunum. Metið er í hverju máli hvort þörf er fyrir

<sup>39</sup> Sjá *Skattsvikamál. Ferli, fjöldi og afgreiðsla 1997–1999*. Ríkisendurskoðun 2001.

aðkeypta sérfræðiþjónustu, t.d. löggiltra endurskoðenda en enginn slíkur starfar hjá deildinni.

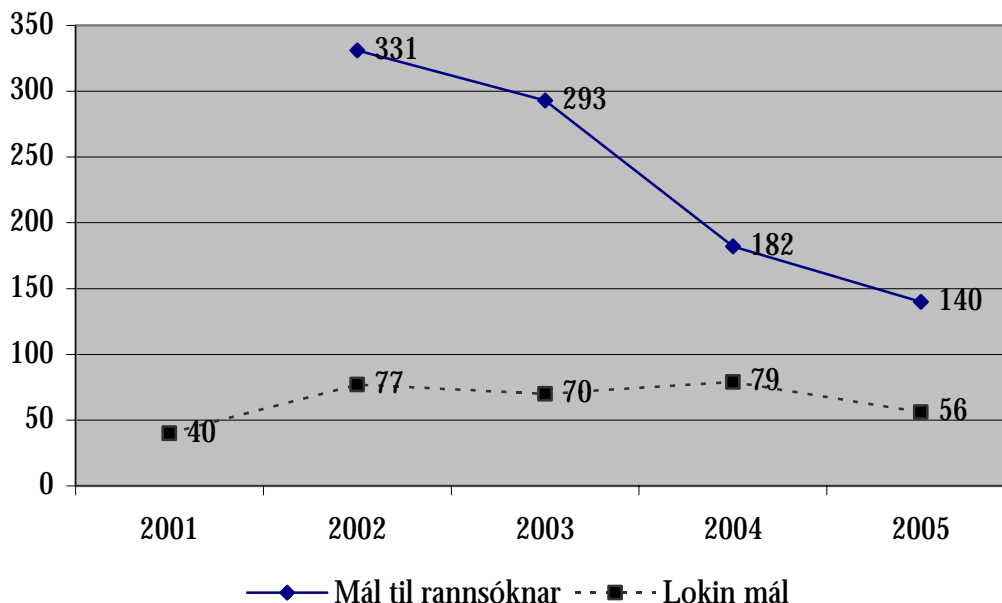
## 6.3 Málafjöldi og afköst

### Efnahagsbrotamál

Á hverjum tíma eru til rannsóknar nýjar kærur og mál sem af einhverjum ástæðum hefur ekki tekist að ljúka á fyrri árum. Fyrstu árin frá stofnun efnahagsbrotadeildar fór mikill hluti af tíma starfsmanna í að vinna upp þau rúmlega 400 mál sem deildin fékk „í arf“ frá RLR. Á árinu 2001 var að mestu búið að vinna upp þann hala. Af þessum sökum miðast athugun Ríkisendurskoðunar við tímabilið 2001–2005.

Efnahagsbrotamálum sem eru til rannsóknar á hverjum tíma hefur farið fækkandi frá árinu 2002. Stafar það einkum af því að nýjum málum hefur fækkað verulega. Á sama tíma hefur fjöldi þeirra mála sem tekst að ljúka árlega nánast staðið í stað þótt þeim fækkaði raunar nokkuð árið 2005. Þegar á heildina er litið gengur efnahagsbrotadeildinni því stöðugt betur að sinna þeim málum sem henni berast. Árið 2005 tókst henni að ljúka 40% allra innkominna mála miðað við 23,3% árið 2002.

Mynd 6.1 Efnahagsbrotamál til rannsóknar og lokin mál 2001–2005

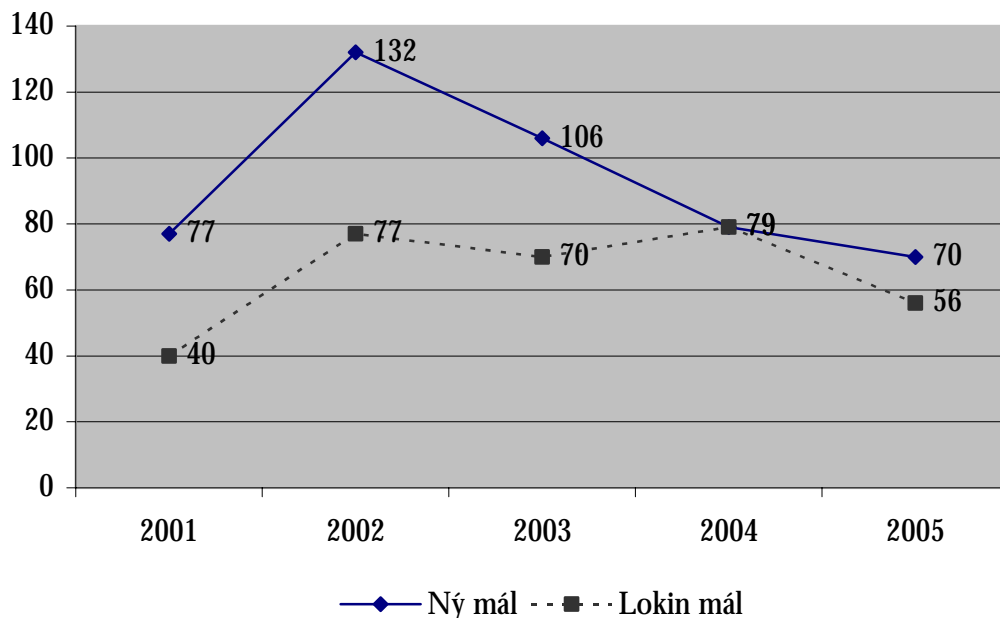


Ástæður þess að nýjum málum hefur farið fækkandi eru aðallega tvær. Annars vegar hefur kærur vegna ætlaðra skattalagabrota fækkað vegna breyttra

vinnureglna hjá skattrannsóknarstjóra.<sup>40</sup> Hins vegar hefur RLS „hækkað þröskuldinn“ vegna mála sem berast deildinni frá lögregluembættunum. RLS hefur beitt sér fyrir því að embættin rannsaki sjálf öll einfaldari mál sem þau eru talin eiga að ráða við og sendi aðeins flóknari og viðameiri mál til efnahagsbrotadeildar. Þau námskeið sem efnahagsbrotadeildin hefur haldið undanfarnin ár fyrir rannsóknarlögreglumenn og lögfræðinga embættanna hafa að mati RLS skapað forsendur fyrir slíkri verkaskiptingu.

Starfsmönnum sem sinna rannsókn efnahagsbrota fjölgaði um 4 milli ára 2001 og 2005 og skýrir það að hluta þróun afkasta á tímabilinu, sbr. mynd 6.1. Árið 2004 tókst að ljúka flestum málum, m.a. vegna þess að það ár var tímabundið bætt við einu stöðugildi. Það ár voru lokin mál fleiri en ný, sbr. mynd 6.2. Árið 2005 fækkaði loknum málum nokkuð miðað við þrjú ár þar á undan. Helsta ástæða þess er að þá voru nokkur mjög umfangsmikil mál til rannsóknar og tóku mikinn tíma starfsmanna. Einnig hefur hér áhrif að einfaldari mál eru sem fyrr greinir í vaxandi mæli rannsökuð af öðrum stjórnvöldum, lögreglustjórum eða skattrannsóknarstjóra, og reiknast því ekki lengur með í tölum um afköst. Á seinni árum hefur stórum og flóknum málum fjölgað mjög hlutfallslega. Er þá átt við mál sem gera miklar kröfur til rannsóknaraðila og taka mikinn tíma vegna fjölda ætlaðra brota og eðlis og umfangs þeirrar brotastarfsemi sem um ræðir.

Mynd 6.2 Ný efnahagsbrotamál og lokin mál 2001–2005



<sup>40</sup> Sjá kafla 6.4.

Á tímabilinu 2001–2005 var hlutfall lokinna mála af nýjum um 70% og hefur það hækkað stöðugt frá árinu 2001, einkum síðustu tvö ár. Hlutfallið endurspeglar hversu vel deildinni tekst að hafa undan við að afgreiða þau mál sem berast. Á síðustu tveimur árum hefur náðst allgott jafnvægi að þessu leyti miðað við fyrri ár og er það í takt við viðleitni ríkislögreglustjóra í þá átt.

Á undanförnum árum hefur það aðeins einu sinni gerst að rannsókn væri hætt vegna fyrningar. Það mál barst frá Fjármálaeftirlitinu og var fyrnt þegar það kom til efnahagsbrotadeildarinnar. Ein ástæða þess að mál fyrntust áður var sú að málsaðilar fluttust til útlanda og lentu þau þá í biðstöðu. Nú er haft uppi á málsaðilum þótt þér séu utan landsteinanna. Í viðauka IV er yfirlit um fjölda rannsóknarverkefna í efnahagsbrotamálum og afdrif þeirra.

## Rannsóknaraðstoð og tilkynningar um peningabætti

Skráðum tilvikum rannsóknaraðstoðar hefur farið fækkandi frá árinu 2001. Mikil fækkun tilvika 2005 stafaði m.a. af því að þá voru rannsóknir er tengjast tölvubrotum fluttar frá RLS til Lögreglustjórans í Reykjavík. Þess ber að geta að aðstoð sem veitt er gegnum síma er ekki skráð sem tilvik. Til rannsóknaraðstoðar telst einnig aðstoð við ríkissaksóknara vegna kæra á hendur lögreglumönnum. Fjöldi mála segir að vísu ekki alla sögu um umfang þessa viðfangsefnis því að mál eru misstór. Almennt hefur þó umfang rannsóknaraðstoðar farið verulega minnkandi að mati stjórnenda deildarinnar.

**Tafla 6.1 Önnur verkefni 2001–2005 (fjöldi tilvika)**

Önnur verkefni	2001	2002	2003	2004	2005
Rannsóknaraðstoð		41	37	32	12
Tilkynningar um peningabætti	125	189	241	301	284

Tilkynningar um áætlað peningabætti koma frá ýmsum peningastofnunum. Þeim hefur fjölgað jafnt og þétt síðustu ár þó að nokkru færri tilkynningar bærust 2005 en árið á undan. Efnahagsbrotadeildin kannar í kyrrþey atvik máls og ef tilefni er til hefur hún rannsókn eða beinir málinu til lögreglu, tengist það atvikum hjá lögreglustjóra tiltekins umdæmis.

## 6.4 Málsmeðferðartími

### Öll efnahagsbrotamál

Efnahagsbrotamál geta verið mjög ólík að eðli og umfangi. Sú staðreynd endurspeglast í mislöngum meðferðartíma málanna. Hann getur verið mjög breytilegur frá einu máli til annars og milli ára. Mikill munur er jafnan á þeim málum sem taka stytta tíma og hinum sem taka lengsta tíma.



Að meðaltali var málsmeðferðartími efnahagsbrotamála sem lyktaði með ákæru rétt rúmlega eitt ár á árunum 2001–2005 (sjá töflu 6.2). Er hér átt við tímenn frá því að kæra barst RLS þar til ákæra var gefin út. Ýmsir þættir hafa áhrif á málsmeðferðartíma, t.d. vinna mismargir starfsmenn að rannsókn mála og mislangur tími liður frá því að máli er úthlutað til rannsóknarteymis þar til rannsókn hefst. Þá geta ýmis utanaðkomandi atvik valdið því að mál tefjist, t.d. þarf stundum að stöðva rannsókn þurfi starfsmenn tímabundið að sinna öðrum verkefnum.

Þess má geta að af þeim málum sem enduðu með útgáfu ákæru á tímabilinu 2001–2005 tók rannsókn í 52% tilvika innan við ár og 89% tilvika innan við 2 ár. Sem fyrr greinir geta þó verið miklar sveiflur milli ára.

**Tafla 6.2 Fjöldi daga að baki ákærum í efnahagsbrotamálum 2001–2005**

	2001	2002	2003	2004	2005	Meðaltal öllum árum
Fjöldi útgefinna ákæra	26	36	30	46	24	32
Meðaltalstími	242	490	387	437	386	388
Miðgildi	160	446	357	357	404	345
Lægsta gildi	6	10	109	99	41	53
Hæsta gildi	1.395	2.173	1.036	1.374	1.035	1.403

Fyrir kemur að rannsókn er hætt ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram, t.d. vegna skorts á upplýsingum eða þess að ákæra er ekki talin munu leiða til sakfellingar. Misjafnt er hversu löngum tíma þarf að verja í rannsókn til að komast að slíkri niðurstöðu. Árið 2005 var rannsókn hætt í 14 málum og var meðaltíminn 41 dagur, minnstur 3 dagar en lengstur 213 dagar.

## Skattalagabrot

Skattalagabrot eru langstærsti brotaflokkurinn sem efnahagsbrotadeildin fæst við. Á árunum 2001–2005 voru brot á skattalögum uppistaðan í 66% þeirra ákæra sem RLS gaf út (sjá töflu 6.3). Meðferðartími þessara brota var að meðaltali talsvert styttri en meðferðartími allra mála og munar þar 69 dögum.

**Tafla 6.3 Fjöldi daga hjá RLS að baki ákærum vegna skattalagabrota**

	2001	2002	2003	2004	2005	Meðaltal öllum árum
Fjöldi útgefinna ákæra v/skattalagabrota	19	20	15	30	23	21
Hlutfall af öllum útgefnum ákærum	73%	56%	50%	65%	96%	66%
Meðaltalstími	170	425	323	306	359	317
Miðgildi	160	391	321	323	392	317
Lægsta gildi	12	61	196	99	36	81
Hæsta gildi	404	778	494	632	731	608

Í um 60% tilvika tók rannsókn skattalagabrota innan við eitt ár en samsvarandi hlutfall fyrir öll efnahagsbrotamál var 52% líkt og fyrr greinir. Aðeins lítinn hluta skattalagabrota tók meira en 2 ár að rannsaka, þar af var aðeins eitt mál árið 2005 og ekkert árin 2003 og 2004.

Skattstjórar annast svokallað skatteftirlit til að ganga úr skugga um réttmæti skattskila hjá einstaklingum og lögaðilum. Við slíkt eftirlit getur vaknað grunur um brot á skattalögum og eru mál þá send skattrannsóknarstjóra ríkisins (SRS). Samkvæmt reglugerð um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna getur SRS einnig hafið rannsókn að eigin frumkvæði, eftir tilvísun frá lögreglu eða kæru eða ábendingu frá utanaðkomandi aðila. Gengið er út frá því sem meginreglu í íslenskum lögum að alvarleg skattalagabrot skuli fyrst rannsökuð af SRS og síðan af RLS, þótt ekkert sé því til fyrirstöðu að lögregla ákveði að rannsaka slík brot án aðkomu SRS.

Rannsóknir SRS lúta reglum laga um meðferð opinberra mála á sama hátt og rannsóknir lögreglu. Ef rannsókn SRS staðfestir grun um brot er henni lokið með skýrslu þar sem m.a. kemur fram áætlaður vantallinn skattstofn. Þegar hinn grunaði hefur fengið kost á að andmæla því sem fram kemur í skýrslunni og hugsanlega leggja fram ný gögn tekur SRS ákvörðun um refsimeðferð. Jafnframt er skýrslan send ríkisskattstjóra (RSK) til að hann geti endurákvarðað skatt á hinn grunaða.

Refsimeðferð getur verið þrenns konar. Í fyrsta lagi getur máli lokið með því að SRS ákveði sekt. Þessi leið er farin þegar brot eru ekki talin alvarleg og varða ekki háar fjárhæðir. Í öðru lagi eru mál send Yfirskattanefnd (YSKN) til sektarmeðferðar, m.a. ef fjárhæð vantallins skattstofns er yfir tilteknum viðmiðunarmörkum. Í þriðja lagi eru mál send í opinbera rannsókn hjá RLS ef brot eru talin sérstaklega alvarleg og uppfylla tiltekin skilyrði.<sup>41</sup> Á síðustu árum hefur SRS hækkað þá viðmiðunarfjárhæð sem hann notar til að ákveða hvort mál skuli sent RLS til opinberrar sakamálemeðferðar. Við þá ákvörðun er einnig horft til þess hve alvarleg brotin eru að öðru leyti, s.s. hversu víðtæk brotastarfsemin er og hversu lengi hún hefur staðið yfir.

Almennur andmælafrestur hjá SRS er 30 dagar en fyrir kemur að veittur er lengri frestur ef gild ástæða þykir til. Andmæli geta valdið því að hefja þarf rannsókn að einhverju leyti að nýju. Þá kemur fyrir að málum sem vísað hefur verið til YSKN til refsimeðferðar sé vísað aftur til SRS, t.d. ef hinn grunaði óskar eftir því að mál hans verði ekki tekið fyrir af nefndinni. Það getur því liðið allangur tími frá því að upphafleg skýrsla liggur fyrir þar til mál er sent RLS. Á tímabilinu 2001–2005 var þessi tími að meðaltali 269 dagar í málum sem leiddu til opinberrar ákæru. Málsmeðferðartími frá því að rannsókn hófst

<sup>41</sup> Sjá 38. gr. reglugerðar nr. 373/2001 um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna.

hjá SRS þar til RLS gaf út ákæru var að meðaltali rúmlega 2 ár á tímabilinu 2001–2005.

**Tafla 6.4 Dagar að meðaltali frá því að rannsókn hófst hjá SRS þar til RLS gaf út ákæru vegna skattalagabrota 2001–2005**

Ákæru- gefnar út	Rannsókn SRS	Andmæla- frestur o.fl	Rannsókn RLS	Dagar samtals að meðaltali
2001	141	411	179	731
2002	274	297	408	979
2003	163	174	323	660
2004	170	218	306	694
2005	194	246	359	799
<b>2001-2005</b>	<b>188</b>	<b>269</b>	<b>315</b>	<b>772</b>

## 6.5 Samanburður við nágrannalönd

### Økokrim í Noregi

*Økokrim* er ein af undirstofnunum norska ríkislögreglustjórans (*Politidirektoratet*). Hún fæst við sams konar verkefni og efnahagsbrotadeild RLS, þ.e. rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum, veitir lögregluembættum rannsóknar-aðstoð og rannsakar og hefur eftirlit með peningaþvætti. Það sem helst aðgreinir *Økokrim* frá efnahagsbrotadeild RLS er að *Økokrim* getur alfarið valið þau verkefni sem hún tekur til rannsókna. Það val ræðst að miklu leyti af því hvort mál eru flókin, sérstök og/eða fordæmisgefandi að einhverju leyti en einnig af því hversu góðar líkur séu á því að rannsókn endi með útgáfu ákæru.

Eftir að lögregluumdæmum í Noregi var fækkað úr 54 í 27 árið 2002 hafa embættin orðið betur fær um að sjá sjálf um flóknari mál (minnstu embættin nú eru með 200.000 til 250.000 íbúa). Í staðinn er ætlast til að *Økokrim* hafi meira frumkvæði að því að taka mál til rannsókna, t.d. þau sem snerta fjármálamarkað og samkeppnismál. Þá hefur verið lögð áhersla á að hafðar séu gætur á ýmsum brotum sem kunna að viðgangast í styrkjakerfi atvinnulífsins. Einnig þykir eðlilegt að *Økokrim* taki að sér mál sem eru fordæmisgefandi um túlkun laga og þyngd refsinga. Stjórn *Økokrim* ákveður hvaða mál eru tekin til meðferðar og getur því hagað inntöku þeirra í samræmi við afkastagetu stofnunarinnar.

Árið 2005 voru starfsmenn *Økokrim* 125 og sinntu 53 þeirra rannsókn efnahagsbrotamála. Þeim er skipt í 7 rannsóknarteymi sem eingöngu sinna tilteknum mála- eða brotaflokkum. Í hverju teymi eru yfirleitt 4–7 starfsmenn með ólíkan bakgrunn, þ.e. lögreglumenn, sérfræðingar (t.d. viðskiptafræðingar) og oftast lögfræðingur. Yfir hverjum hópi er yfirleitt fulltrúi saksóknara (*anklagare*). Oft eru kallaðir inn sérfræðingar frá öðrum embættum eftir því

sem við á, t.d. frá skattstjóra þegar unnið er að rannsókn skattalagabrota en náði samstarf er milli *Ökokrim* og rannsóknardeilda skattstjóranna.

Hlutfall lokinna mála af nýjum málum á tímabilinu 2001–2005 nam 114%. Stofnuninni virðist því hafa tekist allvel að miða inntöku mála við afkastagetu. Þetta þýðir jafnframt að hún hefur náð að vinna upp mál frá fyrri árum á tímabilinu.

## Ekobrottsmyndigheten í Svíþjóð

*Ekobrottsmyndigheten* er sjálfstæð stofnun sem sinnir ákveðnum flokkum efnahagsbrotamála sem upp koma á 3 stærstu þéttbýlissvæðum Svíþjóðar; á Stokkhólms-, Gautaborgar- og Málmeyjarsvæðunum. Mál sem Ekobrottsmyndigheten fær til meðferðar eru margfalt fleiri en þau sem berast *Ökokrim* og RLS. Hins vegar eru þau í ákveðnum skilningi einsleitari því *Ekobrottsmyndigheten* annast aðeins rannsókn mála sem varða brot á skattalögum, lögum um bókhald, hlutafélagalögum, samkeppnislögum, brot á ákveðnum greinum hegningarlaga (*brottsbalken*) og lögum sem varða styrki til sænskra aðila frá Evrópusambandinu. *Ekobrottsmyndigheten* fjallar hins vegar að jafnaði ekki um fjársvik, fjárrátt, umboðssvik og skilasvik en þó geta komið upp tilvik þar sem slík brot koma til rannsóknar.

Árið 2005 voru starfsmenn *Ekobrottsmyndigheten* 402, þar af um 325 sem sinntu rannsóknarstörfum. Starfsmönnum er skipt í rannsóknarteymi sem sinna tilteknum mála- eða brotaflokkum. Í hverju teymi eru yfirleitt 4–5 starfsmenn með ólíkan bakgrunn, þ.e. lögreglumenn, sérfræðingar (t.d. viðskiptafræðingar), sérþjálfaðir rannsóknarmenn og lögfræðingar. Yfir hverjum hópi er yfirleitt fulltrúi saksóknara (*áklagare*).

Á miðju ári 2005 tók embættið upp ný vinnubrögð sem miða að því að stytta málsmeðferðartíma. Áður höfðu mál sem bárust stofnuninni verið flokkuð í 3 flokka, þ.e. einföld mál, meðalþung og mjög erfið. Nú eru öll mál flokkuð í tvennt, annars vegar í fjölda-erindi (*mängdärenden*), sem varða einföld brot, og hins vegar í verkefnis-erindi (*projectärenden*) sem varða alvarleg eða flókin brot. Við afgreiðslu fjölda-erinda, sem eru u.þ.b. helmingur mála sem berast *Ekobrottsmyndigheten*, má beita stöðluðum aðferðum rútínuvinnu. Nákvæmar vinnureglur gilda um meðhöndlun þeirra og er starfsfólk sérstaklega þjálfað til þess. Jafnframt er nú unnið að slíkum vinnureglum fyrir ólíkar tegundir verkefnis-erinda. Slík erindi eru jafnan skilgreind sem sérstök verkefni og tekur undirbúningur og stjórnun þeirra mið af aðferðum verkefnastjórnunar. Þessi nýju vinnubrögð virðast hafa skilað sér í auknum afköstum stofnunarinnar. Þrátt fyrir svipaðan fjölda innkominna mála árið 2005 og 2004 jókst fjöldi lokinna mála því úr 3.763 í 5.027 eða um 34%, þrátt fyrir að starfsmönnum hafi fækkað lítillega milli ára.

Langstærstur hluti þeirra brota sem *Ekobrottsmyndigheten* rannsakar eru skattalaga- og bókhaldsbrot. Samtals voru slík brot meira en 80% af kærum sem bárust embættinu á árinu 2005. Rannsókn skattalagabrota í Svíþjóð er með allt öðrum hætti en hér á landi. Þar er ekki embætti skattrannsóknarstjóra og er rannsókn skattalagabrota ávallt á forræði saksóknara, ýmist hjá *Ekobrottsmyndigheten*, héraðssaksóknurum (*statsåklagare*) eða lögreglustjórum. Ekki er þar heldur úrskurðarnefnd á borð við Yfirskattanefnd heldur taka saksóknarar allar ákvarðanir um hvernig málum skuli lyktað. Hvort ákært er eða einungis sektað fer eftir eðli brots hverju sinni. Sérstakar skattrannsóknardeildir eru starfræktar hjá skattstjórum í Svíþjóð (*skattebrottsenheter*) og vinna þær að rannsókn ætlaðra skattalagabrota með lögreglu undir stjórn saksóknara.

Hlutfall lokinna efnahagsbrotamála af nýjum málum á tímabilinu 2001–2005 nam 101% sem þýðir að *Ekobrottsmyndigheten* hefur tekist vel að stilla saman inntöku mála og afkastagetu. Þetta er athyglivert þegar haft er í huga að *Ekobrottsmyndigheten* velur ekki sjálf þau mál sem hún tekur til rannsóknar, líkt og *Økokrim* og að nokkru leyti RLS gera. Skýringin á þessum árangri liggur í því að búið hefur verið þannig að stofnuninni að hún getur haft undan að afgreiða þau mál sem henni berast. Þá skiluðu breytt vinnubrögð á árinu 2005 stórauðnum afköstum það ár, eins og fram hefur komið.

## Samanburður á málsmeðferðartíma

### Samanburður við *Økokrim*

*Økokrim* hefur sett sér það markmið að stytta málsmeðferðartíma og því hefur markvisst verið dregið úr inntöku mála síðustu árin. Skipulag og starfsaðferðir stofnunarinnar styðja við þetta markmið því eins og komið hefur fram eru rannsóknarteymin stór og vinna margir í hverju máli. Þetta endurspeglast í því að á tímabilinu 2001–2005 voru að meðaltali aðeins tekin inn 1,3 mál á ári á hvern starfsmann en hann lauk að meðaltali 1,4 máli á ári. Þetta er miklu minni málafjöldi á hvern starfsmann en hjá bæði *Ekobrottsmyndigheten* og RLS. Slíkur samanburður sýnir þó aðeins hversu ólík verkefni stofnananna eru og hversu ólíkar leiðir ríkin hafa valið þegar kemur að fyrirkomulagi efnahagsbrotarannsóknna.

**Tafla 6.5 Fjöldi daga að meðaltali að baki útgefnum ákærum í efnahagsbrotamálum (öll mál)**

	2001	2002	2003	2004	2005	Meðaltal öll ár
Efnahagsbrotadeild RLS	242	490	387	437	386	388
Økokrim	214	307	409	176	331	287

*Økokrim* setti sér það markmið fyrir árið 2005 að málsmeðferðartími skyldi aldrei vera lengri en 275 dagar en eins og lesa má út úr töflu 6.5 náðist það

markmið ekki. Málsmeðferðartími hjá *Økokrim* var þó að jafnaði mun styttri en hjá RLS á tímabilinu 2001–2005 og munar þar um 100 dögum. Aðeins eitt ár (2003) var meðaltíminn lengri hjá *Økokrim* en RLS.

Óhætt er að gera ráð fyrir að málin sem *Økokrim* sinnir séu að jafnaði umfangsmeiri en mál RLS þar sem fyrrnefnda stofnunin sinnir eingöngu stærstu efnahagsbrotamálum sem upp koma í Noregi auk mála sem talin eru geta haft fordæmisgildi. Minni málum er sinnt af héraðssaksóknurum sem eru 10 í landinu öllu og lögreglustjórum sem eru 27. Samanburður milli RLS og *Økokrim* gefur því vísbendingu um að í Noregi taki rannsókn umfangsmikilla efnahagsbrotamála að jafnaði skemmri tíma en hér á landi.

### **Samanburður við *Ekobrottsmyndigheten***

Sem fyrr greinir er grundvallarmunur á fyrirkomulagi rannsókna skattalagabrota hér á landi og í Svíþjóð. Þessi munur skiptir máli þegar borinn er saman málsmeðferðartími milli RLS og *Ekobrottsmyndigheten*.<sup>42</sup>

Hér á landi annast SRS nær undantekningarlaust rannsókn ætlaðra skattalagabrota áður en RLS tekur við, þ.e. þegar máli er vísað til lögreglurannsóknar. Í Svíþjóð fer öll rannsókn slíkra brota frá upphafi fram undir stjórn saksóknara þótt skattrannsóknardeildir skattstjóranna taki oftast þátt í þeim. Sænska kerfið byggist með öðrum orðum á mjög náinni samvinnu ákærvalds, lögreglu og skattyfirvalda meðan kerfið hér á landi gerir ráð fyrir að skýr skil séu milli rannsóknar skattyfirvalda annars vegar og ákærvalds og lögreglu hins vegar

Í tölum *Ekobrottsmyndigheten* um málsmeðferðartíma er vinna skattrannsóknardeildanna innifalin. Þegar málsmeðferðartími hjá RLS og *Ekobrottsmyndigheten* er borinn saman er því eðlilegt að líta ekki einungis til meðferðartíma skattalagabrota hjá RLS heldur að bæta við þeim tíma sem SRS hefur áður varið í meðferð þeirra. Niðurstaðan af þeim samanburði kemur fram í töflu 6.6 (sjá nánar Viðauka VIII).

Samanburðurinn gefur vísbendingu um að málsmeðferðartími sé að jafnaði nokkuð lengri hér á landi en í Svíþjóð. Því má bæta við að málsmeðferðartími skattalagabrota var að meðaltali þó nokkuð styttri hjá *Ekobrottsmyndigheten* en hjá SRS/RLS árið 2005.

<sup>42</sup>Tölur um málsmeðferðartíma hjá *Ekobrottsmyndigheten* miðast við tímann frá því ákæra berst þar til rannsókn hefur verið lokið með einu af þremur lagalegum úrræðum (*lagföring*) sem saksóknari í Svíþjóð getur beitt: ákæru (*åtal*), nokkurs konar sátt (*åtalsunderlåtelse*) eða sekt (*strafföreläggande*).

**Tafla 6.6 Fjöldi daga að meðaltali að baki útgefnum ákærum í efnahagsbrotamálum (öll mál)**

	2001	2002	2003	2004	2005	Meðaltal öll ár
RLS og SRS*	645	785	554	670	795	690
Ekobrottsmyndigheten	533	523	496	523	440	503

\*Heildarmálsmeðferðartími allra mála hjá RLS að viðbættum tíma frá því að rannsókn hefst hjá SRS og þar til ákæra berst RLS þegar um skattalagabrot er að ræða (sjá nánar Viðauka VIII).

Setja þarf vissa fyrirvara við þennan samanburð vegna þess munar sem er á réttarfari landanna, bæði vegna ólíks fyrirkomulags rannsókna og saksókna efnahagsbrota og vegna óvissu um að hvaða marki mál eru sambærileg. Í þessu sambandi má geta þess að *Ekobrottsmyndigheten* hefur hin síðari ár lagt aukna áherslu á umfangsmikil mál sem taka langan tíma. Árið 2004 voru slík mál aðeins um 3% allra mála en þau tóku um 40% af vinnutíma starfsmanna. Af öllum málum sem *Ekobrottsmyndigheten* hafði til rannsókna í árslok 2005 hafði rúmlega helmingur verið innan við ár til meðferðar en um fimmtungur meira en 2 ár. Það er því ljóst að þótt *Ekobrottsmyndigheten* rannsaki færri brotaflokkar en bæði RLS og *Økokrim* og málin séu í þeim skilningi einsleitari, þá er í öðrum skilningi mikil „breidd“ í þeim.

Samhliða breytingum á vinnubrögðum um mitt ár 2005, sem áður er getið, setti *Ekobrottsmyndigheten* sér það markmið að rannsókn fjölda-erinda taki í mesta lagi 90 daga og rannsókn verkefni-erinda í mesta lagi 365 daga. Eftir er að koma í ljós hvort þau markmið munu nást á árinu 2006.

### Samanburður á sakfellingarlutfalli

*Økokrim* velur sjálf þau mál sem stofnunin tekur til rannsókna, m.a. út frá því hversu líklegt er talið að rannsókn leiði til útgáfu ákæru. Stofnunin hefur sett sér það markmið að hlutfall mála sem enda með ákæru skuli vera minnst 80% og hefur það náðst á hverju ári a.m.k. undanfarin fimm ár. Hjá RLS og *Ekobrottsmyndigheten* er þetta hlutfall mun lægra enda geta embættin ekki valið málin á sama hátt og *Økokrim*. Því er samanburður milli embættanna að þessu leyti ekki raunhæfur. Sem fyrr greinir hefur ákæruhlutfallið verið í kringum 50% hjá RLS síðustu ár en hjá *Ekobrottsmyndigheten* hefur það verið enn lægra eða aðeins um 30%.

Markmið *Økokrim* er að 90% ákærðra brota skili sakfellingu fyrir dómi. Síðustu þrjú ár hefur þetta markmið náðst einu sinni. *Ekobrottsmyndigheten* gefur ekki upp nákvæmar tölur um þetta hlutfall en segir að sakfellingarlutfallið sé yfirleitt um 90%.

Tafla 6.7 sýnir samanburð á sakfellingarlutfalli hjá efnahagsbrotadeild RLS, *Økokrim* og *Ekobrottsmyndigheten* fyrir árin 2003–2005. Að meðaltali er það

hæst hjá efnahagsbrotadeild RLS, en eins og áður var nefnt eru tölur frá *Ekobrottsmyndigheten* ónákvæmar. Árið 2005 kemur illa út hjá *Økokrim* en þá var dæmt í umfangsmiklu máli og sýknað í mörgum liðum. Almenn tveimur sakfellingarhlutfall vera ívið hærra hjá RLS en hjá hinum stofnunum. Rétt er þó að setja fyrirvara við niðurstöðuna vegna þess munar sem er á fyrirkomulagi efnahagsbrotarannsókna í löndunum þremur og vegna þess hve verkefni stofnananna geta verið ólík.

**Tafla 6.7 Hlutfall ákærðra brota sem enduðu með sakfellingu 2003-2005**

	2003	2004	2005	Meðaltal öll ár
Efnahagsbrotadeild RLS	83%	93%	99%	92%
<i>Økokrim</i>	88%	90%	73%	84%
<i>Ekobrottsmyndigheten</i>	90%	90%	90%	90%

## Samanburður á samsetningu mannafla

Tafla 6.8 sýnir hvernig starfsmenn efnahagsbrotadeildar RLS, *Økokrim* og *Ekobrottsmyndigheten* sem sinntu rannsóknarstörfum skiptust eftir menntun árið 2005, þ.e. í lögfræðinga, viðskiptafræðimenntaða starfsmenn, lögreglumenn og rannsóknarmenn. Hlutfallslega eru flestir lögfræðingar og viðskiptafræðimenntaðir starfsmenn hjá *Økokrim*. Athygli vekur hve hlutfallslega fáir viðskiptafræðimenntaðir eru hjá *Ekobrottsmyndigheten* en þar hefur verið farin sú leið að þjálfa fólk með ýmsan bakgrunn sérstaklega í að vinna að rannsókn efnahagsbrota. Af 125 starfsmönnum *Økokrim* sinntu 84 rannsóknarstörfum, þar af voru 52,5 í efnahagsbrotamálunum (63%). Hjá *Ekobrottsmyndigheten* sinntu 325 af 402 starfsmönnum rannsóknarstörfum og allir í efnahagsbrotamálum (100%). Taflan sýnir að lögfræðingar voru hlutfallslega fæstir hjá efnahagsbrotadeild RLS en þar voru lögreglumenntaðir hins vegar hlutfallslega langflestir, alls 81% á móti 42% hjá *Økokrim* og 52% hjá *Ekobrottsmyndigheten*.

**Tafla 6.8 Samanburður á samsetningu mannafla við rannsóknarstörf 2005**

	RLS		Økokrim		Ekobrottsmyndigheten	
	Fj.	Hlutf.	Fj.	Hlutf.	Fj.	Hlutf.
Lögfræðingar	3	19%	22	26%	78	25%
Viðskiptafr. / hagfr. / endurskoðendur			27	32%	36	10%
Rannsóknarmenn					46	13%
Lögreglumenn	11	81%	35	42%	165	52%
Lögreglumenn með BS í viðskiptafr.	2	12,5%				
<b>Alls</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>	<b>325</b>	<b>100%</b>
<b>Þar af við rannsókn efnahagsbrota</b>	<b>12,6</b>	<b>78%</b>	<b>52,5</b>	<b>63%</b>	<b>325</b>	<b>100%</b>



Þess má geta að eftir að úttekt Ríkisendurskoðunar hófst var starfsháttum efnahagsbrotadeildar RLS breytt þannig að fleiri starfsmenn hennar sinna nú rannsókn efnahagsbrota en áður. Nú er alls 16 stöðugildum varið til þessa verkefnis deildarinnar og lögfræðingar deildarinnar eru nú 5.

## 6.6 Þættir sem valda löngum málsmeðferðartíma og tillögur til úrbóta

Samkvæmt 70. gr. stjórnarskrárinnar ber hverjum manni réttur til að fá „úrlausn um ákæru um refsiverða háttsemi á hendur sér innan hæfilegs tíma“.<sup>43</sup> Í 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var hér á landi árið 1994, segir að hver sá sem sakaður er um refsivert brot eigi rétt til „réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli“.<sup>44</sup> Þessi fyrirmæli taka ekki einungis til meðferðartíma máls fyrir dómi heldur einnig til þess tíma sem mál er til rannsóknar hjá lögreglu eða öðrum stjórnvöldum. Erfitt er að fastsetja ákveðin tímamörk í þessu sambandi enda fer það eftir eðli og umfangi máls hvað telst vera hæfilegur málsmeðferðartími. Stjórnvöld hljóta þó að stefna að því að málsmeðferðartími sé ávallt eins skammur og frekast er kostur, bæði vegna sjónarmiða um réttaröryggi og skilvirkni í starfsemi hins opinbera.

Dæmi eru um að dómstólar hér á landi hafi mildað refsingar í efnahagsbrota-málum vegna þess að óhóflegur dráttur er talinn hafa orðið á meðferð máls hjá yfirvöldum.<sup>45</sup> Þá verður nýlegur dómur Hæstaréttar ekki skilinn öðruvísi en að í honum felist gagnrýni á RLS vegna þess hve langur tími leið frá því að tilteknu máli var vísað til embættisins þar til sakborningur var kallaður til skýrslutöku.<sup>46</sup>

Erfitt er að bera saman málsmeðferðartíma efnahagsbrota á Íslandi og í nágrennalöndunum vegna mismunandi fyrirkomulags rannsókna og saksókna slíkra brota, vegna ólíks réttarfars og vegna þess að tölur liggja ekki á lausu eða eru að einhverju leyti ófullkomnar. Þó gefur samanburður á RLS og norsku efnahagsbrotastofnuninni *Økokrim* ákveðna vísbendingu um að rannsókn og saksókn umfangsmikilla efnahagsbrota taki almennt lengri tíma hér á landi en í Noregi. Er þá miðað við tímann frá því að kæra berst þar til gefin hefur verið út ákæra. Þá gefur samanburður við sænsku efnahagsbrotastofnunina *Ekobrottsmyndigheten* vísbendingu um að málsmeðferðartími efnahagsbrota sé almennt nokkuð lengri hér á landi en á þremur helstu þétt-

<sup>43</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (lög nr. 33/1944).

<sup>44</sup> Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

<sup>45</sup> Sjá t.d. dóma Hæstaréttar nr. 111/2003 og 112/2003 sem báðir varða skattalagabrot.

<sup>46</sup> Sjá dóm Hæstaréttar nr. 248/2006. Um var að ræða ætluð umfangsmikil brot á skattalögum. Liðu rúmlega 2 ár frá því að SRS vísaði málinu til RLS þar til sakborningur var kallaður til skýrslutöku. Orðrétt segir í dóminum: „Verður ekki séð af gögnum málsins að nokkuð hafi verið aðhafst af hálfu sóknaraðila frá þeim tíma [er kæra SRS barst RLS] og þar til varnaraðili var kallaður til skýrslutöku.“

býlissvæðum Svíþjóðar. Ein meginástæðan virðist vera ólík meðferð skattalagabrota sem veldur því að í Svíþjóð tekur skemmri tíma en hér að ljúka rannsókn og ákærsmíð vegna slíkra brota.

Ljóst er þó að málsmeðferðartími efnahagsbrota sem lyktar með opinberri ákæru er almennt töluvert lengri hér á landi en eðlilegt þykir bæði í Svíþjóð og Noregi, sé litið til þeirra markmiða sem efnahagsbrotastofnanir þessara landa hafa sett að þessu leyti. Ekki er talið eðlilegt að rannsókn umfangsmikils efnahagsbrotamáls taki meira en 275 daga í Noregi og ekki meira en 365 daga í Svíþjóð. Þar þykir ekki heldur eðlilegt að rannsókn einfalds máls, t.d. skattalagabrots, taki meira en 90 daga. Að meðaltali liðu 388 dagar frá móttöku kæru til útgáfu ákæru hjá RLS á tímabilinu 2001–2005 og eru þá bæði talin með umfangsmikil og einfaldari mál. Við þennan samanburð ber einnig að hafa í huga að 66% af þeim ákærum sem RLS gaf út á tímabilinu voru vegna skattalagabrota sem áður höfðu sætt ítarlegri rannsókn hjá SRS.

Ríkisendurskoðun telur að íslensk stjórnvöld eigi ekki að sætta sig við að meðferðartími efnahagsbrotamála sé almennt lengri hér en talið er eðlilegt í nágrannalöndunum. Að mati stofnunarinnar valda tilteknir þættir í starfsemi efnahagsbrotadeildar, og að hluta til í samspili hennar við aðrar stofnanir, því að rannsókn mála tekur jafn langan tíma og raun ber vitni. Hér á eftir er fjallað um þessa þætti, auk þess sem settar eru fram tillögur sem miða að því að stytta málsmeðferðartíma.

## **1. Breytt fyrirkomulag rannsókna alvarlegra skattalagabrota**

Langur málsmeðferðartími skattalagabrota sem lyktar með opinberri ákæru er m.a. afleiðing þess að skýrsla er tvívegis tekin af sakborningi, fyrst hjá SRS og síðan hjá RLS.

Stjórnendur efnahagsbrotadeildar RLS telja þessa tilhögun óhjákvæmilega. Ekki sé unnt að byggja málshöfðun á skýrslum sem teknar eru af sakborningi hjá SRS vegna þess að eðlismunur sé á sönnunarbyrði og réttarstöðu sakborninga eftir því hvort skattyfirvöld eða lögregla eigi í hlut. Sönnunarbyrði hvíli á skattgreiðanda þegar mál sé til rannsókna hjá SRS en hjá ákærvaldinu þegar mál sé til rannsókna hjá RLS. Fyrir komi að SRS kæri fleiri meint brot til RLS en unnt sé að sanna í opinberu sakamáli vegna þess að sönnunarkröfur í slíkum málum séu aðrar og strangari en hjá skattyfirvöldum. Af þessum sökum sé óhjákvæmilegt að yfirheyrslur og önnur ítarlegri gagnaöflun fari fram eftir að máli hefur verið vísað til opinberrar rannsókna hjá RLS.

Að mati Ríkisendurskoðunar felst tvíverknaður í þessari tilhögun sem lengir málsmeðferðartíma að óþörfu. Rannsóknir SRS lúta sömu grundvallarreglum opinbers réttarfars og rannsóknir lögreglu. Sá sem er til rannsókna hjá SRS fær stöðu grunaðs manns og hefur öll réttindi hans, þ. á m. rétt á að fá

skipaðan verjanda á kostnað ríkissjóðs.<sup>47</sup> Skýrslur teknar hjá SRS hafa þar af leiðandi sama sönnunargildi og skýrslur teknar hjá lögreglu. Formlega er því ekkert sem gerir þá kröfu að sakborningur sé kallaður til skýrslutöku eftir að máli hefur verið vísað til RLS. Þá má benda á að bæði sakborningur og vitni þurfa að gefa skýrslu frammi fyrir dómara til þess að framburður þeirra verði lagður til grundvallar dómi samkvæmt meginreglunni um milliliðalausar sönnunarfærslu fyrir dómi. Skýrslur sem gefnar eru hjá lögreglu eða öðrum stjórnvöldum hafa því takmarkað sönnunargildi einar sér, þar sem sakborningur þarf hvort eð er að gefa skýrslu að nýju fyrir dómi.

Til að koma í veg fyrir þennan tvíverknað og stuðla að styttri málsmeðferðartíma telur Ríkisendurskoðun brýnt að skapa betri samfellu í rannsókn alvarlegra skattalagabrota. Í því efni eru tvær leiðir hugsanlegar.

Annars vegar að SRS beini máli til RLS jafnskjótt og ljóst er orðið að um opinbert sakamál er að ræða.<sup>48</sup> Eftir að máli hefði verið vísað til RLS myndu starfsmenn SRS þó halda áfram að vinna að rannsókn þess í samvinnu við starfsmenn efnahagsbrotadeildar. Þannig yrði stuðlað að samfellu í málsmeðferðinni og tryggt að upplýsingar og þekking nýttust sem best. Að mati Ríkisendurskoðunar mælir ekkert í lögum gegn því að embættin hafi með samvinnu af þessu tagi. Raunar eru fordæmi fyrir því að SRS hafi vísað máli til lögreglu á frumstigi og að starfsmenn skattyfirvalda og lögreglu hafi í framhaldinu staðið sameiginlega að rannsókn, m.a. skýrslutökum.<sup>49</sup> Í þessu sambandi má einnig benda á fyrirkomulag rannsókna skattalagabrota í Svíþjóð sem byggist á mjög náinni samvinnu saksóknara, lögreglu og skattrannsóknardeilda skattstjóranna (sjá 6.5).

Hin leiðin er að færa ákærvald í þessum málum til SRS.<sup>50</sup> Er þá gengið út frá því að slíkt ákærvald næði til mála þar sem eingöngu væri grunur um brot á skatta- og/eða bókhaldslögum en ekki um annars konar brot. Gegn þessari leið mælir þó að hún felur í sér frávík frá núverandi fyrirkomulagi ákærvalds í landinu sem er alfarið í höndum lögreglu og ríkissaksóknara. Er hún af þeirri ástæðu síðri kostur en fyrrnefnda leiðin.

<sup>47</sup> Í reglugerð um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna er einungis kveðið á um rétt grunaðs til að hafa talsmann með sér við skýrslutöku sem hann beri sjálfur hugsanlegan kostnað af (sbr. 26. gr.). Í kjölfar ákvörðunar Héraðsdóms Reykjavíkur árið 2003 hefur framkvæmd skýrslutöku verið breytt hjá SRS og eru réttindi sakbornings hjá SRS nú að öllu leyti sambærileg og réttindi manns sem gefur skýrslu hjá lögreglu skv. lögum um meðferð opinberra mála.

<sup>48</sup> Samkvæmt 38. gr. reglugerðar um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna getur SRS vísað máli til opinberrar rannsóknar á hvaða stigi sem er.

<sup>49</sup> Hér er vísað til svokallaðs Landvélamáls. Nokkur dæmi eru um það frá síðari árum að SRS hafi beint máli til RLS á frumstigi rannsóknar. Síðast var það gert árið 2000.

<sup>50</sup> Áður hefur verið bent á þennan möguleika, sjá t.d. *Skýrsla starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi (Lögð fyrir Alþingi af fjármálaráðherra á 131. löggjafarþingi 2004-2005)* bls. 42.

Hvor leiðin sem fari yrði mætti jafnframt hækka þær viðmiðunarfrjárhæðir sem SRS notar til að ákvarða hvort máli skuli vísað til lögreglu. Mál yrðu því í auknum mæli leidd til lykta hjá embættinu sjálfu með sekt. Þetta stuðlaði að því að einungis alvarlegri og umfangsmeiri mál færu í opinbera meðferð.

Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi að kanna rækilega rök með og á móti fyrrnefndum lausnum. Jafnframt telur stofnunin að ekki eigi að ráðast í breytingar nema að undangenginni ítarlegri endurskoðun á heildarfyrirkomulagi rannsóknar og saksóknar efnahagsbrota hér á landi.

## 2. Heimild til að „skera utan af“ málum – *beskæring*

Samkvæmt 721. gr. dönsku réttarfarslaganna (*Lov om rettens pleje*) er ákærvaldinu heimilt að hætta við að gefa út ákæru í máli eða hluta máls ef hún er talin geta haft í för með sér erfiðleika, kostnað eða meðferðartíma sem ekki eru í samræmi við þá hagsmuni sem í húfi eru eða þá refsingu sem ætla má að brotið leiði til.<sup>51</sup> Í dönsku er í þessu sambandi talað um að „skera utan af“ sakamálum (*beskæring af straffesager*). Ekki er að finna hliðstætt ákvæði í lögum um meðferð opinberra mála, sbr. þó 113 gr. laganna þar sem segir að falla megi frá saksókn að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Heimildin í dönsku lögum hefur oft verið nýtt á undanförunum árum í tengslum við rannsókn umfangsmikilla efnahagsbrotamála. Ekki liggja þó fyrir nákvæmar tölur um þetta. Loks má geta þess að rætt hefur verið um að gera umrætt ákvæði skýrara gagnert í því skyni að stytta meðferðartíma slíkra mála.<sup>52</sup>

Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld ættu að kanna möguleika á því að sett verði ákvæði í íslensk lög sem veiti ákærendum hér á landi hliðstæða heimild til að skera utan af málum og þá sem danskir ákærendur hafa samkvæmt dönskum lögum. Með því móti væri unnt að stytta meðferðartíma umfangsmikilla efnahagsbrotamála án þess að almannahagsmunir væru fyrir borð bornir.

## 3. Fjölgun starfsmanna við efnahagsbrotarannsóknir

Ljóst er að efnahagsbrotadeildin nær ekki að hafa undan við að afgreiða þann fjölda mála sem embættinu berst þótt miðað hafi í rétta átt á síðustu árum. Þetta sést m.a. á því að á tímabilinu 2001–2005 var fjöldi lokinna mála aðeins um 70% af fjölda mála sem deildinni bárust. Það er miklu lægra hlutfall en hjá stofnunum í Noregi og Svíþjóð sem sinna svipuðum verkefnum. Þá er langur málsmeðferðartími í sumum tilvikum afleiðing þess að rannsókn hefst ekki fyrr en að nokkuð er um liðið frá því að kæra eða ábending berst deildinni. Samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar stafar þessi dráttur fyrst og fremst af

<sup>51</sup> „hvor sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt.“

<sup>52</sup> Sjá *Behandlingen af større straffesager om økonomisk kriminalitet m.v. Delbetænkning XI af Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet*. 2004, bls. 57-65.

Því að starfsmenn deildarinnar hafa ekki náð að hafa undan við að afgreiða innkomin mál.

Ríkisendurskoðun telur ekki raunhæft að stefna að verulegri styttingu málsmeðferðartíma án þess að fjölga þeim starfsmönnum sem sinna rannsókn efnahagsbrota. Breytingar á verkefnum efnahagsbrotadeildar með nýjum lögreglugögum, frá júní 2006, hafa þegar haft í för með sér að stöðugildum í rannsóknum hefur fjölgað um tvö. Eru það þau stöðugildi sem hingað til hefur verið ráðstafað í verkefni á sviði öryggismála en þau verða flutt til nýrrar greiningardeildar RLS. Einnig mun rannsóknaraðstoð framvegis ekki verða bundin við RLS og má búast við að hún færist í auknum mæli til embættis Lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins (LH), sem tekur til starfa í ársbyrjun 2007, og annarra stærri lögregluembættanna. Má því búast við því að áfram dragi úr þessum þætti í starfsemi deildarinnar, líkt og gerst hefur undanfarin ár. Þeir starfsmenn efnahagsbrotadeildar sem til þessa hafa sinnt rannsóknaraðstoð með öðrum verkefnum ættu þá að geta einbeitt sér að rannsókn efnahagsbrota.

Fjölgun starfsmanna við rannsókn efnahagsbrota skapar möguleika á því að auka sérhæfingu þeirra sem mun þegar fram í sækir skila sér í aukinni skilvirkni og styttri málsmeðferðartíma. Starfsmenn *Økokrim* í Noregi og *Ekobrottsmyndigheten* í Svíþjóð eru mun fleiri en efnahagsbrotadeildar RLS og geta því sérhæft sig meira. Hjá fyrrnefndu stofnunum tveimur sinna mismunandi rannsóknarteymi eingöngu ákveðnum mála- eða brotaflokkum. Ríkisendurskoðun telur að skoða ætti sérstaklega þau vinnubrögð sem *Ekobrottsmyndigheten* tók nýlega upp og þykja hafa skilað mjög auknum afköstum (sjá kafla 6.5).

Verði ákveðið að fjölga starfsmönnum efnahagsbrotadeildar með nýráðningum telur Ríkisendurskoðun brýnt að sett verði mælanleg markmið um þann árangur sem slík fjölgun eigi að skila í formi aukinna afkasta og styttri málsmeðferðartíma. Ekki er hægt að segja nákvæmlega til um hversu mikið þarf að fjölga fyrir en slík markmið liggja fyrir.

Fjölgun starfsmanna við efnahagsbrotarannsóknir myndi hugsanlega skapa forsendur fyrir því að deildin gæti haft meira frumkvæði að rannsóknum mála en hún hefur nú. Sem fyrr greinir hefur RLS heimild til að taka til rannsóknar mál að eigin frumkvæði líkt og bæði *Økokrim* og *Ekobrottsmyndigheten*.

#### 4. Breytt samsetning starfsmannahópsins

Samanburður milli RLS annars vegar og *Økokrim* og *Ekobrottsmyndigheten* hins vegar leiðir í ljós að nokkur munur er á menntun og bakgrunni starfsmanna. Má segja að starfsmannahópurinn sé einsleitari hjá RLS en hinum stofnunum tveimur hvað varðar bakgrunn starfsmanna.

Eins og fram hefur komið hafa stjórnendur efnahagsbrotadeildar lagt áherslu á endur- og símenntun starfsmanna sem hefur skilað sér í því að menntunarstig þeirra hefur hækkað til muna síðustu ár. Ríkisendurskoðun telur þetta af hinu góða en bendir jafnframt á að stefna beri að aukinni fjölbreytni hvað varðar bakgrunn, menntun og reynslu starfsmanna. Má í þessu sambandi benda á að bæði *Økokrim* og *Ekobrottsmyndiheten* leggja áherslu á að auk hæfra lögreglumanna og lögfræðinga starfi hjá stofnununum fólk með viðamikla þekkingu og reynslu af atvinnurekstri, viðskiptum og fjármálum. Slíkir sérfræðingar fá sérstaka þjálfun í rannsókn efnahagsbrota, ýmist hjá stofnununum sjálfum eða í lögregluskólum. Til dæmis hefur síðarnefnda leiðin verið farin í Noregi.

Samkvæmt meginreglu íslenskra laga annast lögregla rannsókn brota. Að mati Ríkisendurskoðunar mælir þó ekkert í lögum beinlínis gegn því að sérfræðingar aðrir en lögreglumenn sinni rannsókn efnahagsbrotamála til jafns við þá síðarnefndu. Má minna á að starfsmenn SRS sinna rannsókn brota á skattalögum á sambærilegan hátt og lögregla, eins og áður er rakið. Einnig má benda á að samkvæmt 2. tl. 9. gr. lögreglulaga getur dómsmálaráðherra ákveðið að aðrir starfsmenn lögreglu en lögreglumenn fari tímabundið með lögregluvald til að sinna sérstökum verkefnum. Ríkisendurskoðun telur að t.d. mætti breyta lögreglulögum á þann veg að dómsmálaráðherra gæti veitt starfsmönnum RLS öðrum en lögreglumönnum ótímabundið lögregluvald eða á meðan þeir væru starfsmenn embættisins.

## 5. Bætt áætlanagerð og markmiðssetning

Fram til ársbyrjunar 2006 var sá vinnustundafjöldi sem starfsmenn efnahagsbrotadeildar vörðu í rannsókn einstakra mála ekki skráður. Nú skrá starfsmenn slíkar upplýsingar í miðlægt tölvukerfi. Upptaka verkbókhalds getur að mati Ríkisendurskoðunar skapað forsendur fyrir bættri áætlanagerð. Upplýsingar um þann tíma sem rannsókn mála hefur tekið í fortíðinni geta að sumu leyti nýst við að áætla hversu langur tími fari í rannsókn mála í framtíðinni. Að visu eru mál aldrei að öllu leyti sambærileg og hvert mál einstakt í vissum skilningi, eins og fram hefur komið. Ríkisendurskoðun telur þó að efnahagsbrotadeild eigi að hagnýta upplýsingar sem verkbókhald veitir til að bæta áætlanagerð.

Þó að Efnahagsbrotadeildin hafi sett sér ákveðin árangursmarkmið til 2ja ára í senn hefur hún ekki sett sér mælanleg markmið um gæði, afköst og árangur, líkt og stofnanir gera sem hafa innleitt árangursstjórnun. Ríkisendurskoðun telur að efnahagsbrotadeild ætti að setja sér töluleg gæðaviðmið og árangursmarkmið, líkt og stofnanir sem sinna svipuðum verkefnum í nágrenni löndunum gera, einkum *Økokrim* í Noregi. Ríkisendurskoðun telur að deildin ætti að nýta sér tölulegar upplýsingar um málsmeðferðartíma, sakfellingarhlutfall o.s.frv. frá liðnum árum og móta sér markmið með hliðsjón af þeim.

Dæmi um viðmið og markmið sem efnahagsbrotadeildin gæti sett sér eru:

- Hlutfall sýknu- /sakfellingardóma.
- Að málsmeðferðartími skuli ekki fara fram úr ákveðnum dagafjölda.
- Að tilteknum hluta fyrirbyggjandi mála til rannsóknar skuli lokið á árinu.
- Að tími frá því rannsókn er lokið og ákæra gefin út skuli vera innan ákveðinna marka.
- Að fjöldi ólokinna mála sem eru eldri en 6–12 mánaða eða eldri en 1 ár skuli ekki fara fram yfir tiltekið mark.





# Viðaukar

## Viðauki I 4., 5. og 6. gr. lögreglulaga

(Samkvæmt lögum um breytingu á lögreglulögum og lögum um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, samþykktum á Alþingi 2. júní 2006. Óðlast gildi 1. janúar 2007.)

### 4. gr. *Æðsta stjórn lögreglu.*

Dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu. Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði hans.

### 5. gr. *Ríkislögreglustjóri.*

1. Hlutverk ríkislögreglustjóra er:

- a. að flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglunnar með einum eða öðrum hætti og vinna að og fylgjast með að þeim ákvörðunum verði fylgt í starfsemi lögreglunnar,
- b. að láta dómsmálaráðherra í té upplýsingar um hvers konar lögreglumálefni sem hann getur notað til að undirbúa og byggja ákvarðanir sínar á,
- c. að gera tillögur til dómsmálaráðherra um almenn fyrirmæli til lögreglustjóra,
- d. að vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglunnar,
- e. að annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu,
- f. að veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum,
- g. að annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu eða samstarf við lögreglu í öðru landi,
- h. að hafa með höndum yfirstjórn eða gefa fyrirmæli um framkvæmd einstakra löggæsluverkefna sem krefjast viðamikils undirbúnings eða þátttöku lögreglumanna úr fleiri en einu umdæmi. Ríkislögreglustjóri skal að fengnu samþykki dómsmálaráðherra tilkynna hlutaðeigandi lögreglustjóra eða lögreglustjórum ákvörðun sína varðandi stjórn löggæsluverkefnis með hæfilegum fyrirvara,
- i. að halda málaskrá um kærur sem berast lögreglu um afbrot með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða, dagbók lögreglu með upplýsingum um erindi til lögreglu og úrlausn þeirra, skrá yfir handtekna menn og aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í þágu

- löggesluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum. Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um þessar skrár,
- j. að fara með yfirstjórn almannavarna í umboði ráðherra að höfðu samráði við almannavarnaráð.
2. Sérstök verkefni sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum eru:
    - a. að starfrækja lögreglurannsóknardeild sem rannsakar skatta- og efnahagsbrot,
    - b. að starfrækja lögreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi,
    - c. 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,
    - d. að starfrækja alþjóðadeild er annist alþjóðleg boðskipti,
    - e. að starfrækja rannsóknastofu sem hafi eftirlit með framkvæmd tæknirannsókna lögreglu, þar með rekstri miðlægra gagnagrunna lögreglu á sviði tæknirannsókna, annist erlend samskipti vegna tæknirannsókna og samstarf, haldi skrá um horfið fólk og hafi umsjón með störfum kennslanefndar og útgáfu leiðbeininga og verklagsreglna um tæknirannsóknir sem ríkislögreglustjóri setur,
    - f. að starfrækja áfengiseftirlitsdeild sem annist eftirlit með meðferð áfengis,
    - g. að starfrækja almannavarnardeild sem annist verkefni á sviði almannavarna.
  3. Dómsmálaráðherra mælir nánar fyrir<sup>7)</sup> um starfsemi ríkislögreglustjóra.
  4. Ríkislögreglustjóra til aðstoðar eru aðstoðarríkislögreglustjórar. Einn þeirra skal vera staðgengill ríkislögreglustjóra.
  5. Þegar ríkislögreglustjóri er svo við málfefni eða aðila riðinn að hann mætti eigi gegna dómarastörfum í því skal hann víkja sæti og setur dómsmálaráðherra þá löghæfan mann til meðferðar þess máls.

#### **6. gr.** *Lögregluumdæmi og stjórn þeirra.*

Landið skiptist í 15 lögregluumdæmi. Með lögreglustjórn fara lögreglustjórar og sýslumenn sem hér segir:

1. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu fer með lögreglustjórn á svæði sem nær yfir Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstað, Mosfellsbæ, Kjósarhrepp, Kópavog, Garðabæ, Hafnarfjörð og Sveitarfélagið Álftanes.
2. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum, sem jafnframt er sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli, fer með lögreglustjórn á svæði sem nær yfir Grindavík, Sandgerði, Sveitarfélagið Garð, Reykjanesbæ og Sveitarfélagið Voga auk þeirra svæða á Suðurnesjum sem eru varnarsvæði samkvæmt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna.
3. Sýslumenn með aðsetur á Akranesi, í Borgarnesi, í Stykkishólmi, á Ísafirði, Blönduósi, Sauðárkróki, Akureyri, Húsavík, Seyðisfirði, Eskifirði,

Hvolsvelli, í Vestmannaeyjum og á Selfossi. Með lögreglustjórn í umdæmi sýslumannsins í Búðardal fer sýslumaðurinn í Borgarnesi, með lögreglustjórn í umdæmum sýslumannanna á Patreksfirði, í Bolungarvík og á Hólmavík fer sýslumaðurinn á Ísafirði, með lögreglustjórn í umdæmi sýslumannsins á Siglufirði fer sýslumaðurinn á Akureyri, með lögreglustjórn í umdæmi sýslumannsins á Höfn fer sýslumaðurinn á Eskifirði og með lögreglustjórn í umdæmi sýslumannsins í Vík fer sýslumaðurinn á Hvolsvelli. Umdæmi lögreglustjóra samkvæmt þessum tölulíð skulu að öðru leyti ákveðin með reglugerð að fenginni umsögn viðkomandi lögreglustjóra og sveitarstjórna.

Við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum skulu starfa aðstoðarlögreglustjórar.

Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs, hver í sínu umdæmi. Þeir annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæmi sínu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess. Vaktskipulag og almenn löggæsla í lögregluumdæmum á Vesturlandi, Norðurlandi, Austurlandi og Suðurlandi skal í hverjum fjórðungi samhæfð og samræmd eftir því sem við verður komið. Ráðherra setur nánari reglur um fyrirkomulag samvinnu og til hvaða umdæma hún skuli ná.

Lögreglustjórar fara með yfirstjórn leitar- og björgunaraðgerða í landi. Um björgun sem heyrir undir skipulag almannavarna gilda sérstök lög. Ráðherra setur reglur um samstarf lögreglu og björgunarsveita.

## Viðauki II Kostnaðarþróun RLS 1999-2005

### Kostnaður í þús.kr. á verðlagi hvors árs 1999-2005

		1999	2005	Hækkun %	Hækkun kr.
	<b>Kjarnastarfsemi</b>				
Yfirstjórn	Yfirstjórn	45.602	69.387	52%	23.785
Svið 1	Almennur rekstur svið 1	9.579	11.884	24%	2.305
Svið 1	Stjórnsýsla og rekstur	15.907	26.936	69%	11.029
Svið 1	Alþjóðamál (annað en Sirene og PTN)	12.628	17.539	39%	4.911
Svið 2	Almennur rekstur svið 2	7.146	16.799	135%	9.653
Svið 2	Umferðamál (Umferðadeild)	36.160	34.443	-5%	-1.717
Svið 3	Almennur rekstur svið 3	5.841	8.536	46%	2.695
Svið 3	Trúnaðarlæknir lögreglunnar		1.380		1.380
Svið 3	Tölvumál	8.768	21.918	150%	13.150
Svið 3	Tölvumál, landskerfi lögreglu	5.859	5.808	-1%	-51
Svið 3	Netkerfi		9.948		9.948
Svið 3	Útgáfa örkuskírteina		11.960		11.960
Svið 3	Áfengiseftirlits- og vopnalagamál	4.785	5.464	14%	679
Svið 4	ID-nefnd	2.182	3.103	42%	922
Svið 4	Upplýsingamál, forvarnir, útgáfa og innra eftirlit	26.707	37.028	39%	10.320
Svið 4	Almennur rekstur svið 4	5.660	9.573	69%	3.913
Svið 5	Almennur rekstur svið 5	7.772	12.901	66%	5.130
Svið 5	Rannsókn og saksókn efnahagsbrota	34.010	97.118	186%	63.108
Sameiginl.	Sameiginl. kostnaður vegna bíla stofnunar	1.236	1.808	46%	572
Sameiginl.	Leigubifreiðar		113		113
	<b>Kostnaður alls</b>	<b>229.841</b>	<b>403.646</b>	<b>76%</b>	<b>173.805</b>
	Kostnaður að frádrögnum sértekjum	211.404	385.953	83%	174.549
	<b>Fjöldi starfsmanna</b>	<b>34,0</b>	<b>43,0</b>	<b>26%</b>	<b>9,0</b>
	<b>Ný eða mjög breytt starfsemi</b>				
Yfirstjórn	Tetragjöld		3.323		3.323
Svið 1	Almennur rekstur		6.214		6.214
Svið 1	Alþjóðamál Sirene		59.979		59.979
Svið 2	Öryggismál og sérsveit	39.358	256.966	553%	217.607
Svið 2	Fjarskiptamiðstöð		122.881		122.881
Svið 2	Almannavarnadeild		64.807		64.807
Svið 2	Lögreglubifreiðar, stofnkostnaður		138.829		138.829
Svið 2	Rekstur lögreglubifreiða	5.164	194.423	2565%	189.259
Svið 2	Kaup á búnaði vegna umferðarmála		261		261
Svið 4	Fíkniefnahundar - stuðningur við embættin		6.448		6.448
Svið 5	Rannsóknir		139		139
Annað	Tæki og búnaður fyrir lögreglu á landinu öllu		28.885		28.885
Annað	Ymiss löggæslukostnaður, útlendingar		8.863		8.863
Annað	Ymiss lögg.kostn. einkenni fyrir lögreglumenn og auglýsingar á störfum		5.160		5.160
	<b>Kostnaður alls</b>	<b>44.523</b>	<b>897.179</b>	<b>1915%</b>	<b>852.657</b>
	Kostnaður að frádrögnum sértekjum	43.711	590.587	1251%	546.876
	<b>Fjöldi starfsmanna</b>	<b>3,1</b>	<b>66,0</b>	<b>2029%</b>	<b>62,9</b>
	<b>Flutt annað/hættir/dregst saman</b>				0
Svið 1	Sektainnheimta	17.926			-17.926
Svið 1	Alþjóðamál vegna fundur árið 2000	254			-254
Svið 4	Eftirlit lögreglustj. með útlendingum	524			-524
Svið 4	Tæknistofa	14.981	7.564	50%	-7.417

Annað	Leitar- og björgunarmáladeild	4.636			-4.636
Annað	Útlendingaeftirlitið	31.514			-31.514
	<b>Kostnaður alls</b>	<b>69.834</b>	<b>7.564</b>	<b>-89%</b>	<b>-62.270</b>
	Kostnaður að frádrögnum sértekjum	69.740	7.564	-89%	-62.176
	<b>Fjöldi starfsmanna</b>	<b>10,00</b>	<b>1,00</b>	<b>-90%</b>	<b>-9,00</b>
	<b>Heildarkostnaður alls</b>	<b>344.198</b>	<b>1.308.389</b>	<b>280%</b>	<b>964.191</b>
	Heildarkostnaður að frádrögnum sértekjum	324.856	984.095	203%	659.249
	<b>Fjöldi starfsmanna alls</b>	<b>47,0</b>	<b>110,0</b>	<b>134%</b>	<b>63,00</b>

## **Viðauki III Framkvæmd viðhorfskönnunar meðal lögreglustjóra**

*Úrtak:* Allir lögreglustjórar (25) utan embættis á Keflavíkurflugvelli sem heyrir ekki undir dómsmálaráðuneytið.

*Framkvæmd:* Bréf var sent til allra lögreglustjóra ásamt lokuðu umslagi með vefslóð Ríkisendurskoðunar og talna- og stafakóða til þess að svara könnuninni. Kóðinn tryggir algera nafnleynd. Könnunin var gerð á tímabilinu 12.–22. desember 2005.

*Spurningalistinn:* Í viðhorfskönnuninni voru 30 liðir. 28 þeirra voru fullyrðingar þar sem gefnir voru 5 svarmöguleikar: mjög sammála, frekar sammála, frekar ósammála, mjög ósammála og veit ekki/á ekki við. Að auki var spurt um stærð embættis og loks var ein opin spurning þar sem þátttakendum gafst tækifæri til að koma með athugasemdir. Könnunin skiptist í tvo meginflokka; annars vegar var spurt almennt um starfsemi RLS og hins vegar um þjónustu RLS við lögregluembættin.

*Svarhlutfall:* 22 lögreglustjórar svöruðu könnuninni sem er 88% svarhlutfall.

## Viðauki IV Framkvæmd viðhorfskönnunar meðal starfsmanna

*Úrtak:* Allir starfsmenn embættis ríkislögreglustjóra (112 starfsmenn).

*Framkvæmd:* Könnunin var rafræn og var starfsmönnum afhent umslag með talna- og stafakóða til þess að svara könnun. Kóðinn tryggir nafnleynd. Könnunin var gerð á vefsvæði Ríkisendurskoðunar á tímabilinu 24. janúar til 3. febrúar 2006.

*Spurningalistinn:* Í viðhorfskönnuninni voru 34 liðir. 32 þeirra voru fullyrðingar þar sem gefnir voru 5 svarmöguleikar: mjög sammála, frekar sammála, frekar ósammála, mjög ósammála og veit ekki/á ekki við. Ein bakgrunnsspurning var um á hvaða sviði viðkomandi starfaði og að lokum ein opin spurning þar sem þátttakendum gafst tækifæri að koma með athugasemdir. Könnunin tók til átta meginflokka; hlutverks og markmiða RLS, upplýsingaflæðis innan embættisins, ábyrgðar/starfssviðs, yfirstjórnar, fjármála, samskipta á vinnustað, starfsþróunar og ánægju í starfi.

Svarhlutfall: 77 starfsmenn svöruðu könnuninni sem er 69% svarhlutfall.

## Viðauki V Kætur sem bárust efnahagsbrotadeild RLS 2001-2005

Kætur í efnahagsbrotamálum flokkaðar eftir brotaflokkum (aðalflokkum mála) :	2001	2002	2003	2004	2005
Fjárdráttur	7	21	11	6	11
Fjársvik	9	20	13	8	7
Umboðssvik	3	7	4	1	1
Skilasvik	4	4	5	5	4
Skjalafölsun - rangfærsla skjala	3	3	5	3	5
Skattalög: lög um tekju- og eignarskatt, lög um virðisaukaskatt, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda	24	28	36	30	28
Lög um stjórn fiskveiða, lög um umgengni um nýttastofna sjávar, lög um veiðar í fiskveiðilandhelginni	2	8	1	0	0
Tollalög	1	2	5	0	1
Samkeppnislög	2	1	1	1	0
Tölvubrot af ýmsu tagi, þ.m.t. varsla á barnaklámi, höfundalög, eignaspjöll, hótanir, hugverkaréttindi o.fl.	7	19	6	7	4
Lög um verðbréfavíðskipti / lög um fjármálafyrirtæki	4	2	2	1	2
Rannsóknarbeiðnir - erlendar	1	2	4	5	3
Ýmis brot - t.d. ýmis auðgunarbrot (áður ótalin), brot í opinberu starfi, lög um hlutafélög, lög um hollustuhætti, peningafölsun, peningaþvætti, rangar sakargiftir, útvarpslög, lög um happdrætti, lög um lífeyrissjóði o.fl.	10	15	13	10	4
<b>Heildarfjöldi kæra í efnahagsbr.málum pr. ár :</b>	<b>77</b>	<b>132</b>	<b>106</b>	<b>77</b>	<b>70</b>
<b>Rannsóknaraðstoð:</b>					
Rannsóknaraðstoð við embætti ríkissaksóknara v/ kærumála á hendur lögreglumönnum í starfi	EBD tók við þessum mála-flokkum í árslok 2001	25	13	15	7
Rannsóknaraðstoð við önnur lögregluembætti		16	24	17	5
<b>Heildarfjöldi tilvika pr. ár:</b>		<b>41</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>12</b>
<b>Tilkynningar um ætlað peningaþvætti :</b>					
Fjöldi tilkynninga sem borist hafa Efnahagsbrotadeild um ætlað peningaþvætti	125	189	241	301	284
<b>Heildarfjöldi tilvika pr. ár:</b>	<b>125</b>	<b>189</b>	<b>241</b>	<b>301</b>	<b>284</b>



## Viðauki VI Efnahagsbrotamál til rannsóknar hjá RLS 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Efnahagsbrotamál til rannsóknar</b>					
Efnahagsbrotamál frá fyrra ári (í upphafi árs)	*	199	187	105	70
Óúthlutuð mál	95	78	83	38	7
Mál í biðstöðu af utanaðkomandi ástæðum	7	2	0	0	1
Mál sem eru til rannsóknar	76	71	44	33	35
Rannsókn lokið/bíða ákv. um ákæru eða annað	*	48	60	34	27
<b>Innkomnar nýjar kærur</b>	<b>77</b>	<b>132</b>	<b>106</b>	<b>77</b>	<b>70</b>
<b>Mál til rannsóknar alls</b>	<b>*</b>	<b>331</b>	<b>293</b>	<b>182</b>	<b>140</b>
<b>Afdrif mála</b>					
<b>Kærur endursendar eða sendar öðru embætti</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>18</b>
<i>sem hlutfall af málum sem lýkur á árinu</i>		27%	37%	22%	32%
<b>Kæru vísað frá/rannsókn hætt</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>14</b>
<i>sem hlutfall af málum sem lýkur á árinu</i>		26%	20%	20%	25%
<b>Útgefnar ákærur</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>46</b>	<b>24</b>
<i>sem hlutfall af málum sem lýkur á árinu</i>		47%	43%	58%	43%
<b>Málum sem lýkur á árinu alls</b>	<b>40</b>	<b>77</b>	<b>70</b>	<b>79</b>	<b>56</b>
<i>sem hlutfall af málum til rannsóknar alls</i>		23%	24%	43%	40%
<i>sem hlutfall af innkomnum nýjum kærum</i>	52%	58%	66%	103%	80%

\* Ekki voru til upplýsingar um fjölda mála sem biðu ákvörðunar í upphafi árs 2001.

## Viðauki VII Kostnaður vegna löggæslumála á Íslandi 1996-2005

(i m.kr.)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Br. '98-'05
Rannsóknarlögregla ríkisins	202,4	121,7									
Ríkislögreglustjóri		84,6	216,5	344,2	814,3	726,7	953,8	952,8	1.098,2	1.308,4	505%*
Lögregluskóli ríkisins	35,6	40,7	45,9	77,3	94,6	112,0	233,1	143,3	142,7	149,1	266%
Lögreglustjórinn í Rvk.	1.068,7	1.236,0	1.557,1	1.655,5	1.634,4	1.729,1	2.064,8	1.983,6	2.008,3	2.162,4	75%
Almannavarnir ríkisins	28,1	31,1	34,4	51,1	51,5	54,3	44,9	22,1			
Húsnæði löggæslustofnana	1,3	2,7	21,7	6,2	4,7	0,0	0,0	42,3	0,5	0,0	
Áfengis- og fíkniefnamál	3,4	3,5	3,4	6,1	0,1	2,0	0,0	0,5	0,7	0,0	
Ýmis löggæslukostnaður	86,1	75,5	116,0	257,2	8,9	10,2	44,3	50,1	95,7	131,7	74%
Schengen samstarf	4,8	7,3	5,9	113,4	105,7	123,9	64,6	40,9	42,5	46,9	546%
Sýslumenn – löggæsla**	1.016,8	1.093,6	1.306,6	1.502,3	1.559,5	1.731,0	1.991,1	2.044,8	2.151,7	2.213,4	102%
Samtals framlög til löggæslu	<b>2.447</b>	<b>2.697</b>	<b>3.307</b>	<b>4.013</b>	<b>4.274</b>	<b>4.489</b>	<b>5.397</b>	<b>5.280</b>	<b>5.540</b>	<b>6.013</b>	123%
Hlutfall RLS af heildarframlögum	0%	3%	7%	9%	19%	16%	18%	18%	20%	22%	

\*Talan miðast við tímabilið 1998-2005 þar sem árið 1998 var fyrsta heila rekstrarár RLS.

\*\*Ekki er talinn með ýmis kostnaður hjá sýslumannsembættunum sem með réttu má telja kostnað vegna löggæslu, t.d. eru laun sýslumanna ekki talin með hér að neinum hluta.

## Viðauki VIII Samanlagður málsmeðferðartími allra mála RLS og SRS 2001-2005

Ár	Dagar RLS	Dagar SRS*	Fjöldi mála RLS	Þar af skattamál	Meðaldagafjöldi allra mála
2001	6.295	10.464	26	19	645
2002	17.635	10.620	36	20	785
2003	11.623	5.003	30	15	554
2004	20.117	10.689	46	30	670
2005	9.266	9.823	24	23	795
<b>Meðaltal 2001- 2005</b>	<b>12.987</b>	<b>9.320</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>690</b>

\*Inni í þessari tölu er öll málsmeðferð hjá SRS, þ.e. tími sem varið er í rannsókn mála, andmælafrestur og önnur stjórnsýslumeðferð.



# Helstu heimildir

*Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið 2000.*

*Afbrotatölfræði 2004. Ríkislögreglustjórinn 2005.*

*Behandlingen af større straffesager om økonomisk kriminalitet m.v. Delbetænkning XI af Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet. 2004.*

Hæstaréttardómar nr. 111/2003, 112/2003 og 248/2006.

*Fremtidens politi – Politiets fremtid. (Skýrsla nefndar sem dómsmálaráðherra Danmerkur skipaði til að gera tillögur um breytingar á skipan lögreglumála), 2005.*

*Frumvarp til lögreglulaga. Þskj. 783, 120. lþ. 451. mál. (<http://www.althingi.is/altext/120/s/0783.html>).*

*Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.*

*Justitsministeriet. Dansk Politi – Strukturanalyse. (ráðgjafarskýrsla sem KPMG í Danmörku vann fyrir dönsk yfirvöld í tengslum við endurskoðun á skipan lögreglumála), 2004.*

*Justitsministeriet. Politiet i Sverige, Norge og England/Wales. (Skýrsla unnin af KPMG Advisory í Danmörku fyrir danska dómsmálaráðuneytið), 2004.*

LOV nr. 538 af 08/06/2006, *Lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform).*

Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Lögreglulög, nr. 90/1996 með áorðnum breytingum.

Lögregluvefurinn ([www.logreglan.is](http://www.logreglan.is)).

*Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. Rapport 2001/02:3. Riksdagens revisorer, 2001.*

*Planeringsföresättningar för åren 2004-2006. Rikspolisstyrelsen, 2003.*

*Politiets Årsrapport 2004.*

Reglugerð nr. 335/2005 um fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra.

Reglugerð nr. 373/2001 um framkvæmd skatteftirlits og skattransókna.

Reglugerð nr. 406/1997 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

Reglugerð nr. 774/1998 um sérsveit ríkislögreglustjórans.

*Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna. Riksrevisionen 2005.*

Ræða dómsmálaráðherra er hann mælti fyrir frumvarpi til nýrra lögreglulaga á Alþingi árið 1996 (<http://www.althingi.is/altext/120/04/r12110302.shtml>).

*Skattsvikamál. Ferli, fjöldi og afgreiðsla 1997–1999. Ríkisendurskoðun 2001.*

*Skýrsla starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi. (Lögð fyrir Alþingi af fjármálaráðherra á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)*

*Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála.. Dómsmálaráðuneytið 2005.*

*Stefnumörkun og markmiðasetning fyrir lögregluna til næstu fimm ára. Ríkislögreglustjórinn 2000.*

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (lög nr. 33/1944).

*Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um ný verkefni íslenskra stjórnvalda við brottför varnarliðsins. 2006.*

*Årsrapport 2005. Økokrim, 2006.*

*Årsredovisning 2005. Ekobrottsmyndigheten, 2006.*