

**STJÓRN MÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT**

Nýskipan lögreglunnar Árangursstjórnun 1996-2008

Pétur Berg Matthíasson
stjórnmála- og stjórnsýslufræðingur
við embætti ríkislögreglustjóra

1. tbl. 4. árg. 2008
Erindi og greinar



Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Útdráttur

Í þessari grein er gerð tilraun til að lýsa því hvernig árangursstjórnun lögreglunnar¹ hefur verið háttáð frá árinu 1996 til ársins 2008 og hvernig þær breytingar sem urðu á árinu 2007 hafi gjörbreytt árangursstjórnun innan lögreglunnar.

Í upphafi er fjallað um stefnu stjórnvalda um nýsköpun í ríkisrekstri og lykílbugtök markvissrar árangursstjórnunar. Í kjölfarið er reynt að greina árangursstjórnun innan lögreglunnar frá árinu 1996-2006 og hvernig til tókst við innleiðingu hennar út frá þáttum sem Ríkisendurskoðun hefur skilgreint.

Árið 2007 einkenndist af miklum skipulagsbreytingum innan lögreglunnar. Lögregluembættum fækkaði úr 26 í 15, komið var á fót sérstöku rannsóknardeildum, skipurit ríkislögreglustjóra² var breytt, dómsmálaráðherra kynnti í fyrst sinn löggæsluáætlun stjórnvalda til ársins 2011, árangursstjórnunarsamningar voru gerðir við öll lögregluembætti og svo mætti áfram telja. Markmið þessara skipulagsbreytinga var að efla og styrkja löggæsluna, auka skilvirkni og bæta þjónustu við almenning. Stjórnsýslu- og eftirlitsblutverk ríkislögreglustjóra var m.a. eflt til að tryggja að unnið væri að því að ná fyrrgreindum markmiðum. Gerð er tilraun til að greina nánar styrkleika og veikleika þessara breytinga og ábrif þeirra á árangursstjórnun.

Í lokin er reynt að skyggjast inn í framtíðarskipan lögreglumála og greina þá strauma sem líklegt er að einkenna muni umræðu um skipulagsbreytingar á komandi árum.

1. Inngangur

Mikið hefur verið fjallað um nýsköpun í ríkisrekstri hin síðari ár og þær breytingar sem orðið hafa á stjórnsýslunni. Margt hefur áunnist og hafa orðið miklar breytingar á rekstrarumhverfi stofnana og ráðuneyta. Erfiðlega hefur gengið að festa árangursstjórnun stofnana í sessi en miklar breytingar hafa orðið í upplýsingatæknimálum með notkun internetsins. Aukin rafræn stjórnsýsla virðist vera næsta stóra skrefið ásamt markvissri gæðastjórnun sem æ fleiri

1 Þegar fjallað er um lögregluna er átt við öll lögregluembættin í landinu hverju sinni. Árið 1996 voru lögregluembættin t.a.m. 27 en þeim var fækkað í 15 þann 1. janúar 2007. Hafa ber í huga að fyrir hvert lögregluembætti er einn lögreglustjóri. Fyrir 1. janúar 2007 gegndu sýslumenn jafnan stöðu lögreglustjóra, nema í Reykjavík þar sem þessi embætti voru aðskilin. Dæmi um breytingu er þegar stofnað var á höfuðborgarsvæðinu nýtt embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þann 1. janúar 2007. Fyrir þá stofnun voru sýslumennirnir í Kópavogi og Hafnarfirði jafnframt lögreglustjórar hver í sínu umdæmi. Í dag gegna þeir ekki stöðu lögreglustjóra.

Lögreglan á Íslandi samanstendur af embætti ríkislögreglustjóra, 15 lögregluembættum og Lögregluskóla ríkisins. Stundum er talað um lögregluumdæmi eða jafnvel lögreglulið þegar verið er að fjalla um lögregluembætti. Dæmi: Lögregluembættið á Eskifirði er eitt lögreglulið. Fjarðabyggð, Breiðdalshreppur, Djúpvogshreppur og sveitarfélagið Hornafjörður tilheyra lögregluumdæmi lögreglustjórans á Eskifirði.

2 Embætti ríkislögreglustjóra var stofnað þann 1. júlí 1997 í kjölfar nýrra lögreglulaga sem m.a. fólu í sér að rannsóknarlögregla ríkisins var lögð niður. Samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 fer ríkislögreglustjóri með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

ráðuneyti og stofnanir eru að taka upp. Starfsmannamál ríkisins hafa tekið stakkaskiptum en nýlegar rannsóknir benda til þess að stofnanir og ráðuneyti eru að færast í átt til mannauðsstjórnunar þar sem meiri áhersla er lögð á upplýsingamiðlun, starfsþróun, starfsanda og starfsumhverfi en áður hefur verið gert.

Stefna stjórnvalda frá árinu 1996 um nýskipan í ríkisrekstri átti m.a. að ná fram með markvissri árangursstjórnun. Ekki hefur öllum stofnunum og ráðuneytum gengið jafnvel að koma á fót markvissri árangursstjórnun og tók það m.a. lögregluna hátt í tíu ár. Tilgangur þessarar greinar er í fyrsta lagi að svara því af hverju lögreglunni tókst ekki að koma á skipulögðu árangursstjórnunarkerfi fyrir en árið 2007. Í öðru lagi að greina þær breytingar sem urðu á árinu 2007 hjá lögreglunni og í þriðja lagi skoða hvernig framtíðarþróun þessara mála kunnir að verða. Fyrst verður þó stiklað á því helsta er snýr að nýskipan í ríkisrekstri og árangursstjórnun.

2. Nýskipan í ríkisrekstri – einföldun, ábyrgð og árangur

Nýskipan í ríkisrekstri er stefna sem stjórnvöld settu fram í febrúar 1996 um að vinna umbótastarf í ríkisrekstrinum. Annars vegar með því að koma á þannig skipulagi hjá ríkinu að það gæti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er. Hins vegar að opinber þjónusta sé svo skilvirk að hún gefi íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðalegri samkeppni (Fjármálaráðuneytið 1996).

Það væri einföldun að halda því fram að fyrir nýskipan í ríkisrekstri hafi áhersla stjórnvalda verið fyrst og fremst á útgjöld og ársreikninga en eftir nýskipan hafi árangursstjórnun, markmið, gæðastjórnun, mannauður og fleira verið sett í forgang. Fram kemur í stefnu ríkisstjórnarinnar að „[l]eita verður allra leiða til að einfalda og bæta ríkisreksturinn og draga úr ríkisútgjöldum. Stefnan um nýskipan í ríkisrekstri er tæki til þess að ná því markmiði“ (Fjármálaráðuneytið 1996). Áherslan með nýskipan er eftir sem áður á rekstur stofnana en leiðirnar eru nýjar og tilheyra svokölluðum nútímalegum stjórnunaráttum.

2.1 Árangursstjórnun

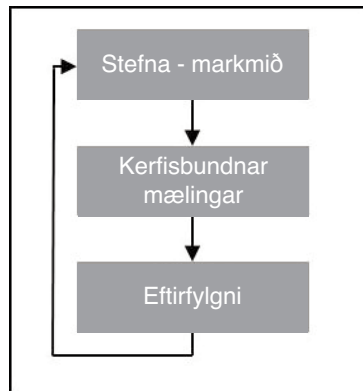
Stjórnunaráttum sem höfðu verið í þróun í lok níunda og í byrjun tíunda áratugarins í ríkisrekstrinum var ætlað að leggja grunn að því að markmiðum um nýskipan í ríkisrekstri yrði náð með markvissri árangursstjórnun (Fjármálaráðuneytið 1996). Árangursstjórnun er samansafn stjórnunaraðferða sem styðja hver aðra og stuðla að árangri. Uppbyggingin er skýr en hún býður upp á mikla möguleika og því er í raun engin ein útfærsla réttari en önnur.

Á mynd eitt hér að neðan má sjá á hverju árangursstjórnun er upp byggð. Í fyrsta lagi er það stefna og skýr markmið en stofnanir þurfa að skoða hvernig þær geta staðið að stefnumótunarrvinnu sinni og fylgt henni eftir. Í öðru lagi er mikilvægt að vera með kerfisbundnar mælingar á rekstrinum, velja þarf mælikvarða sem hafa ákveðna tengingu við stefnuna. Í þriðja lagi þarf eftirfylgni en

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

hún felst í því að vinna að þeirri stefnu og áætlunum sem gerðar hafa verið og halda árangursstjórnun á lofti innan stofnunarinnar m.a. með því að taka upp skipulagðar aðferðir til að festa í sessi það sem reynist vel og bæta það sem aflaga fer (Fjármálaráðuneytið 2004).

Mynd 1. Hornsteinar árangursstjórnunar (Fjármálaráðuneytið 1996 og 2004)



Árangursstjórnun má útfæra á mismunandi hátt, en hornsteinar hennar þurfa að vera undirliggjandi í hverri útfærslu til að stuðla að árangursríkum rekstri. Íslenska leiðin hefur verið útfærð og felst í samspili Alþingis/ríkisstjórnar, ráðuneytis og stofnana og samanstendur af fimm meginþáttum. Mynd af íslensku leiðinni og hvernig lögreglan er að útfæra þá leið er skoðuð nánar í kaflanum um nýskipan lögreglu.

Þessir fimm þættir eru:

1. *Frumstefnumótun* er leiðsögn Alþingis og ráðuneyta um þau verkefni sem framkvæmdavaldið sinnir, oft og tíðum í ríkisstofnunum.
2. *Árangursstjórnunarsamningur* er milli ráðuneytis og stofnunar og á að endurspeglar forgangsriðun og sameiginlegar áherslur er varða helstu verkefni stofnunar.
3. *Langtímaáætlun* til ráðuneytis endurspeglar þær áherslur sem fram koma í árangursstjórnunarsamningi og lýsa því hvernig ætlunin er að framfylgja stefnu stofnunarinnar á næstu árum.
4. *Ársáætlun* á að skila til ráðuneytis og felur hún í sér mælanlega útfærslu á þeim skrefum sem stofnunin ætlar að taka á næsta ári í samræmi við árangursstjórnunarsamning og langtímaáætlun.
5. *Ársskýrslu* á að skila til ráðuneytis ásamt reikningsuppgjöri og stuttri umfjöllun um árangur ársins (Fjármálaráðuneytið 2004).

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Samspil hornsteina árangursstjórnunar og meginþátta íslensku leiðarinnar skilgreina þann ramma sem árangursstjórnun í ríkisrekstri hefur verið sett. Forsenda þess að árangur náist byggist á þeim sem koma að árangursstjórnun og hlutverki hvers og eins. Hér er átt við hlutverk ráðuneyta og stofnana og samskipti þeirra á milli. Gott samstarf milli ráðuneytis og stofnunar skiptir höfuðmáli svo að markmiðum árangursstjórnunar verði náð um hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan ríkisrekstur. Ábyrgð og skilningur beggja á hlutverki sínu þarf að vera skýr (Fjármálaráðuneytið 2004). Árið 2002 höfðu aðeins 54% stofnana gert árangursstjórnunarsamning og einungis 20% stofnana höfðu gert langtímaáætlun (Ríkisendurskoðun 2003). Vert er að skoða hvort að ráðuneyti eins og dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi haft þau úrræði og mannskap til að sinna yfir 40 undirstofnunum. Farið verður nánar yfir árangursstjórnunarsamninga dóms- og kirkjumálaráðuneytis við sýslumannsembætti á árunum 1996-2006 í kafla þrjú um árangursstjórnun lögreglunnar.

2.2 Úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2003

Ríkisendurskoðun gerði ítarlega úttekt á framkvæmd árangursstjórnunar í ríkisrekstri og voru niðurstöður birtar í júní 2003. Ríkisendurskoðun komst í fyrsta lagi að því að árangursstjórnun væri tiltölulega skammt á veg komin hjá ríkinu þrátt fyrir að rúmlega 6 ár væru liðin frá því verkefnið hófst. Í öðru lagi kann það að hafa verið of mikil bjartsýni að innleiða þetta ferli á svo skömmum tíma vegna þess að í árangursstjórnun felast miklar breytingar á stjórnun ríkisstofnana, bæði hvað varðar hugarfarsbreytingu og svo nútímalegri vinnubrögð starfsmanna. Í þriðja lagi telur Ríkisendurskoðun að árangursstjórnun sé stjórnþæki sem gæti nýst vel í ríkisrekstrinum ef rétt er að farið. Í skýrslunni kemur fram að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi staðið sig ágætlega samborið við önnur ráðuneyti hvað varðar árangursstjórnunarsamninga, en samningar höfðu verið gerðir við 75% undirstofnanna ráðuneytisins. Einungis 48% af undirstofnunum ráðuneytisins höfðu hins vegar gert langtímaáætlun (Ríkisendurskoðun 2003).

Ríkisendurskoðun nefnir ákveðna þætti sem kunna að útskýra hvers vegna árangursstjórnun hafi ekki náð meiri fótfestu innan ríkisstofnanna frá árinu 1996. Þessa þætti setur höfundur fram hér í formi spurninga:

1. Fengu stofnanir nægilega skýr skilaboð um að þær ættu að bæta árangur sinn með því að auka skilvirkni, bæta þjónustu og tryggja framgang tiltekinna stefnumála?
2. Getur verið að árangursstjórnun, eins og hún var útfærð hér á landi, hafi hentað öllum tegundum og stærðum ríkisstofnana jafn vel?
3. Hefur stjórnsýslan náð að laga sig að aukinni dreifistýringu og breyttum kröfum sem árangursstjórnun leggur ráðuneytum og stofnunum á herðar?
4. Var framkvæmdanefnd um árangursstjórnun sá drifkraftur við innleiðingu árangursstjórnunar sem þörf var á?

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Ríkisendurskoðun svarar öllum þessum spurningum neitandi og bera bæði ráðuneyti og stofnanir ábyrgð á því að ekki hafi tekist betur til. Þessar spurningar verða m.a. hafðar til hliðsjónar þegar árangursstjórnun innan lögreglunnar verður skoðuð hér á eftir.

3. Lögreglan og árangursstjórnun 1996-2006

Í janúar 1992 skipaði þáverandi dómsmálaráðherra nefnd til þess að endurskoða lög um lögreglumenn og lög um Rannsóknarlögreglu ríkisins. Árið 1996 samþykkti Alþingi lög 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 reglur settar um framkvæmd lögreglustarfa og réttindi og skyldur lögreglumanna. Rannsóknarlögregla ríkisins var lögð niður en nýtt embætti ríkislögreglustjóra stofnað (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 1997).

Lögregluembættin voru eftir sem áður 27 í landinu, auk Lögregluskóla ríkisins, ásamt nýju embætti ríkislögreglustjóra. Það er að mörgu leyti áhugavert að á sama tíma og lögreglan er að ganga í gegnum þessar miklu breytingar er verið að innleiða markvissa árangursstjórnun í ríkisrekstri. Hvort það kunni að hafa haft einhver áhrif á burði embætta til að tileinka sér árangursstjórnun í ríkisrekstri skal ósagt látið.

Með tilkomu embættis ríkislögreglustjóra varð breyting á yfirstjórn lögreglunnar á Íslandi. Samkvæmt 4. gr. lögreglulaga er dómsmálaráðherra æðsti yfirmaður lögreglu í landinu en ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði hans. Samkvæmt 5. gr. laganna er meginhlutverk embættisins skilgreint en það felur m.a. í sér miðlun upplýsinga og eftirlit; tillögur um fyrirmæli til lögreglustjóra; hagræðing, samræming, framþróun og öryggi; alþjóðasamskipti; aðstoð og stuðningur við lögreglustjóra; ýmis viðfangsefni á landsvísu auk þess sem embættið hefur möguleika á að hafa yfirstjórn eða gefa fyrirskipanir um stjórnun vandasamra löggæsluverkefna (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 1997). Ríkislögreglustjóra var ekki falið að gera árangursstjórnunarsamninga við lögregluliðin 27.

3.1 Árangursstjórnunarsamningar við sýslumannsembætti 1996-2006

Í skýrslu nefndar sem móta átti tillögur um hvernig koma megi á samræmdri árangursstjórnun í ríkisrekstri, frá árinu 1996, kemur fram að sérstaklega þurfi að samræma tilhögun árangursstjórnunar hjá sýslumannsembættum, einnig þurfi ráðuneyti að veita litlum stofnunum meiri aðstoð en þeim stóru (Fjármálaráðuneytið 1996).

Það voru 26 lögreglustjórar á Íslandi eftir að lögregluembættið á Neskaupstað var sameinað Eskifirði í ársbyrjun 2000 fram til 1. janúar 2007. Einungis lögreglustjórinn í Reykjavík var ekki jafnframt sýslumaður. Sum þessara embætta voru mjög fámenn en árið 2006 var einn lögreglumaður í Búðardal, tveir á

Stjórnsmál og stjórnarsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Bolungarvík, Hólmavík og Ólafsfirði, og þrír í Vík, Siglufirði og Höfn (Ríkislögreglustjóri 2007). Hverjir voru burðir þessara embætta til að vinna markvisst að árangursstjórnun? Er hægt að gera sömu kröfur til þessara fámennu lögregluembætta eins og ráðuneytið myndi gera til lögregluembættisins í Keflavík með um 30 lögreglumenn auk afleysingamanna? Í dag eru þessi sjö lögregluumdæmi ekki lengur til þar sem þau sameinuðust öðrum embættum 1. janúar 2007 með lögum nr. 46/2006 um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996, og lögum um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, nr. 92/1989.

Sýslumenn gegna margvíslegum umboðsstörfum; þeir eru m.a. innheimtumenn ríkissjóðs, fulltrúar Tryggingastofnunar, lögreglustjórar, ákærendur og tollstjórar, en tollstjórum var fækkað í 8 úr 27 þann 1. janúar 2007. Verkefnið eru ólík og þau falla undir mismunandi ráðuneyti, m.a. dóms- og kirkjumálaráðuneytið, fjármálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og samgönguráðuneytið. Starf lögreglustjóra utan Reykjavíkur (höfuðborgarsvæðis í dag) felst því meira og minna í því að sinna öðrum störfum en lögreglustjórn. Það kemur ágætlega fram í árangursstjórnunarsamningum dómsmálaráðuneytis við sýslumannsembættin að samningarnir fjalla í meginatriðum um þrjú störf sýslumanna; sýslumannsstarfið, tollstjóran og lögreglustjóran. Stjórnarsýslulega færi það saman að sýslumenn myndu gera árangursstjórnunarsamninga við öll ráðuneytin sem þeir eru fulltrúar fyrir. Líklega er það þó ógerlegt þó vissulega sé hægt að setja einhverja mælikvarða um þjónustupáttinn. Á að fara þá leið sem farin hefur verið í Reykjavík þar sem er einn lögreglustjóri, einn tollstjóri og einn sýslumaður? Nánar verður fjallað um tilfærslur á verkefnum í lokakaflanum um framtíð lögreglunnar.

Á árunum 1998–2000 gerði dómsmálaráðuneytið árangursstjórnunarsamninga við öll lögregluembætti landsins nema eitt og giltu þeir til fjögurra ára. Árið 2006 var aðeins búið að endurnýja samninga við 16 embætti. Þess má geta að ráðuneytið gerði ekki samning við ríkislögreglustjóra fyrr en í mars 2007 og verður fjallað um það nánar í kaflanum um nýskipan lögreglunnar. Þrátt fyrir að ágætlega hafi gengið að gera árangursstjórnunarsamninga við sýslumannsembætti/lögregluembætti, þá skorti eftirfylgni og eftirlit. Auk þess sem embættunum tókst ekki nógu vel að gera ársáætlanir eða ársskýrslur. Einungis 8 embætti skiluðu ársskýrslum til ráðuneytisins á tímabilinu október 2003 til febrúar 2005 (Ríkisendurskoðun 2006).

Ef skoða á mögulegar ástæður þess að árangursstjórnun náði ekki fótfestu innan lögreglunnar, út frá þeim þáttum sem Ríkisendurskoðun setti fram árið 2003, kemur í ljós að nokkur atriði sem nefnd voru eiga við í tilviki dómsmálaráðuneytis og undirstofnanna.

1. Fengu lögregluembætti nægilega skýr skilaboð um að þau ættu að bæta árangur sinn með því að auka skilvirkni, bæta þjónustu og tryggja framgang tiltekinna stefnumála?

Stjórnsmál og stjórnarsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Þegar talað er um árangursstjórnun innan ráðuneytis er í meginatriðum átt við að ráðuneyti móti heildarstefnu (frumstefnu) í málaflökkum til lengri tíma sem síðan er að stærstum hluta framkvæmd og árangursmæld í stofnunum (Fjármálaráðuneytið 2004).

Á árunum 1996-2006 var ekki mótuð nægilega skýr frumstefna á sviði lög-gæslu, t.d. í formi löggæsluáætlunar til nokkurra ára, líkt og gert er í Danmörku, Svíþjóð og Bretlandi. Tvívégis var gerð tilraun til að móta heildstæða frumstefnu í löggæslumálum, sú fyrri hófst árið 1998 þegar ríkislögreglustjóri skipaði nefnd sem átti að vinna tillögur að stefnumörkun og markmiðssetningu fyrir lögregluna til næstu fimm ára. Drögin voru kynnt dómsmálaráðuneytinu árið 2000 en ekki þótti tímabært að halda þeirri vinnu áfram þar sem fá lögreglu-embætti voru á þeim tíma móttækileg fyrir vinnu af þessum toga og voru, hvað skipulag og stjórnun varðar, ekki í stakk búin til að nýta sér þann grunn sem þar kom fram (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Verkefnisstjórn um nýskipan lögreglunnar var skipuð árið 2003 og falið að semja tillögur um framtíðarskipulag, verkefni og markmið lögreglunnar. Verkefnisstjórnin átti einnig að móta löggæsluáætlun til næstu ára, þar sem kynnt væri forgangsröð við úrlausn verkefna og mælanleg markmið sett fyrir löggæsluna. Í skýrslu verkefnisstjórnarinnar, sem kom út í byrjun árs 2005, voru áhersluatriði tilgreind og settar fram hugmyndir að mælanlegum markmiðum og árangursmælikvörðum. Ekki var lokið við gerð löggæsluáætlunar og taldi nefndin að ráðuneytið og ríkislögreglustjóri ættu að ljúka því verki og ákveða endanlega útfærslu stefnunnar (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005; Ríkisendurskoðun 2006).

2. Getur verið að árangursstjórnun, eins og hún var útfærð hér á landi, hafi hentað öllum tegundum og stærðum ríkisstofnana jafn vel?

Á síðustu tíu árum hafa umtalsverðar breytingar verið gerðar á skipulagi lögregluembættanna í Noregi og Danmörku. Í Noregi var lögregluumdæmum fækkað úr 54 í 27 árið 2002 og í byrjun árs 2007 var þeim fækkað í Danmörku úr 54 í 12. Árið 2005 taldi verkefnisstjórn um nýskipan lögreglumála nauðsynlegt að gera skipulagsbreytingar á löggæslunni til að tryggja sem best að þau markmið sem að er stefnt í starfi lögreglunnar nái fram að ganga. Ástæðurnar voru einkum þær að smæð margra lögregluliða stæði starfi þeirra og þjónustu fyrir þrifum. Einnig væri erfitt fyrir fámennit lögreglulið að standa undir þeim fjölbreyttu kröfum sem gerðar eru til löggæslu í landinu (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Nefndin fjallaði um stærð embættanna og taldi mikilvægt að stækka umdæmin til að tryggja betri árangur innan lögreglunnar. Álykta má út frá álitum verkefnisstjórnar að sum lögreglulið hafi verið of lítil til að takast á við markvissa árangursstjórnun í þeim anda sem hún var innleidd.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

3. Hefur stjórnsýslan náð að laga sig að aukinni dreifistýringu og breyttum kröfum sem árangursstjórnun leggur ráðuneytum og stofnunum á herðar?

Í skýrslu verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála kemur fram að dómsmálaráðherra og dóms- kirkjumálaráðuneytið hafi komið með beinum og óbeinum hætti að stefnumótun hjá ýmsum aðilum, ýmist með fjárlagatillögum, mótun umferðaröryggisáætlunar, gerð árangursstjórnunarsamninga o.fl. (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005). Dómsmálaráðuneytið hefur frá upphafi lagt áherslu á árangursstjórnun, en hins vegar má velta því fyrir sér hvort undirbúningur hafi verið nægjanlegur innan ráðuneytisins og undirstofnanna þess. Sérstaklega hvað varðar eftirlit og endurgjöf, en eins og fram hefur komið skiluðu einungis 8 embætti ársskýrslum til ráðuneytisins á tímabilinu frá október 2003 til febrúar 2005 (Ríkisendurskoðun 2006). Var nægjanlega mörgum starfsmönnum innan ráðuneytisins gert að sinna 27 lögreglustjórurum, ríkislögreglustjóra og Lögregluskóla ríkisins með 29 ársskýrslur, 29 ársáætlanir og 29 langtímaáætlanir við byrjun samningstímans? Auk þess að útfæra frumstefnu í löggæslumálum sem ekki var gerð en hefði átt að vera undirliggjandi í öllum árangursstjórnunarsamningum?

Markviss árangursstjórnun felur í sér fimm meginþætti en svo virðist sem aðeins einum þætti hafi verið almennt vel sinnt af dómsmálaráðuneytinu; gerð árangursstjórnunarsamninga við sýslumannsembættin. Frumstefnuna skorti og eins og úttekt Ríkisendurskoðunar greinir frá þá komu ársskýrslur, ársáætlanir og langtímaáætlun frá fáum embættum og óreglulega (Ríkisendurskoðun 2006).

4. Var framkvæmdanefnd um árangursstjórnun sá drifkraftur við innleiðingu árangursstjórnunar sem þörf var á?

Framkvæmdanefnd um árangursstjórnun hefur ekki verið skoðuð sérstaklega af höfundum en í úttekt Ríkisendurskoðunar var fjallað um störf hennar. Framkvæmdanefndin átti að vera leiðandi afl við innleiðingu árangursstjórnunar en hún stóð ekki undir væntingum (Ríkisendurskoðun 2003).

4. Nýskipan lögreglunnar 1. janúar 2007

Skipulag lögreglunnar tók miklum breytingum á árinu 2007 og má segja að þær hafi verið þær umfangsmestu frá því að lögreglulögunum var breytt árið 1996. Rekja má þessar breytingar að mestu leyti til skýrslu verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála frá árinu 2005, en einnig er rétt að minnast á stjórnsýslu-úttekt Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjóra frá árinu 2006.

Verkefnisstjórn um nýskipan lögreglumála var skipuð af Birni Bjarnasyni dóms- og kirkjumálaráðherra í nóvember 2003 og skilaði stjórnin af sér í byrjun árs 2005. Verkefnisstjórninni var í meginatriðum falið að koma með hugmyndir að nýju skipulagi löggæslumála og móta löggæsluáætlun til næstu ára þar sem

Stjórnsmál og stjórnarsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

kynnt væri forgangsroð við úrlausn verkefna og sett mælanleg markmið fyrir löggæsluna (Dóms – og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Helstu niðurstöður verkefnisstjórnar:

1. Að flest lögregluumdæmin verði stækkuð til muna og að þau verði jafnvel fimm til sjö talsins í stað 26.
2. Að efla verkefni sýslumanna.
3. Að ríkislögreglustjóri geri árangursstjórnunarsamninga við einstaka lögreglustjóra.
4. Að hlutverk ríkislögreglustjóra á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu verði aukið.
5. Að ríkislögreglustjóri ljúki við gerð reiknilíkans fyrir áætlan- og tillögugerð á sviði löggæslu.

Ríkisendurskoðun tók undir með verkefnisstjórninni um liði 3 og 4, sem er þróun í átt til hinnar dönsku eða norrænu leiðar, en ríkislögreglustjórinn í Danmörku hefur umtalsvert stærra hlutverk á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu en ríkislögreglustjórinn á Íslandi (Ríkisendurskoðun 2006). Nefnd sem skipuð var árið 1999 um gerð reiknilíkans fyrir rekstur sýslumannsembætta komst ekki að niðurstöðu á sínum tíma. Í skýrslu nefndar um mat á breytingum á nýskipan lögreglunnar sem út kom í apríl 2008 er lagt til að hugað verði að þróun reiknilíkans. Tilgangurinn er að auka gegnsæi við greiðslu á löggæslukostnaði úr ríkissjóði og stuðla að því að inntak löggæsluþjónustu sé skilgreint (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2008).

Ekki hafa allar tillögur verkefnisstjórnar komið til framkvæmda. Í lögum nr. 46/2006 um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996, og lögum um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, nr. 92/1989, er m.a. að finna ákvæði um að landinu skuli skipt í 15 lögregluumdæmi í stað 26 áður. Ekki náðist sátt um að fækka lögregluumdæmunum í 5-7 og því varð ákveðin málamiðlun að fækka þeim í 15. Með breytingum á lögum var einnig lögð aukin áhersla á sýnileika lögreglu og öflugri rannsóknir brota (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Breytingar hafa orðið á embætti ríkislögreglustjóra, bæði hefur innra skipulag embættisins breyst og hlutverk þess í stefnumótun innan lögreglunnar. Þær breytingar sem orðið hafa á stjórnarsýsluhlutverki ríkislögreglustjóra má rekja annars vegar til breytinga sem urðu á skipulagi embættisins þann 1. janúar 2007 og til árangursstjórnunarsamnings sem gerður var við dómsmálaráðherra í mars sama ár. Breytingar voru gerðar á skipuritinu, í stað fimm löggæslusviða komu þrjár meginstöðir; löggæslu- og öryggisstöð, stjórnarsýslustöð og rekstrarstöð. Markmiðið með breytingunum er að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri og koma í veg fyrir að ákveðin verkefni skarist á milli sviða. Efnahagsbrotadeildin var lögð niður og búið var til nýtt embætti saksóknara efnahagsbrota. Með lögum nr. 46/2006 var stofnuð greiningardeild hjá embættinu með sömu rannsóknarheimildir og lögreglan í landinu hefur. Greiningardeild er atlað að vinna

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

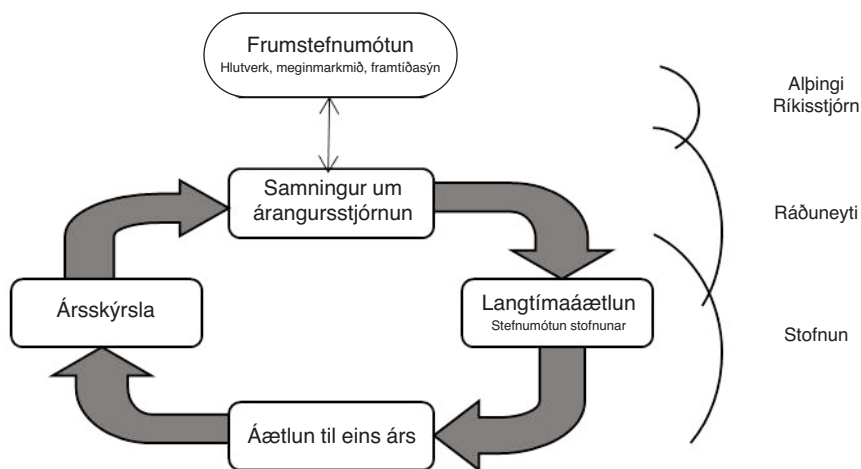
áhættumat á skipulagðri glæpastarfsemi, hryðjuverkum, ógnum við öryggi ríkisins og öfgahópum. Greiningardeildin hefur ekki forvirkar rannsóknarheimildir og er því ekki leynipjónusta.

4.1 Samningur um árangursstjórnun við ríkislögreglustjóra – mars 2007

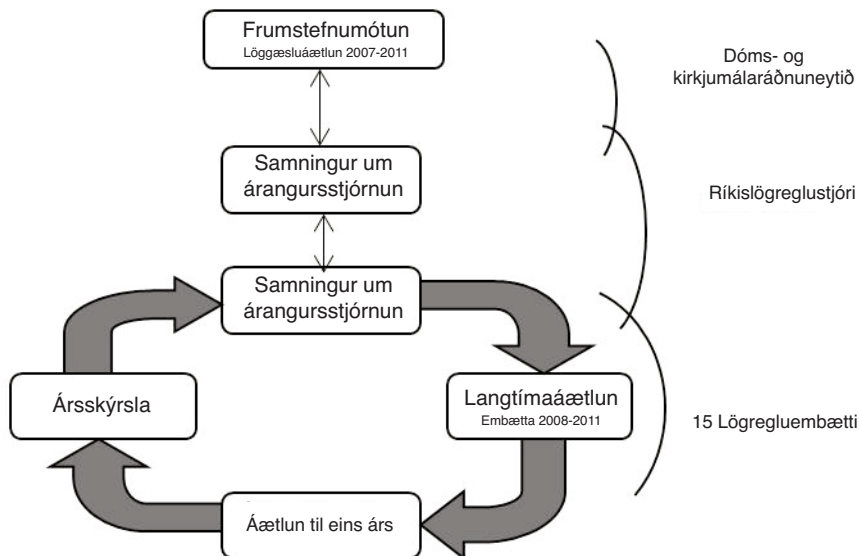
Með árangursstjórnunarsamningi dóms- og kirkjumálaráðuneytis við embætti ríkislögreglustjóra í mars 2007 var embættinu falin aukin ábyrgð með árangri og starfsemi lögregluliðanna 15 í landinu. Ríkislögreglustjóra var falið að gera árangursstjórnunarsamninga við einstaka lögreglustjóra.

Við það var komið á fót nýju fyrirkomulagi um markvissa árangursstjórnun hér á landi. Annars vegar var stofnun falið að gera samning við undirstofnun, hins vegar var rekstrarleg ábyrgð og eftirlit með útgjöldum ekki hjá þeim sem gerðu samninginn. Kostirnir við þetta fyrirkomulag eru í fyrsta lagi að búið er að styrkja samræmingar og samhæfingarhlutverk ríkislögreglustjóra. Það er einnig búið að færa aukna ábyrgð á árangri lögreglunnar í landinu til embættis ríkislögreglustjóra með því að fela því faglegt eftirlitshlutverk. Ekki er þó hægt að tala um stjórnunarlega ábyrgð því í henni felst að lögreglustjórar væru ekki lengur sýslumenn og að fjárveitingarvaldið færi til embættisins eins og á Norðurlöndunum. Ókostirnir eru þeir að búið er að greina á milli faglegra markmiða stofnunar og rekstursins, en mikilvægt er að það sé samræmi á milli fjárveitinga og þeirra krafna og verkefna sem viðkomandi stofnun er falið að gera með árangursstjórnunarsamningi.

Mynd 2. Ferli árangursstjórnunar í samskiptum ráðuneyta og stofnana (íslenska leiðin).



Mynd 3. Ferli árangursstjórnunar hjá lögreglunni árið 2007-2011.



Á mynd tvö má sjá það ferli sem kennt hefur verið við íslensku leiðina innan stjórnsýslunnar (Fjármálaráðuneytið 2004). Sjá má samband markvissrar árangursstjórnunar þar sem hlutverk, markmið og mælikvarðar, bæði rekstrarlegir og faglegir, koma saman í samningi ráðuneytis og stofnunar. Á mynd þrjú má sjá ferli árangursstjórnunar innan lögreglunnar frá og með árinu 2007. Eins og sjá má hefur embætti ríkislögreglustjóra fengið umboð til að gera árangursstjórnunarsamning við lögregluembættin 15. Í þeim samningum er ekki fjallað um fjárveitingar eða rekstrargrundvöll embætta og eiga lögregluembættin ekki að skila rekstraráætlunum eða fjárlagatillögum til embættis ríkislögreglustjóra.

Embættið hefur ekki tekið saman heildarársskýrslu fyrir lögregluna í landinu frá því embættið var stofnað. Heldur hafa lögregluembættin 26 (nú 15) í samræmi við árangursstjórnunarsamninga og ríkislögreglustjóri gert ársskýrslur og skilað ráðuneytinu. Frá og með maí 2008, samanber ákvæði í árangursstjórnunarsamningi mun ríkislögreglustjóri ár hvert gera grein fyrir árangri af starfi lögreglustjóranna í ársskýrslu til ráðuneytisins. Það má segja að Lögregluskóli ríkisins sé fyrir utan þetta skipulag þar sem skólinn gerði árangursstjórnunarsamning beint við ráðuneytið í mars 2007.

4.2 Löggæsluáætlun 2007-2011 – maí 2007

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjóra í október 2006 kom fram að árangursstjórnun á sviði löggæslu væri enn ófullburða sem leiddi af sér að stjórnun lögreglunnar væri ekki jafn markviss og samræmd og

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

hún gæti verið. Bæði Ríkisendurskoðun og verkefnisstjórn um nýskipan lögreglu koma fram með tillögur sem fela í sér að embætti ríkislögreglustjóra taki breytingum í ætt við dönsku leiðina. Þær tillögur fela í sér aukna ábyrgð á stefnumótun lögreglunnar og fjármálastjórn, en að ákærvaldinu verði komið fyrir annars staðar. Ríkisendurskoðun lagði einnig til að ríkislögreglustjóri kæmi meira að stjórnun 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“ (Ríkisendurskoðun 2006).

Björn Bjarnason dóms- og kirkjumálaráðherra kynnti frumstefnu á sviði löggæslu í formi löggæsluáætlunar 2007-2011 þann 10. maí 2007. Er þetta í fyrsta sinn sem langtímalöggæsluáætlun er gerð og var hún byggð á tillögum embættis ríkislögreglustjóra. Löggæsluáætlun er leiðsögn um það hvernig lögreglugluyfirvöld geta með góðri samvinnu og samhentum vinnubrögðum tekist á við þau fjölbreyttu og krefjandi úrlausnarefni sem lögreglan glímur við með góðum árangri (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2007). Löggæsluáætlun tekur annars vegar mið af vinnu verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála en í þeirri skýrslu komu fram ítarlegar hugmyndir að gerð löggæsluáætlunar. Ekki var unnið nánar með þær tillögur fyrr en tveimur árum eftir að skýrsla verkefnisstjórnar kom út. Fyrst var lögð áhersla á að framkvæma breytingar er m.a. snéru að fækkun og stækkun lögregluliða. Löggæsluáætlunin markar ný spor er varðar markvissa árangursstjórnun innan lögreglunnar m.a. með tilkomu huglægra mælitækja í formi viðhorfskannanna og þolendakannanna. Slíkar kannanir hafa verið gerðar áður hér á landi en lögreglan hefur hins vegar ekki fyrr en nú ákveðið að notast við slík mælitæki í sinni stefnumótunavinnu. Þetta fyrirkomulag hefur lengi verið við líði í Bretlandi og skoðaði ríkislögreglustjóri sérstaklega hvernig málum er þar háttað áður en tillögur í þessa veru voru gerðar.

4.3 Ríkislögreglustjóri gerir árangursstjórnunarsamninga við lögreglustjóra – desember 2007

Ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar undirrituðu í desember 2007 samninga um árangursstjórnun. Samningarnir eru mismunandi og taka mið af stöðumati embætta sem lögreglustjórar framkvæmdu á árinu 2007 í samstarfi við starfsmenn sína. Í þeirri vinnu fólst m.a. SVÓT-greining á starfsemi embættanna. Samningarnir taka einnig mið af áherslum dóms- og kirkjumálaráðherra sem fram koma í löggæsluáætlun 2007-2011. Um er að ræða samninga um löggæsluverkefni en ekki er komið inn á tollamál eða sýslumannsverkefni.

Ríkislögreglustjóri mun leiðbeina embættum og taka afstöðu til markmiða, mælikvarða og forgangsroðunar verkefna sem fram koma í langtímaáætlun lög-

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

regluembættanna. Árlega mun ríkislögreglustjóri og lögreglustjóri taka sameiginlega afstöðu til árangurs af starfsemi lögregluembættis. Auk þess gerir ríkislögreglustjóri ár hvert grein fyrir árangri af starfi lögreglustjóra undanfarið ár í ársskýrslu embættisins til ráðuneytisins.

Embætti ríkislögreglustjóra tók þá ákvörðun í samstarfi við lögreglustjórana að útbúa leiðarvísi fyrir gerð langtímaáætlunar og ársskýrslu. Þetta var m.a. gert til að tryggja að unnið væri með sömu forsendur alls staðar á landinu auk þess að samræma uppsetningu áætlunar og ársskýrslu. Leiðbeiningar í handbók fjármálaráðuneytisins gefa ákveðinn ramma en nauðsynlegt er að útfæra þær nánar eftir málaflokkum.

5. Framtíðarskipan lögreglumála

Framtíð og skipulag löggæslumála er stöðugt til umræðu og má segja að breytingar síðustu áratuga hafi vart verið innleiddar fyrr en umræða um endurskoðun og mat á þeim hafi aftur komist á dagskrá í þjóðfélaginu. Lögreglan hefur verið reiðubúin að leita nýrra leiða til að auka skilvirkni í rekstri og bæta þjónustu við íbúanna í samfélaginu. Vert er að nefna inngangsorð ríkislögreglustjóra í ársskýrslu embættisins árið 1998 um samstarf lögreglu og tollayfirvalda. „Vel hefur til tekist og hugleiða má, þegar til framtíðar er litið, hvort eigi væri skynsamlegt að sameina lögregluliðin og fækka lögregluumdæmum, og setja yfir þau lögreglustjóra sem eingöngu sinntu lögreglustjórn. Að því má leiða rök að slíkar grundvallarbreytingar á skipulagi lögreglunnar í landinu og aðskilnaður sýslumannsstarfa og lögreglustjórastarfa hefði í för með sér öflugri, skilvirkari og kostnaðarminni starfsemi en nú þekkest“ (Ríkislögreglustjóri 1999). Fækkun og stækkun embættanna varð eins og áður sagði að veruleika 1. janúar 2007 með lögum nr. 46/2006.

5.1 Tilfærsla verkefna

Í viðbótarskýrslu framkvæmdanefndar um nýskipan lögreglumála frá árinu 2005 er hugað að aðskilnaði verkefna á sviði löggæslu frá öðrum verkefnum sýslumanna á Suðurnesjum í þeim tilgangi að koma á fyrirkomulagi líkt og því sem er á höfuðborgarsvæðinu (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005). Umræða um þær stjórnsýslubreytingar sem dóms- og kirkjumálaráðherra kynnti 19. mars 2008 á lögreglustjóraembættinu á Suðurnesjum er því ekki ný af nálinni. Ráðherrann leggur til að yfirstjórn tollgæsluverkefna færist á forræði fjármálaráðherra og yfirstjórn öryggisverkefna vegna flugverndar á forræði samgönguráðherra. Tillögurnar fela ekki í sér að færa sýslumannsverkefni lögreglustjórans á Suðurnesjum til sýslumannsins í Keflavík. Með Varnarmálalögum nr. 34/2008 sem samþykkt voru á Alþingi þann 16. apríl 2008 var embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli lagt niður en lögreglustjórinn á Suðurnesjum var jafnframt sýslumaður á völlum.

Ríkisendurskoðun sem gefið hefur álit á tillögum dómsmálaráðherra, telur að þær stuðli að því að þau ráðuneyti sem lögum samkvæmt fara með forræði

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

tollgæslu og flugverndar fái skýrari aðkomu að markmiðssetningu og ákvörðun þjónustustigs á þessum sviðum sem og ábyrgð á nauðsynlegum fjárveitingum til þeirra. Ríkisendurskoðun hefur m.a. vakið máls á því að stjórnvöld kanni til hlítar möguleika á því að breyta núverandi skipan mála á þann veg sem hér um ræðir, sérstaklega hvað varðar tollamál. Einnig telur hún að breytingar í þá veru sem dómsmálaráðherra hefur lagt til eigi reyndar að gilda um öll sýslumanns- og lögregluembætti landsins sem annast bæði lögreglu- og tollamál (Ríkisendurskoðun 2008).

Breytingar sem fyrirhugaðar eru á Suðurnesjum munu marka tímamót ef þær ná fram að ganga og skapa grundvöll fyrir samskonar breytingar á landsvísu. Þess má geta að nefnd um mat á breytingum á nýskipan lögreglu hefur lagt til að færa sýslumannsverkefni og tollverkefni frá lögreglustjórum.

5.2 Norræna líkanið

Eins og áður hefur komið fram skoðaði verkefnisstjórn um nýskipan í lögreglumálum sem starfaði frá 2003-2005 stöðu mála í nágrannalöndunum. Norðmenn höfðu þá nýverið gengið í gegnum umfangsmiklar skipulagsbreytingar og Danir voru að endurskoða sitt skipulag. Embætti ríkislögreglustjóra í Danmörku, Svíþjóð og Noregi eru þó nokkuð öðruvísi en embættið á Íslandi. Ríkislögreglustjórar í Danmörku, Svíþjóð og Noregi fara ekki með ákærvald líkt og ríkislögreglustjórinn á Íslandi gerir en þáttur þeirra í bæði stefnumótun og fjármálaumsýslu er mun viðameiri (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Í lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 er kveðið á um að ríkissaksóknari, lögreglustjórar og ríkislögreglustjóri fari með ákærvald sbr. 1. mgr. 25. gr. laganna. Lög um meðferð sakamála sem samþykkt voru á Alþingi þann 30. maí 2008 sl. og öðlast gildi 1. janúar 2009 eru afrakstur heildarendurskoðunar á lögum nr. 19/1991. Lögin kveða á um að ákærvaldinu verði skipt í þrjú stjórnsýslustig í stað tveggja eins og nú er. Nýtt stig, héraðssaksóknari, verður sett á fót sem fer með ákærvald ásamt ríkissaksóknara og lögreglustjórum (Alþingi 2008). Ákærvald verður því ekki í höndum ríkislögreglustjóra sem er að mörgu leyti þróun í átt til hinnar norrænu leiðar.

5.3 Skýrsla nefndar um mat á breytingum á nýskipan lögreglu árið 2008

Nefnd um mat á breytingum á nýskipan lögreglu sem skipuð var árið 2007 leggur til í skýrslu sem kom út í apríl 2008 að fækkað verði enn frekar lögregluumdæmum og þar með lögreglustjórum. Fram hafa komið áskoranir frá yfirlögregluþjónum á Norðurlandi til dóms- kirkjumálaráðherra um að sameina lögregluliðin fjögur á Norðurlandi í eitt, m.a. til ná fram hagræðingu og samræmingu.

Nefndin telur að huga þurfi að heildarendurskoðun lögreglulaganna þar sem sérstök áhersla er lögð á að skilgreina hlutverk lögreglu, inntak og mörk lögregluvalds, valdbeitingarheimildir og rannsóknarheimildir lögreglu, varalið og forvirkar rannsóknarheimildir lögreglu, það er öryggis- og greiningarþjónustu.

Stjórnsmál og stjórnarsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Nefndin styður einnig hugmyndir um að endurskoða verkefni lögreglustjóra, og þá hvort ákærvald eða sýslumannsverkefni eigi yfir höfuð að tilheyra verkefnum lögreglustjóra. Í tillögum nefndarinnar er því velt upp hvort að lögreglustjóri þurfi að vera lögfræðimenntaður, en það eitt og sér felur í sér að lögreglustjóri sé ekki sýslumaður né hafi ákærvald.

Einnig telur nefndin að rannsóknir brota þurfi að endurskoða og jafnvel færa fyrirkomulagið í fyrra horf undir stjórn lögreglustjóra innan hvers umdæmis. Lagt er til að hinar sérstöku rannsóknardeildir sem settar voru á fót 1. janúar 2007 verði lagðar niður. Eins og fram hefur komið leggur nefndin til að hugað verði að þróun reiknilíkans til að auka gegnsæi við greiðslu á löggæslukostnaði úr ríkissjóði og stuðla að því að inntak löggæsluþjónustu sé skilgreint (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2008).

Ekki er fjallað um framtíðarhlutverk ríkislögreglustjóra í skýrslu nefndarinnar né hvort að embættið muni hafa sérstakt hlutverk við gerð reiknilíkans eins og verkefnisstjórn lagði til árið 2005. Aftur á móti er lagt til að hugað verði að forvirkum rannsóknarheimildum en þær fela í sér stofnun öryggis- og greiningarþjónustu í anda erlendra leyniþjónusta sem að öllum líkindum myndi starfa undir hatti ríkislögreglustjóra eða beint undir dómsmálaráðuneytið.

5.4 Fjármálaumsýsla lögreglunnar

Embætti ríkislögreglustjóra hefur fengið aukið vægi stjórnarsýslulega frá því samningur um árangursstjórnun var gerður við embættið. Með þeim breytingum sem orðið hafa á embættinu sl. tvö ár og fyrirhuguðum breytingum á ákærvaldinu, skv. lögum um meðferð sakamála, mun embættið færast í átt til hins norræna líkans. Embætti ríkislögreglustjóra hefur verið styrkt verulega á sviði stjórnarsýslu lögreglunnar en til að tryggja markvissa árangursstjórnun þarf að ganga enn lengra. Óvíst er hver þróun mála verður með fjármálaumsýsluna en lítið hefur verið fjallað um hana síðustu tvö ár. Ef stefna stjórnvalda er að færast nær norræna líkaninu, eins og verið hefur, má búast við því að ríkislögreglustjóri komi sífellt meir að fjármálaumsýslu embættanna. Ráðuneytið hefur óskað eftir umsögnum frá ríkislögreglustjóra um fjárlagatillögur einstakra lögreglustjóra en mikilvægt er að festa í sessi þetta skipulag í anda þess sem lagt var til í skýrslu verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglu árið 2005. Um væri að ræða skref í áttina að því að færa endanlega fjármálaumsýslu lögreglunnar til embættis ríkislögreglustjóra. Fyrsta skrefið væri þó að fela ríkislögreglustjóra að safna saman og meta fjárlagatillögur einstakra lögreglustjóra og gera, í samvinnu við þá, heildartillögu til dómsmálaráðherra.

5.5 Stjórnarsýslu- og framkvæmdarverkefni ríkislögreglustjóra

Embætti ríkislögreglustjóra er að færast í átt til hinnar norrænu leiðar að því leyti að stjórnarsýsluhlutverkið fer stækkandi, sem m.a. felur í sér aukna eftirlitsskyldu með árangri lögreglunnar og meiri afskipti af fjármálum hennar. Ríkislögreglustjóri hefur unnið brautryðjandastarf á mörgum sviðum stjórnarsýslu

Stjórnsmál og stjórnssýsla vefþimarit (erindi og greinar)

lögreglunnar, m.a. með tölvuvæðingu sem hefur einfaldað allt utanumhald um málaskrá lögreglunnar og afbrotatölfraði. Fræðilegar rannsóknir á störfum lögreglunnar eru unnar af sérfræðingum embættisins og má þar nefna rannsókn á heiðarleika lögreglumanna og ofbeldi gegn lögreglumönnum. Þessar rannsóknir ásamt fleirum hafa nýst við stefnumótun stjórnvalda í málefnum lögreglumanna á landsvísu.

Meðan þessi þróun hefur átt sér stað hefur umræða um svokallaða „operatíva“ starfsemi, eða framkvæmdarverkefni, embættisins aukist. Framkvæmdarverkefni eru t.a.m. rekstur sérsveitar, fjarskiptamiðstöð og rannsóknir efnahagsbrota, jafnvel mætti skilgreina greiningardeild, bílamiðstöð og alþjóðadeild sem framkvæmdarstarfsemi. Þegar lítið er til ríkislögreglustjóra á Norðurlöndum kemur í ljós að ríkislögreglustjóri Dana hefur enn nokkra framkvæmdarstarfsemi á hendi þó dregið hafi úr henni með breytingum í ársbyrjun 2007. Ríkislögreglustjórar Norðmanna og Svía eru með framkvæmdarstarfsemi og hafa jafnframt undirstofnanir sem annast sérhæfð verkefni (Ríkisendurskoðun 2006).

Meginrökin fyrir því að ríkislögreglustjóri sé með framkvæmdarstarfsemi felst aðallega í því að um er að ræða starfsemi eða þjónustu við öll lögregluliðin í landinu. Tilkoma fjarskiptamiðstöðvar hefur aukið öryggi borgaranna og stýtt útkallstíma. Lögreglumenn geta einnig verið mun sýnilegri en áður þar sem þeir þurfa ekki að vera á lögreglustöðinni og bíða eftir útkalli. Sérsveit ríkislögreglustjóra hefur verið eflað á síðustu árum, bæði hvað varðar búnað og fjölgun manna í sveitinni. Sérsveit lögreglustjórans í Reykjavík var færð undir ríkislögreglustjóra í mars 2004 með það að markmiði að efla hana og það hefur tekist. Vegna smáðar lögregluliða á Íslandi er nauðsynlegt að hafa miðlæga starfsemi m.a. til að tryggja ákveðið þjónustustig fyrir almenning og hagkvæmni í rekstri.

Hvatt er til heildarendurskoðunar lögreglulaga í skýrslu nefndar um mat á breytingum á nýskipan lögreglunnar sem kom út í apríl 2008. Mikilvægt er að skoða verkefni ríkislögreglustjóra ef þessi heildarendurskoðun fer fram. Ef færa á verkefni frá eða til ríkislögreglustjóra verður að liggja fyrir faglegt mat þar sem þrjú meginþættir eru skoðaðir. Í fyrsta lagi skilvirkni; hvar er hagkvæmast að reka verkefnið? Taka þarf tillit til reksturs; hvort verkefnið hafi landsumboð og hvort sérfræðipækkingar er þörf. Í öðru lagi þjónustustig; hvar er líklegt að viðkomandi verkefni muni skila hæsta mögulega þjónustustigi fyrir almenning? Í þriðja lagi árangur; hvar mun verkefnið skila mestum árangri?

Lítið hefur verið fjallað um það hvort ríkislögreglustjóri, sem hefur eftirlits-hlutverki að gegna, eigi ekki á hættu að gerast vanhæfur til þess að gera úttektir á starfsemi lögreglunnar þegar ýmsar framkvæmdardeildir embættisins eru aðilar máls. Í apríl 2008 greip lögreglan á höfuðborgarsvæðinu til aðgerða gegn vörubílstjórum á Suðurlandsvegi. Í kjölfarið fór af stað mikil umræða um að-

Stjórnsmál og stjórnarsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

gerðir lögreglunnar og þá sérstaklega hvort þær hafi verið of harkalegar. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, aðili málsins, ákvað að gera úttekt á eigin aðgerðum. Hefði ríkislögreglustjóri átt að framkvæma þá úttekt? Hvað ef sersveit ríkislögreglustjóra hefði tekið þátt í aðgerðunum, hefði þá átt að leita til Lögregluskólans eða annarra lögregluembætta til að gera úttektina?

Stjórnvöld þurfa að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að lögreglan leysi úr málum á hlutlægan hátt. Til að tryggja gegnsæi í störfum lögreglunnar þarf að skoða sérstaklega þessi atriði m.a. til að tryggja málefnalega stjórnarsýslu.

Heimildir

- Alþingi 2008. *Lög um meðferð sakamála*, þskj. nr. 1300, 135. löggjafarþing. Alþingi, Reykjavík.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2007. *Löggæsluáætlun 2007-2011*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Reykjavík.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 1997. *Lögreglulögin nr. 90/1996 ásamt greinargerð*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Reykjavík.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2008. *Mat á breytingum á nýskipan lögreglu – áfangaskýrsla til dóms- og kirkjumálaráðherra*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Reykjavík.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005. *Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Reykjavík.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005. *Tillögur framkvæmdanefndar um nýskipan lögreglumála*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið 1996. *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið, Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið 2004. *Árangursstjórnun í ríkisrekstri – Handbók*. Fjármálaráðuneytið, Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið 1996. *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið, Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun 2008. *Lögreglustjórnin á Suðurnesjum*. Ríkisendurskoðun, Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun 2003. *Náðist árangur? – Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Ríkisendurskoðun, Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun 2006. *Ríkislögreglustjóri – stjórnarsýsluúttekt*. Ríkisendurskoðun, Reykjavík.
- Ríkislögreglustjórinn 1999. *Ársskýrsla ríkislögreglustjóra árið 1997-1998*. Ríkislögreglustjórinn, Reykjavík.
- Ríkislögreglustjórinn 2007. *Ársskýrsla ríkislögreglustjóra árið 2006*. Ríkislögreglustjórinn, Reykjavík.