

# Stefnumótun í löggæslumálum Hlutverk og tillögur verkefnanefnda

Pétur Berg Matthíasson  
stjórnmála- og stjórnsýslufræðingur  
við embætti ríkislögreglustjóra

1. tbl. 6. árg. 2010  
Almennar greinar





### Útdráttur

Í þessari grein er fjallað um tillögur tveggja nefnda, þ.e. verkefnisstjórnar um nýskiptan lögreglumála og starfsbóps um sameiningu lögregluembættis, og um stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögrelustjóra. Á síðustu fimm árum hafa þessar tvær nefndir og Ríkisendurskoðun gefið út skýrslur þar sem fjallað er um framtíðarskipulag ríkislögrelustjóra. Skýrslur nefndanna og Ríkisendurskoðunar fjalla ekki einvörðungu um framtíð ríkislögrelustjóra heldur einnig um breytingar á skipulagi lögrelunnar í landinu.

Í fyrri hluta greinarinnar er fjallað um nefndir, ráð og stjórnir en tilgangurinn er m.a. að skýra hlutverk þeirra áður en fjallað er sérstaklega um tillögur nefndanna tveggja á sviði löggæslumála. Ábrif nefnda hafa verið umtalsverð síðastliðna áratugi og gegna þær lykilhlutverki í stefnumótun stjórnvalda, m.a. vegna smæðar stjórnsýslunnar.

Í greininni er lögð áhersla á að greina helstu tillögur nefndanna tveggja og Ríkisendurskoðunar á sviði löggæslumála. Sérstaklega eru skoðaðar tillögur um breytingu á stjórnsýslunni og fjármálum lögrelunnar, stöðu ákærvalds og tilflutning löggæsluverkefna til og frá embætti ríkislögrelustjóra. Einnig er gerð tilraun til að bera tillögurnar saman. Í lokin er lagt hlutlægt mat á tillögur starfsbóps um sameiningu lögregluembættis en skýrsla þeirrar nefndar kom út í lok árs 2009 og er það plagg sem stjórnvöld vinna nú eftir. Því er velt upp hvort komist sé að réttari niðurstöðu út frá greiningu en tillögur starfsbópsins um framtíð ríkislögrelustjóra eru taldar veikar þar sem þær tryggja ekki að vandinn við núverandi skipulag verði leystur.

### Inngangur

Með reglulegu millibili fer af stað umræða í Þjóðfélaginu um starfsemi nefnda, ráða og stjórna á vegum hins opinbera. Frá efnahagshruninu í október 2008 hefur þessi umræða farið vaxandi enda þáttur stjórnvalda tímabundið aukist til muna í starfsemi fjármálafyrirtækja við yfirtöku bankanna. Stjórnvöld hafa m.a. skipað nýja stjórn Fjármálaeftirlitsins og búið er að breyta fyrirkomulagi Seðlabankans, m.a. með tilkomu peningastefnunefndar í ársbyrjun 2009. Alþingi hefur einnig tekið virkan þátt við skipan mikilvægra nefnda eftir hrunið, nægir að nefna skipan rannsóknarnefndar Alþingis til að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Tilgangur þessarar greinar er að fjalla um tillögur tveggja nefnda á sviði löggæslumála um framtíðarskipan embættis ríkislögrelustjóra (RLS) og bera þær saman við tillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar um sama efni. Það gerist ekki oft að á um fimm ára tímabili komi fram þrjár skýrslur þar sem greina má frekar ólík sjónarhorn á framtíð einnar stofnunnar. Fjallað verður sérstaklega um tillögur um breytingar á stjórnsýslunni, fjárveitingum, ákærvaldi og löggæsluverkefnum hjá embætti ríkislögrelustjóra.

Fyrst verður hins vegar fjallað í stuttu máli um hlutverk nefnda og hvernig skipulag þeirra hefur þróast á Íslandi síðustu áratugi. Einnig verður fjallað um fjölda nefnda, ráða og stjórna á vegum ráðuneyta og hvernig upplýsingum um starfsemi nefnda á vegum hins opinbera er háttað.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

Þónokkur umræða hefur verið um skipulag löggæslumála síðastliðin ár og þá sérstaklega starfsemi ríkislögreglustjóra. Þessi umræða varð mjög hávær um miðjan síðasta áratug þegar efnahagsbrotadeild embættisins stóð í ströngu í mjög stórum og erfiðum efnahagsbrotamálum. Embættið hefur stækkað en ekki af sjálfsdáðum, verkefni hafa verið flutt til embættisins með ákvörðun ráðherra, samþykki Alþingis eða hvoru tveggja.

Nefndirnar sem fjallað verður um eru verkefnisstjórn um nýskipan lögreglumála og skýrsla hennar frá janúar 2005, starfshópur (nefnd) um sameiningu lögregluembætta og skýrsla hennar frá október 2009 og stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjóra frá október 2006. Ekki verður fjallað um fjórðu skýrsluna, áfangaskýrsla um breytingar á nýskipan lögreglunnar, sem kom út í apríl 2008, þar sem í henni eru ekki lagðar fram tillögur um breytingar á hlutverki ríkislögreglustjóra.

Gera þarf grein fyrir því að nefndir sem ráðherrar koma á fót að eigin frumkvæði njóta ekki sama sjálfstæðis og t.a.m. úrskurðarnefndir. Verkefnisstjórn og starfshópur um sameiningu lögregluembætta eru háðar yfirstjórnar- og eftirlitsvaldi ráðherra enda þótt efalaust sé ýmsum atvikum háð hversu mikil afskipti ráðherra hefur af störfum þeirra. Störf Ríkisendurskoðunar eru engum háð og því er áhugavert að fá tækifæri til að bera saman greiningu þeirrar stofnunar og svo þessara tveggja nefnda á framtíðarskipan ríkislögreglustjóra.

### Þáttur nefnda, ráða og stjórna í opinberri stefnumótun

Stjórnsýslunefndir eru yfirleitt skipaðar af Alþingi eða ráðherrum og getur skipun verið m.a. tilkomin vegna fyrirmæla í lögum, reglugerðum eða þingsályktunum. Hlutverk Alþingis við skipan í nefndir, ráð og stjórnir hefur farið minnkandi og var aðeins um 2% árið 2000 (Ríkisendurskoðun, 2002). Gera þarf nánari úttekt á skipan í nefndir, ráð og stjórnir eftir hrúnið en óljóst er hvort hlutverk Alþingis hefur aukist. Á árum áður féllu um 40% nefnda á vegum ríkisins ekki undir viðteknar hugmyndir um regluvelðisstjórnsýslu og stigveldi, þ.e. voru kosnar af Alþingi eða skipaðar samkvæmt lögum og ályktunum Alþingis. Má segja að Alþingi hafi tekið sér umfangsmikið stjórnsýsluvald og með vissum hætti verið orðið framkvæmdarvaldsþing (Gunnar Helgi Kristinsson 1994). Hlutverk Alþingis hefur án efa minnkað síðastliðin tuttugu ár, m.a. vegna minni áhrifa íslenska ríkisvaldsins í atvinnulífinu, ekki síst í fjármálakerfinu, vegna einkavæðingar og nýskipunar í ríkisrekstri.

#### 1.1 Hlutverk nefnda, ráða og stjórna

Fáar heimildir eru til um uppruna og útbreiðslu nefnda í íslenska stjórnkerfinu. Rekja má sögu nefnda aftur til níttjándu aldar en á fyrri hluta tuttugustu aldar fór nefndum fjölgandi. Þörfin fyrir þær jókst m.a. með vaxandi ríkisafskiptum og samsteypuþjórnnum í kreppunni. Eftir 1930 jókst svo fjöldi þingvalinna nefnda sem áður höfðu verið fátíðar (Gunnar Helgi Kristinsson 1994).

## Stjórnsmál og stjórnarsýsla veftímarit (almennar greinar)

Sjónarmið sem liggja til grundvallar því að nefnd er komið á fót eru m.a. að fengnir eru óháðir aðilar innan stjórnarsýslunnar til að fara með formlegt úrskurðarvald á sínu sviði. Einnig kann að vera ósk um almenna þátttöku í starfsemi stjórnarsýslunnar þar sem fulltrúar þingsins, sérfræðingar og hagsmunaaðilar starfi saman að stjórnarsýsluverkefnum og undirbúningi löggjafar. Með því að fá aðila utan stjórnarsýslunnar til samstarfs er m.a. verið að sækja þekkingu sem ekki fyrirfinnst innan stjórnarsýslunnar. Talið er að meira máli skipti samstarfið við hagsmunaaðila en það eykur líkur á að samstaða náist um viðkomandi málefni. Hagsmunaaðilar eiga fyrir vikið erfðara með að gagnrýna tiltekna hugmyndir sem fram koma í vinnu nefndanna (Gunnar Helgi Kristinsson 1994).

Erfitt getur verið að skilgreina hlutverk nefnda, ráða og stjórna. Á síðari árum hefur þessum heitum fjölgað og er jafnvel farið að tala um starfshópa, stýrihópa, vinnuhópa, sérfræðiteymi, viðræðuhópa, verkefnisstjórnir o.fl. Þegar talað var um stjórnir á Íslandi hér áður var jafnan átt við stjórnarsamkundur sjóða, fyrirtækja og stofnana hins opinbera. Á síðari árum hafa verið skipaðar svokallaðar verkefnisstjórnir sem eiga fátt sameiginlegt með stjórnnum opinberra fyrirtækja eða stofnana. Þessar verkefnisstjórnir starfa oft tímabundið í anda nefnda sem gegna einhvers konar ráðgefandi hlutverki.

Á vegum stjórnarsýslunnar hafa lengi starfað ólíkar nefndir. Sumar eru varanlegar, aðrar tímabundnar. Sumar hafa úrskurðarvald meðan aðrar eru ráðgefandi. Sumar nefndir eru eingöngu skipaðar starfsmönnum stjórnarsýslunnar en aðrar eru skipaðar utanaðkomandi aðilum. Segja má að margar þessara nefnda vinni mjög þarft verk og séu stjórnarsýslunni til styrktar, ekki síst á þann hátt að utanaðkomandi aðilar leggja henni til sérfræðiþekkingu sem ekki finnst alltaf hjá þeim sem starfa innan stjórnarsýslunnar. Þetta felur í sér ákveðinn sveigjaleika frá sjónarhóli stjórnarsýslunnar. Það hlýtur ætíð að vera álitamál hvaða verkefni eigi að fá í hendur stjórnarsýslunefnda og hver verkefnanna í hendur starfsmanna stjórnarsýslunnar. Nefndum innan stjórnarsýslunnar má skipta í tvo flokka. Annars vegar sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir og hins vegar svokallaðar verkefnanefndir. Þær síðarnefndu verða skoðaðar, en þær eru vanalega settar á stofn til að vera stjórnvöldum til faglegrar ráðgjafar tímabundið á tilteknu sviði (Friðgeir Björnsson 2005; Gunnar Helgi Kristinsson 1994).

### 1.2 Fjöldi nefnda, ráða og stjórna

Núorðið er erfitt að finna ítarlegar upplýsingar um fjölda nefnda, ráða og stjórna. Á vefsíðum ráðuneyta má finna upplýsingar um nefndir sem ekki eru lengur starfandi auk þess sem oft skortir upplýsingar um ýmsar nefndir sem eru starfandi. Um tíma var að finna nokkuð ítarlegar upplýsingar um störf nefnda í skýrslum Fjárlaga- og hagsýslustofnunar, sem gefnar voru út á árunum 1969-1986. Síðan þá hafa upplýsingar um nefndir, ráð og stjórnir hins opinbera aðallega komið fram þegar alþingismenn hafa lagt fram fyrirspurnir á Alþingi um starfsemi þeirra. Ríkisendurskoðun tók einnig saman yfirlit yfir skipun og verkefni nefnda, ráða og stjórna sem störfuðu á vegum ríkisins á árinu 2000. Í töflu 1 má sjá yfirlit yfir átta

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

fyrirspurnir alþingismanna til forsætisráðherra síðustu tuttugu árin og eina til sjávarútvegsráðherra. Ekki er hægt að fullyrða að um tæmandi lista sé að ræða en sé tekið mið af fjölda fyrirspurna má áætla að forsætisráðherra hafi borist fyrirspurn um nefndir, ráð og stjórnir á 2-3 ára fresti að meðaltali síðustu 20 ár.

Tafla 1. Fyrirspurnir alþingismanna um nefndir, ráð og stjórnir.

Alþingismaður	Löggjafarþing	Þskj. og mál	Fyrirspurn
Málmfríður Sigurðardóttir og Danfríður Skarphéðinsdóttir	112 1989-1990	346. mál	Til forsætisráðherra um nefndir og ráð á vegum ríkisins og greiðslur fyrir setu í þeim
Kristinn H. Gunnarsson	120 1995-1996	404. mál	Til forsætisráðherra um nefndir á vegum ráðuneyta
Árni Steinar Jóhannsson	126 2000-2001	Þskj. 114 – 114. mál.	Til forsætisráðherra um nefndir og ráð á vegum ríkisins
Hólmfríður Sveinsdóttir og Ásta R. Jóhannesdóttir	126 2000-2001	Þskj. 142 – 142. mál.	Til forsætisráðherra um hlutfall kynjanna í nefndum og ráðum á vegum ríkisins
Margrét Frímansdóttir	127 2001-2002	Þskj. 80 – 80. mál.	Til sjávarútvegsráðherra um m.a. skipan í nefndir og ráð
Jóhanna Sigurðardóttir	127 2001-2002	Þskj. 941 – 597. mál.	Til forsætisráðherra um skýrslu Ríkisendurskoðunar um nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000
Jóhanna Sigurðardóttir	130 2003-2004	Þskj. 827 – 549. mál.	Til forsætisráðherra um nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins
Katrín Júlíusdóttir	132 2005-2006	Þskj. 685 – 460. mál.	Til forsætisráðherra um nefndarskipan og kynjahlutföll
Birkir Jón Jónsson	138 2009-2010	Þskj. 824 – 479. mál.	Til forsætisráðherra um nefndir og ráð á vegum ríkisins

(Heimild: Alþingistíðindi.)

Fyrirspurnir alþingismanna er alla jafna í nokkrum liðum og nokkuð ítarlegar. Síðasta fyrirspurnin barst frá Birki Jóni Jónssyni í mars 2010. Það verður að teljast athyglisvert að stjórnvöld hafi ekki komið upp skilvirkara fyrirkomulagi til að upplýsa um þessi atriði. Væntanlega á þetta að vera í höndum ráðuneyta og þau eiga öll að gera grein fyrir nefndum, ráðum og stjórnnum á heimasíðum sínum. Eins og fram hefur komið eru stjórnvöld farin að nota mun fleiri heiti yfir nefndir, sérstaklega þegar tímabundnar ráðgjafanefndir eru skipaðar. Margar nefndir eru nú hópar, teymi, stjórnir og fyrir vikið er erfiðara að greina hvað er nefnd og hvað ekki.

Nefndum á Íslandi fór fjölgandi allt til ársins 2000 en þá voru starfandi 910 nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins. Óformlegar úttektir sem gerðar hafa verið síðan 2000 gefa til kynna að nefndum fer fækkandi. Samanborið við frændur okkar Dani voru umtalsvert fleiri nefndir starfandi á vegum íslenska ríkisins á níunda áratugnum en í Danmörku. Þessi mikli fjöldi nefnda á Íslandi á sér í meginatriðum tvær skýringar. Í fyrsta lagi getur verið að mikill fjöldi nefnda endurspeglar takmarkaða möguleika til að útdeila verkefnum til fastra stjórnsýsluadila vegna smæðar stjórnsýslueininga, skorts á samhæfingu, takmarkaðrar sérþekkingar eða veikleika sveitarstjórnarstigsins. Í öðru lagi má nefna nefndir sem gegna samstöðuskapandi hlutverki innan stjórnsýslunnar með því að skapa farveg til samstarfs við utankomandi aðila sem málið varðar (Gunnar Helgi Kristinsson 1994; Ríkisendurskoðun 2002). Einnig hefur verið talið að fjöldi nefnda hafi endurspeglad áhrif þingsins innan stjórnsýslunnar en þar sem Alþingi skipaði aðeins í um 2% nefnda, ráða og stjórna árið 2000 er ekki hægt að segja að þáttur Alþingis sé eins mikill og hann var.

Eins og sjá má í töflu 2 hefur nefndum fækkað umtalsvert á síðustu tíu árum. Hafa ber í huga að tölur fyrir árin 2005 og 2010 voru fengnar með því að taka saman upplýsingar á vefsíðum ráðuneytanna en þar er ekki um samræmda skráningu að ræða. Erfitt er að átta sig á nefndum á vegum utanríkisráðuneytisins, auk þess sem finna má þar úreltar upplýsingar, svo sem um að Bjarni Benediktsson sé enn formaður utanríkismálanefndar (vefsíða utanríkisráðuneytisins 5. maí 2010). Erfitt er að greina breytingar milli ára hjá ráðuneytunum þar sem umtalsverðar tilfærslur hafa orðið á málaflokkum og verkefnum. Því kann fækkun eða fjölgun hjá ráðuneyti að hafa orðið vegna einhverra breytinga á verkefnum en ekki endilega vegna þess að búið sé að taka meðvitaða ákvörðun um að fækka eða fjölga nefndum. Undir töflu 2 er gróft yfirlit yfir helstu breytingar á ráðuneytunum á síðustu árum.

Forsætisráðherra svaraði fyrirspurn Birkis Jóns í byrjun maí 2010. Í svari ráðherra má finna tölur um fjölda nefnda og ráða fyrir árin 2009 og 2008. Höfundur tók saman tölur fyrir árið 2010 af vefsíðum ráðuneyta og má glögglega sjá þónokkurn mun á milli árana 2009 og 2010. Hugsanlega kann mismunur að felast í fjölda stjórna sem fyrirspurn Birkis náði ekki til. Þótt árin 2009-2008 nái ekki til stjórna taldi höfundur mikilvægt að hafa þær tölur með í töflu 2. Hafa ber í huga að í svari forsætisráðherra er fjallað um tiltekin ráðuneyti 2008 sem ekki urðu formlega til fyrr en 2009.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

Tafla 2. Fjöldi nefnda, ráða og stjórna á vegum ráðuneyta árið 1985, 2000, 2005, 2008-2010.

Ráðuneyti	2010	2009*	2008*	2005	2000	1985
Forsætisráðuneytið**	40	46	39	35	31	27
Efnahags- og viðskipta- ráðuneytið**	39	40	37			
Dómsmála- og mann- réttindaráðuneytið**	34	29	26			
Dóms- og kirkjumála- ráðuneytið				32	62	53
Félags- og tryggingar- málaráðuneytið**	82	83	83			
Félagsmálaráðuneytið				76	78	38
Fjármálaráðuneytið**	19	43	40	35	68	40
Heilbrigðisráðuneytið**	68	83	89			
Heilbrigðis- og trygg- ingamálaráðuneytið				106	103	81
Iðnaðarráðuneytið**	49	16	19			
Iðnaðar- og viðskipta- ráðuneytið				83	67	85
Mennta- og menningar- málaráðuneytið**	231	230	243	254	237	162
Samgöngu- og sveitar- stjórnarráðuneytið**	37	24	23			
Samgönguráðuneytið				35	50	40
Sjávarútvegs- og land- búnaðarráðuneytið**	67	27	21			
Sjávarútvegsráðuneytið				21	26	31
Landbúnaðarráðuneytið				46	95	32
Umhverfisráðuneytið	57	60	63	51	73	
Utánríkisráðuneytið	7	19	13	12	18	10
Hagstofa Íslands***				3	2	1
<b>Samtals</b>	<b>730</b>	<b>700</b>	<b>696</b>	<b>789</b>	<b>910</b>	<b>600</b>

(Heimild: Ríkisendurskoðun, 2002; Morgunblaðið 4. júlí 2005; vefir ráðuneyta 6. mars 2010; Alþingistíðindi.)

\* Árin 2009 og 2008 eru án stjórna samkvæmt svari forsætisráðherra í maí 2010.

\*\* Breytingar hafa verið gerðar á verkaskipan ráðuneyta á síðastliðnum árum sem falið hefur í sér umfangsmikla flutninga á verkefnum á milli ráðuneyta. Þessar breytingar hafa einnig leitt til þess að heiti ráðuneyta hafa tekið breytingum. Helstu breytingar síðastliðin ár:

Forsætisráðuneyti gefið skýrari verkstjórn innan stjórnarráðsins frá og með 1. október 2009, auk þess sem ýms verkefni voru flutt til nokkurra ráðuneyta.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið frá og með 1. október 2009, áður viðskiptaráðuneyti, hefur m.a. tekið við verkefnum frá forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneytinu sem tengjast efnahagsstjórn.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (almennar greinar)

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið frá og með 1. október 2009, áður dóms- og kirkjumálaráðuneytið, hefur m.a. tekið við verkefnum frá samgönguráðuneytinu og félags- og tryggingarmálaráðuneytinu.

Félags- og tryggingamálaráðuneytið frá og með 1. janúar 2008, áður félagsmálaráðuneytið, tók við yfirstjórn málefna aldraðra og almannatrygginga frá heilbrigðisráðuneytinu.

Fjármálaráðuneytið tók við eignarhaldi ríkisins í opinberum hlutafélögum sem verið hafði á forræði annarra ráðuneyta frá og með 1. október 2009. Einnig færðust verkefni frá ráðuneytinu til m.a. efnahags- og viðskiptaráðuneytisins og dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

Heilbrigðisráðuneytið frá og með 1. janúar 2008, áður heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneytið, fluttist yfirstjórn málefna aldraðra og almannatrygginga til félags- og tryggingamálaráðuneytisins.

Iðnaðarráðuneyti og viðskiptaráðuneytið voru rekin með sameiginlegu starfslíði og í sama húsnæði samkvæmt bréfi forsætisráðherra dags. 2. júní 1992. Einn ráðherra fór með bæði ráðuneytin frá 28. september 1988 til 24. maí 2007.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið frá og með 1. október 2009, áður menntamálaráðuneytið, tók við ýmsum verkefnum á sviði menningarmála frá forsætisráðuneytinu og lög um prentarétt frá dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, frá og með 1. október 2009, áður samgönguráðuneytið, tók við sveitarstjórnarmálum frá félags- og tryggingamálaráðuneytinu í byrjun árs 2008.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, frá og með 1. janúar 2008, áður sjávarútvegsráðuneytið og landbúnaðarráðuneytið.

\*\*\* Með lögum nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, breyttist stjórnsýsluleg staða Hagstofunnar og hún varð sjálfstæð stofnun í stað þess að vera sérstakt ráðuneyti.

### Stefnumótun í skipulagsmálum lögreglunnar

Eins og fram hefur komið gegna nefndir margs konar hlutverki. Síðar í greininni verða skoðaðar nánar tillögur tveggja nefnda, annars vegar verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála og hins vegar starfshóps um sameiningu lögregluembætta. Hvorug nefndin ber nefndarheitið en skilgreina má báðar sem tímabundnar verkefnanefndir. Slíkar nefndir eru skipaðar til að sinna ákveðnu hlutverki. Þær leysa tiltekið verkefni af hendi og starfa aðeins á meðan þær sinna því. Sem dæmi um verkefni sem þessum nefndum er fengin eru: Endurskoðun eða gerð laga; endurskoðun eða gerð reglugerða; endurskoðun eða gerð reglna; kynning á lögum; stefnumótun (Ríkisendurskoðun 2002).

Þessum nefndum var falið umtalsvert verkefni, þ.e. að móta stefnu um framtíðarskipulag lögreglunnar. Eins og fram kom í inngangi er ætlunin að skoða tillögur nefndanna ásamt því að skoða tillögur Ríkisendurskoðunar um framtíðarskipulag ríkislögreglustjóra.

#### 2.1 Helstu breytingar á embætti ríkislögreglustjóra

Liðin er 13 ár síðan embætti ríkislögreglustjóra var stofnað en samhliða því var Rannsóknarlögregla ríkisins lögð niður. Síðan þá hafa umtalsverðar breytingar verið gerðar á embættinu en nú starfa þar um 120 manns, þar af um 90 lögreglumenn. Margt hefur breyst á þessum árum, má hér nefna stofnun Útlendingaefirlitsins árið 1999 en það hafði fram að þeim tíma heyrst undir lögregluembættin og frá gildistöku lögreglulaga árið 1997 undir embætti ríkislögreglustjóra. Árið 2003 voru Almannavarnir ríkisins lagðar niður og yfirstjórn almannavarna flutt undir embætti ríkislögreglustjóra. Árið 2004 varð breyting á skipulagi tæknirannsóknna lögreglu og landsvísuverkefni á því sviði flutt frá embætti

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

ríkislögreglustjóra til lögreglunnar í Reykjavík. Meðal annarra breytinga sem gerðar hafa verið er tilkoma fjarskiptamiðstöðvar ríkislögreglustjóra, flutningur sérsveitarinnar frá lögreglunni í Reykjavík til ríkislögreglustjóra og tilkoma bílabanka lögreglunnar undir stjórn embættis ríkislögreglustjóra. Á sama tíma og lögregluembættum var fækkað úr 26 í 15 hinn 1. janúar 2007 var greiningardeild stofnuð við embætti ríkislögreglustjóra. Auk þess var embættinu falið aukið hlutverk á sviði samræmingar og árangursstjórnunar.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur ákveðna sérstöðu og ber að nefna nokkur atriði hér. Í fyrsta lagi fer embættið með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra skv. 4. gr. lögreglulaga. Í öðru lagi hefur embættið engin umdæmis-mörk eins og lögregluembætti í héraði, heldur telur allt landið til umdæmis ríkislögreglustjóra. Í þriðja lagi starfa miðlæggar deildir hjá embættinu sem hafa það hlutverk að þjónusta og aðstoða öll lögregluembættin í landinu, má hér nefna fjarskiptamiðstöð, sérsveit og almannavarnir.

### Tillögur verkefnisstjórnar, Ríkisendurskoðunar og starfshóps um framtíðarskipulag ríkislögreglustjóra

#### 3.1 Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála árið 2005

Verkefnisstjórn (hér eftir nefnd verkefnisstjórn 2005) var skipuð af dóms- og kirkjumálaráðherra í nóvember 2003. Stjórnina skipuðu skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneytinu, formaður, dósent í lögum við Háskóla Íslands og bæjarstjóri, sem jafnframt var samflokksmaður ráðherra.

Markmið verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglunnar sem skilaði skýrslu í byrjun árs 2005 var fyrst og fremst að koma með hugmyndir að nýju skipulagi sem hafði það að markmiði að styrkja og efla starfsemi lögreglu og sýslumanna auk þess að bæta nýtingu fjármuna sem til embættanna var varið (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005). Í skýrslunni var einnig fjallað um starfsemi ríkislögreglustjóri og tillögur lagðar fram sem leiða áttu til eflingar embættisins.

Í skýrslu verkefnisstjórnar er almennt fjallað um þá opinberu gagnrýni sem embætti ríkislögreglustjóra hefur orðið fyrir. Þar er nefnt að embættið hafi „þanist út“ og hafi auk þess óvenju stórt hlutverk við rannsókn brota og framkvæmd annarra löggæsluverkefna. Telja gagnrýnendur að embættið eigi að eyða kröftum sínum og mannafla í stjórnsýsluverkefni á sviði löggæslu en láta einstökum lögregluembættum eftir að sinna öðru. Niðurstaða verkefnisstjórnar var að ekki væri séð að þessi gagnrýni ætti við rök að styðjast, en í báðum tilvikum væri um lögboðin hlutverk embættisins að ræða sem sinnt hafi verið af kostgæfni (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Tillögur verkefnisstjórnar voru taldar fela í sér breytt hlutverk ríkislögreglustjóra. Lagt var til að embættið beitti sér fyrir aukinni samvinnu og enn frekari samhæfingu lögregluliðanna í landinu. Hlutverk embættisins yrði enn veigameira á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu. Fram kemur í skýrslunni að þetta kalli sjálfkrafa á ákveðna áherslubreytingu í starfi embættisins og samsetningu

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (almennar greinar)

starfsmanna (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Lagt var til af hálfu verkefnisstjórnar að eðlilegt væri að fjárveitingar til löggæslu yrðu allar látnar renna á einn stað og þeim útteilt í samræmi við stefnu, markmið og þarfir á hverjum stað og tíma. Var þá einkum horft til embættis ríkislögreglustjóra í því sambandi, en fyrirkomulag af þessu tagi er við lýði bæði í Noregi og Danmörku. Að mati verkefnisstjórnar hefði slíkt fyrirkomulag ýmsa kosti í för með sér, m.a. ætti það að tryggja betur en nú að lögreglan gæti brugðist við fjölgun verkefna á einum stað með hraðari og einfaldari hætti. Ekki var sérstaklega fjallað um ókostina sem fylgja þessu fyrirkomulagi en verkefnisstjórnin taldi að ríkislögreglustjóri ætti að fá veigameira hlutverk á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Einnig var tekin umræða innan verkefnisstjórnar um ákærvald ríkislögreglustjóra og var samanburður við Danmörku notaður en þar er t.d. þannig fyrirkomulag að saksóknari er í forsvari sérstakrar ákærvaldsstofnunar en nýtur aðstoðar rannsóknarlögreglumanna sem ríkislögreglustjórinn lætur í té. Í skýrslunni kemur fram að ríkislögreglustjórar fari ekki með ákærvald í Danmörku, Svíþjóð eða Noregi (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

### 3.2 Stjórnsýsluúttekt ríkislögreglustjóra – Ríkisendurskoðunar 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 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun, að gera stjórnsýsluúttekt sem næði til fleiri þátta í starfsemi embættisins. Markmið Ríkisendurskoðunar var einkum að kanna og meta hlutverk RLS innan lögreglunnar í ljósi þróunar og hugmynda um breytta skipan lögreglumála sem að nokkru leyti voru lögfestar með breytingum á lögreglulögum í sumarbyrjun árið 2006.

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 jafnmarkviss og samræmd og hún gæti verið. Í úttekt sinni taldi Ríkisendurskoðun að gera mætti stjórnskipulag íslensku lögreglunnar einfaldara og röklegra með breyttri ábyrgðar- og verka-skiptingu milli ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneytisins. Var þá einkum horft til röksemda sem færðar voru fram í tengslum við breytingarnar í Danmörku (Ríkisendurskoðun 2006). Við mögulegar breytingar á lögreglunni taldi Ríkisendurskoðun tvær leiðir koma til greina.

Annars vegar mætti fara sömu leið og farin var í Danmörku, þ.e. að fela ríkislögreglustjóra 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. Hinn möguleikinn var að ríkislögreglustjóri fengi hreinræktað stöð- og eftirlitshlutverk og embættið yrði þannig skipulagslega hliðsett lögregluembættunum. Með þessu móti yrði stjórnskipulag íslensku lögreglunnar öðruvísi en

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

annars staðar á Norðurlöndunum (Ríkisendurskoðun 2006). Umfjöllun Ríkisendurskoðunar snerist aðallega um að útskýra dönsku leiðina og afleiðingar hennar en minna var fjallað um hinn möguleikann sem fæli í sér að embættið yrði með öðru sniði en í Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafði „danska leiðin“ í för með sér töluvert miklar breytingar á hlutverki og stöðu ríkislögreglustjóra. Yrði hún farin kæmi í hlut embættisins að ljúka innleiðingu árangursstjórnunar lögreglunnar auk þess sem lögreglustjórar yrðu að láta af hendi verkefni sýslumanna, önnur en löggæslu. Danska leiðin fæli í sér að ríkislögreglustjóri yrði fyrst og fremst að sinna verkefnum í samræmi við yfirstjórnarhlutverkið til að stuðla að einbeitni í starfsemi og skýrum áherslum. Er þá átt við verkefni sem lúta beint að stjórnun, stjórnsýslu og miðlægri þjónustu sem tengist samræmingu lögreglunnar á landsvísu (Ríkisendurskoðun 2006).

Miðlæg verkefni sem yrðu áfram hjá ríkislögreglustjóra væru væntanlega alþjóðadeild, greiningardeild, almannavarnadeild, fjarskiptamiðstöð og sérsveit. Slík verkefni gætu farið ágætlega saman með stjórnunarlegri ábyrgð á lögreglunni þótt einnig mætti 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, þar á meðal rannsóknarstöð og rannsókn efnahagsbrota (Ríkisendurskoðun 2006).

### 3.3 Greinargerð starfshóps um sameiningu lögregluembætta árið 2009

Dómsmálaráðherra skipaði 15. júní 2009 starfshóp (hér eftir nefndur starfshópur 2009) til að vinna að sameiningu lögregluembætta. Í starfshópinu voru skipuð skrifstofustjóri dómsmála- og löggæsluskrifstofu dómsmálaráðuneytisins, formaður, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins og skrifstofustjóri á skrifstofu ráðherra. Með starfshópnum störfuðu einnig formaður lögreglustjórafélagsins og formaður Landsambands lögreglumanna. Starfshópnum var m.a. falið að leggja fram tillögur að breytingum eða nýju skipulagi; taka til skoðunar verkaskiptingu milli embætta og stofnanauppbyggingu innan lögreglunnar; leita að skoðunum og tillögum um skipulag innan lögreglunnar og hafa til hliðsjónar skýrslu nefndar um mat á breytingum á nýskipan lögreglu frá árinu 2008.

Í skýrslu starfshóps frá október 2009 um sameiningu lögregluembætta er lagt til að unnið verði skipulega að því að færa löggæsluverkefni frá embætti ríkislögreglustjóra til lögregluembættanna eftir því sem hagkvæmt þykir. Um leið verði hugað að því að sameina vinnslu einstakra löggæsluverkefna á landsvísu á einstökum embættum (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

Þó að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði dómsmála- og mannréttindaráðherra skv. 4. gr. lögreglulaga er hann að mati starfshópsins ekki yfirmaður lögreglustjóra og fer því ekki með almennt boðvald gagnvart þeim. Í starfshópnum er fjallað um tvöfalt hlutverk lögreglustjóra sem yfirmanna löggæslu og handhafa ákærvalds og segir að þeir lúti samkvæmt lögum boðvaldi ráðherra um annað meginhlutverk sitt (löggæslu) en ríkissaksóknara um hitt

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (almennar greinar)

(ákærvald). Þá getur ríkislögreglustjóri í vissum aðstæðum farið með afmarkað boðvald gagnvart lögreglustjórum (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

Að mati starfshópsins er galli við núverandi skipulag sem felst í því að ríkislögreglustjóra eru falin yfirstjórnarverkefni án þess að gegna yfirmannshlutverki. Starfshópurinn telur að óskýr staða embættis ríkislögreglustjóra geti valdið togstreitu milli þess og annarra embætta án þess að dæmi séu nefnd um það. Tillögur starfshópsins um nýtt skipulag fela ekki í sér breytingu á yfirstjórnarhlutverki ríkislögreglustjóra en með tilfærslu löggæsluverkefna frá ríkislögreglustjóra ætti þó að draga úr togstreitu að mati hópsins (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

Svo virðist sem starfshópurinn meti það svo að löggæsluverkefni sem ríkislögreglustjóra eru falin af Alþingi og ráðherrum valdi árekstrum milli hlutverks ríkislögreglustjóra sem samræmingar- og eftirlitsaðila annars vegar og stjórnanda lögreglulíðs hins vegar. Með tilfærslu löggæsluverkefna frá ríkislögreglustjóra ætti að draga úr þessum hlutverkaárekstrum.

Ein af megingtillögum starfshópsins er að gerðar verði verulegar breytingar á verkefnum embættis ríkislögreglustjóra. Tillögur starfshópsins „miða að því að ríkislögreglustjóri verði fyrst og fremst stjórnsýslustofnun innan lögreglunnar sem sinni auk þess sérgreindum verkefnum á sviði öryggismála sem eðli máls samkvæmt falla ekki undir hefðbundna löggæslu og fari með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra hverju sinni“ (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

Fram kemur í skýrslunni að margir telji að embætti ríkislögreglustjóra eigi fyrst og fremst að sinna stjórnsýslu og eftirliti og að rétt væri að flytja a.m.k. efnahagsbrotadeild og sérsveit annað. Færð voru rök fyrir því sérstaklega að sérsveitarmennina þurfi að nýta betur við lögreglustörf en verið hefur og að þá lúti þeir stjórn lögreglustjóra í umdæmi þar sem þeir starfa (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

### Helstu tillögur um hlutverk ríkislögreglustjóra

Í þessum kafla er ætlunin að bera saman helstu tillögur nefndanna tveggja (verkefnisstjórnar 2005 og starfshóps 2009) og Ríkisendurskoðunar um hlutverk ríkislögreglustjóra. Skoðaðar verða tillögur um breytingar á stjórnsýslu lögreglunnar, fjárveitingum, ákærvaldi og löggæsluverkefnum. Í umfjöllun sinni um framtíðarhlutverk ríkislögreglustjóra leggur Ríkisendurskoðun fram tvær leiðir, annars vegar dönsku leiðina, hins vegar stoð- og eftirlitsleið. Í þessum kafla er aðallega fjallað um dönsku leiðina þar sem Ríkisendurskoðun lagði meiri áherslu á að útskýra þá leið í stjórnsýsluúttekt sinni. Einnig ber að nefna að stoð- og eftirlitsleiðin byggði á svokallaðri PSU leið (Police Standards Unit), en sú leið er ófær þar sem bresk stjórnvöld hafa horfið frá henni og lagt niður PSU í þeirri mynd sem það var í á þeim tíma sem skýrsla Ríkisendurskoðunar var unnin (Snorri Magnússon 2010).

## Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

### 4.1 Stjórnsýsla og stefnumótun

Í skýrslu verkefnisstjórnar 2005 var stefnt að því að gera hlutverk ríkislögreglustjóra veigameira á sviði stefnumótunar og fjármálaumsýslu. Verkefnisstjórnin telur að ríkislögreglustjóri eigi að taka við framkvæmd árangursstjórnunarsamninga. Meiri áhersla og þungi verði á að embættið beiti sér fyrir aukinni samvinnu og enn frekari samhæfingu lögreglulíðanna í landinu. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er kveðið fastar að orði en hún taldi árangursstjórnun lögreglunnar ábótavant í höndum ráðuneytisins og lagði til að ríkislögreglustjóri tæki það verkefni alfarið að sér.

Starfshópur 2009 leggur til að embætti ríkislögreglustjóra verði fyrst og fremst stjórnsýslustofnun en mjög takmarkað er fjallað um hvernig sú stofnun eigi að líta út, nefnt er þó að samræming og eftirlit verði meðal helstu verkefna.

### 4.2 Fjármál

Verkefnisstjórn 2005 fjallar um kosti þess að fjárveitingar lögreglunnar renni til ríkislögreglustjóra. Með því mætti tryggja betur en nú er að lögreglan geti brugðist við verkefnaaukningu á einum stað með hraðari og einfaldari hætti en nú er. Ríkisendurskoðun leggur til að með dönsku leiðinni megi flytja fjármálin til ríkislögreglustjóra, þó þurfi fyrst að aðskilja sýslumenn frá lögreglustjórn. Í tillögum starfshóps 2009 um sameiningu lögregluembætta er lagt til að aðskilja sýslumenn frá lögreglustjórn og fyrir vikið eigi að skapast forsendur til að færa íslenska löggæsluskipulagið nær því danska eins og Ríkisendurskoðun hefur m.a. lagt til að verði skoðað.

Þrátt fyrir að verkefnisstjórnin færi góð rök fyrir því í skýrslu sinni frá 2005 að færa fjárveitingar löggæslumála til ríkislögreglustjóra líkt og í Danmörku og Noregi hefur slíkt fyrirkomulag ekki verið sett á laggirnar, heldur einhvers konar millileið verið farin. Taldi verkefnisstjórnin æskilegt að hugað yrði að því verklagi við undirbúning fjárlagagerðar hverju sinni að fela ríkislögreglustjóra að safna saman og leggja mat á hugmyndir einstakra lögreglustjóra um breytingar. Ríkislögreglustjóri myndi síðan í samvinnu við lögreglustjóra gera heildartillögu til dómsmálaráðuneytis þar sem verkefnum yrði raðað í forgangsörð og settar fram tillögur að lausnum. Slíku fyrirkomulagi var ekki komið á fót. Einnig taldi verkefnisstjórnin að fela ætti ríkislögreglustjóra að ljúka vinnu við gerð reiknilíkans sem ætlað væri til notkunar við áætlana- og tillögugerð á sviði löggæslu (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Ekkert var fjallað um að færa fjárveitingar lögreglunnar til ríkislögreglustjóra í skýrslu starfshópsins frá október 2009. Að mati starfshópsins er sá galli við núverandi skipulag að erfitt er að breyta forgangsörðun og skiptingu fjárveitinga milli embætta. Hins vegar er ekki áætlað að breyta því með nýju skipulagi en talið er að fækkun embætta muni draga að hluta úr þessu vandamáli (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).



### 4.3 Ákærvald

Ákærvald er ekki í höndum ríkislögreglustjóra Danmerkur, Noregs eða Svíþjóðar. Í skýrslu verkefnisstjórnar 2005 er fjallað um kosti og galla þess að flytja ákærvald frá ríkislögreglustjóra, m.a. er talað um það sem stílbrot að hann hafi ákærvald en einnig er talið að fyrirkomulagið hafi reynst hagkvæmt undanfarin ár. Ekki er kveðið fast að orði en þó telur verkefnisstjórnin að ástæða sé til að gefa hugmyndum þáverandi ríkissaksóknara gaum. Ráðast eigi í endurskoðun á fyrirkomulagi ákærvalds í samræmi við hugmyndir hans og þá sérstaklega hlutverki og stöðu ríkislögreglustjóra í réttarvörslukerfinu (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Breyting var gerð með lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Þeim ákvæðum sem snúa að afnámi ákærvalds ríkislögreglustjóra var síðan frestað fram til 1. janúar 2012 vegna frestunar á stofnun héraðssaksóknara. Með þessum breytingum er verið að taka enn eitt skrefið í átt til hins norræna líkans sem verkefnisstjórn og Ríkisendurskoðun koma bæði inn á í sínum skýrslum. Starfshópurinn 2009 fjallaði ekki um ákærvald ríkislögreglustjóra.

### 4.4 Löggæsluverkefni

Þegar skoðaðar eru tillögur verkefnisstjórnar 2005 þá taldi hún ekki þörf á því að færa verkefni frá ríkislögreglustjóra. Verkefnisstjórnin lagði til að ríkislögreglustjóri gerði árangursstjórnunarsamninga við einstaka lögreglustjóra á grundvelli almennrar stefnumótunar og færi með framkvæmd þeirra. Með þessum hætti myndi ríkislögreglustjóri eiga auðveldara með að meta á hverjum tíma hvar helst þyrfti að styrkja og efla lögregluna. Varðandi önnur löggæsluverkefni mat verkefnisstjórnin að ekki væri þörf á breytingum en taldi að með fækkun þeirra myndi minnka þörfin fyrir aðstoð við einstök lögregluumdæmi. Þörfin fyrir sérhæfingu á ákveðnum sviðum minnkar ekki en meta þarf hvar skynsamlegast sé að koma slíku sérhæfðu starfi fyrir til framtíðar litið (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2005).

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar kveður við annan tón og ganga tillögur hennar út á að gera stjórnskipulag íslensku lögreglunnar einfaldara og röklegra með breyttri ábyrgðar- og verkaskiptingu milli ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneytisins í takt við dönsku leiðina. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur enn fremur fram að 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 samræmst ágætlega stjórnunarlegri ábyrgð á lögreglunni, hins vegar væri eðlilegt að flytja önnur verkefni frá embættinu, þar á meðal rannsóknaraðstoð og rannsókn efnahagsbrota (Ríkisendurskoðun 2006).

Hlutverk ríkislögreglustjóra sem samræmingar- og eftirlitsaðila annars vegar og stjórnanda lögreglulíðs hins vegar rekast á að mati starfshóps 2009 um sameiningu lögregluembættanna. Með tilfærslu löggæsluverkefna frá ríkislögreglustjóra ætti

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

að draga úr þessum hlutverkaárekstri að mati hópsins sem leggur til að verulegar breytingar verði gerðar á verkefnum embættis ríkislögreglustjóra. Tillögurnar fela í sér að löggæsluverkefni verði færð út til hinna sex nýju embætta, sem verða til samkvæmt tillögum starfshópsins, um leið og rekstur einstakra verkefna á embættunum verði sameinaður á einhverjum þeirra. Lagt er til að embætti ríkislögreglustjóra gegni hlutverki stjórnsýslustofnunar og að rétt sé að flytja a.m.k. efnahagsbrotadeild og sérsveit annað (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

### Niðurstöður

Skýrsla verkefnisstjórnar 2005 og stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar eiga margt sammerkt enda unnar á svipuðum tíma. Skýrsla starfshóps 2009 um sameiningu lögregluembætta er unnin eftir að umfangsmiklar breytingar voru gerðar á lögreglunni 1. janúar 2007 og í kjölfar efnahagshrunsins í október 2008. Í millitíðinni, í apríl 2008, kom út matsskýrsla á breytingum sem urðu að veruleika í janúar 2007. Ekki eru gerðar tillögur um breytingar á embætti ríkislögreglustjóra í þeirri skýrslu en hafa ber í huga að þáverandi aðstoðarríkislögreglustjóri var einn af höfundum hennar.

Þrátt fyrir að þær eigi margt sammerkt fer ekki á milli mála að tillögur um breytt hlutverk ríkislögreglustjóra eru ólíkar eftir því hvar stigið er niður. Eins og sjá má í töflu 3 komast tvær ráðherraskipaðar nefndir að ólíkri niðurstöðu þegar fjallað er um þátttöku ríkislögreglustjóra í löggæsluverkefnum. Báðar nefndirnar og Ríkisendurskoðun eru sammála um að efla eigi embætti ríkislögreglustjóra sem stjórnsýslustofnun. Dæmi um það er umsjón með árangursstjórnun, eftirliti, samræmingu, samhæfingu o.fl. Bæði verkefnisstjórn og Ríkisendurskoðun líta sérstaklega til Norðurlanda um fyrirmyndir, sérstaklega til Danmerkur, en lögreglan þar var á þeim tíma að vinna að mikilli endurskipulagningu. Verkefnisstjórn 2005 fjallar um kosti þess að færa fjármál lögreglunnar til embættis ríkislögreglustjóra en ákveður að stinga upp á millileið sem enn hefur ekki verið farin. Ríkisendurskoðun telur að embætti ríkislögreglustjóra geti tekið yfir rekstur og fjármál embætta ef lögreglustjórn verði aðskilin frá sýslumönnum. Núverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra hefur lagt fram frumvarp þessa efnis. Starfshópurinn 2009 fjallar ekki um breytingar á fjárveitingafyrirkomulaginu.



## Stjórnsmál og stjórnarsýsla veftímarit (almennar greinar)

Tafla 3. Tillögur nefnda og Ríkisendurskoðunar um breytt hlutverk ríkislögreglustjóra.

Nefnd eða úttektar aðili	Stjórnarsýsla	Fjármál	Ákærvald	Löggæsluverkefni
<i>Verkefnisstjórn um nýskipan lögreglumála (2005)</i>	Umsjón með árangursstjórnun lögreglu-embætta Efla samræmingu og samhæfingu	Meta fjárlaga-tillögur lögreglu-embætta Búa til reiknilíkan	Skoða hvort færa eigi ákærvald frá ríkislögreglustjóra – fjallað um dönsku leiðina	Ekki flytja verkefni frá ríkislögreglustjóra – meta sífellt hvernig best sé að efla og styrkja löggæsluna
<i>Ríkisendurskoðun – stjórnarsýsluúttekt á embætti ríkislögreglustjóra (2006)</i>	Umsjón með Árangursstjórn og samræmingu á landsvísi	Fjármál flutt til RLS (danska leiðin)	Færa ákærvald frá RLS (danska leiðin)	Hugsanlega aukið hlutverk í öryggismálum Flytja mögulega rannsókn efnahagsbrota og rannsóknaradstoð
<i>Starfsbópur um sameiningu lögreglu-embætta (2009)</i>	Stjórnarsýslustofn un með eftirlit og samræmingu	Ekki fjallað um breytingar á fjármálum	Ekki fjallað um – búið að færa ákærvald	Verulegar breytingar á verkefnum RLS Flytja a.m.k. efnahagsbrota-deild og sérsveit.

Ákærvald ríkislögreglustjóra var afnumið með lögum nr. 88/2008 (sakamálalög) en síðar frestað til 1. janúar 2012 eins og fram hefur komið. Hvorki verkefnisstjórn 2005 né Ríkisendurskoðun kváðu mjög fast að orði þegar fjallað var um ákærvald ríkislögreglustjóra. Danska leiðin felur vissulega í sér tilfærslu á ákærvaldi frá ríkislögreglustjóra en verkefnisstjórn lagði til að það mál yrði skodað. Það að ákærvald hafi verið flutt frá embættinu með sakamálalögnum frá 2008 gefur til kynna að almennt sé mikil samstaða um það innan réttarvörslu-kerfisins að ríkislögreglustjóri eigi ekki að hafa ákærvald.

Sumar breytingar sem lagðar hafa verið til hafa verið framkvæmdar en aðrar ekki. Stundum eru færð mjög málefnaleg rök fyrir breytingum, eins og yfirumsjón með fjármálum, en einhverra hluta vegna verða þær ekki að veruleika. Hins vegar ná aðrar fram að ganga, t.d. tilflutningur á ákærvaldi. Meginmunurinn á tillög-

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

um nefndanna tveggja (verkefnisstjórnarinnar 2005 og starfshópsins 2009) og Ríkisendurskoðunar eru tillögur starfshóps 2009 um sameiningu lögregluembætta um tilfærslu á löggæsluverkefnum. Þær hugmyndir eru í litlu samræmi við það sem verkefnisstjórn 2005 eða Ríkisendurskoðun leggja til.

Það hlýtur að vekja spurningar þegar jafnmargar ólíkar tillögur um framtíðarskipan lykilstofnunar á sviði löggæslumála eru lagðar fram á um fimm ára tímabili. Hverjar eru ástæðurnar? Það er ekki ætlunin að skoða það nánar í þessari grein en velta má upp spurningum eins og: Hverjir veljast í nefndir? Eru nefndir ráðherraskipaðar? Hverjir framkvæma úttektir? Þá koma upp í hugann þættir eins og: Þekking á málaflokknum; ólíkir hagsmunir; ólíkar áherslur; áherslur nýs ráðherra hverju sinni, pólitík o.s.frv. Einnig má velta upp þeim möguleika hvort stefnugreiningu hafi verið ábótavant. Ef slíkt gerist þá kunna nefndarmenn eða sérfræðingar að mistúlka greiningu og þar með orsök og afleiðingu.

### Næstu skref

Fyrir liggur að skýrsla starfshóps 2009 um sameiningu lögregluembætta er það plagg sem unnið verður eftir á komandi misserum. Fyrir vikið er vert að skoða nánar tillögur hópsins og greiningu hans á stöðu og framtíðarhlutverki embættis ríkislögreglustjóra.

Niðurstaða greiningar starfshópsins og tillögur hans (*skáletrað*):

- Ríkislögreglustjóra eru falin yfirstjórnarverkefni án þess að gegna yfirmannshlutverki – *ekki gert ráð fyrir að breyta þessu*
- Óskýr staða embættis ríkislögreglustjóra getur valdið togstreitu milli hans og annarra embætta – *tilfærsla löggæsluverkefna ætti að draga úr togstreitu*
- Áreksrar eru milli hlutverks ríkislögreglustjóra sem samræmingar- og eftirlitsaðila annars vegar og stjórnanda lögregluliðs hins vegar – *tilfærsla löggæsluverkefna ætti að draga úr þessum hlutverkaáreksrum* (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2009).

Starfshópurinn telur að nýja skipulagið muni ekki taka á vandanum sem snýr að yfirstjórnarhlutverki ríkislögreglustjóra. Engu síður telur starfshópurinn að breytingarnar muni skýra að einhverju leyti hlutverk embættisins á sviði yfirstjórnar.

Skýra þarf betur hvað átt er við með því að óskýr staða ríkislögreglustjóra valdi togstreitu milli hans og annarra lögreglustjóra. Er það vegna þess að verkefni sem ríkislögreglustjóra eru falin eru með einhverjum hætti óskýr? Ekki er hægt að segja að svo sé enda hafa flestar deildir ríkislögreglustjóra sérstaka reglugerð sem útlistar nánar hlutverk þeirra, nægir að nefna greiningardeild, sérsveit og fjar-skiptamiðstöð. Einnig er fjöldi laga og reglugerða um hlutverk almannavarna, auk þess sem sérstaka reglugerð má finna um peningaþvætti. Allt eru þetta deildir sem starfa fyrir lögregluembættin á landsvísu. Starfshópurinn 2009 leggur ekki til í skýrslu sinni að skýra þurfi að einhverju leyti hlutverk ofangreindra deilda og

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (almennar greinar)

sviða. Eigi að síður á tilfærsla verkefna að skýra stöðu embættis ríkislögreglustjóra. Í raun virðist óskýr staða embættis ríkislögreglustjóra ekki hafa neitt að gera með verkefnin, heldur það sem starfshópurinn kemur sjálfur inn á, að embættið hafi yfirstjórnunarhlutverk án þess að gegna yfirmannshlutverki. Tillögur starfshópsins ættu því að snúa að því að skýra yfirmannshlutverk ríkislögreglustjóra líkt og Ríkisendurskoðun mælir með þegar hún fjallar um dönsku leiðina. Starfshópurinn leggur hins vegar ekki fram tillögur til að skýra þetta hlutverk og segir í skýrslunni að það muni ekki breytast. Fyrir vikið er hætta á að óskýr staða embættis ríkislögreglustjóra haldi áfram að valda togstreitu og markmið starfshópsins um að einfalda stjórnskipulag lögreglunnar muni að öllu líkindum ekki ná fram að ganga.

Einnig er mjög áhugavert að skoða túlkun starfshópsins á 4. gr. lögregluglaganna þar sem kveðið er á um að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra. Starfshópurinn túlkar þetta sem afmarkað boðvald ríkislögreglustjóra gagnvart lögreglustjórum auk þess sem hópurinn leggur til að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra *hverju sinni*. Það að ríkislögreglustjóri fari með málefnið hverju sinni og að verkefni verði færð frá embættinu eftir því sem henta þykir getur aðeins gert alla yfirstjórn lögreglunnar mjög ómarkvissa og óskýra. Í frumvarpi ráðherra sem lagt var fyrir Alþingi í apríl er ekki lagt til að breyta þessu ákvæði í þá veru sem starfshópurinn leggur til. Hins vegar er gert ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að fela einstökum lögreglustjórum umsjón tiltekinna verkefna á landsvísu sem er nýtt í lögnum.

Starfshópurinn telur að embætti ríkislögreglustjóra lendi í svokölluðum hlutverkaárekstri ef það á bæði að sinna samræmingar- og eftirlitshlutverki auk þess sem það er stjórnandi lögregluliðs. Réttilega má greina tvær deildir innan embættis ríkislögreglustjóra þar sem lögreglumenn eru að sinna rannsóknnum, eftirliti, hafa afskipti af borgurum o.fl. Þetta eru efnahagsbrotadeild og sérsveit. Í grein minni sem birtist í þessu riti árið 2008 var fjallað um þennan vanda. Vandamálið sem lögreglan stendur frammi fyrir nú er að lögregluembætti standa einnig í úttektum á eigin aðgerðum. Stjórnvöld þurfa að stuðla að því að almenn-ingur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að lögreglan leysi úr málum á hlutlægan hátt. Fyrir vikið þarf að vinna nánar úr þessum tillögum starfshópsins og skilgreina nánar hlutverk ríkislögreglustjóra þegar kemur að úttektum hjá öðrum embættum. Á sama tíma þarf að leysa þá hagsmunaárekstra sem kunna að koma upp með starfsemi efnahagsbrotadeildar og sérsveitar.

Þessi óskýra staða sem starfshópurinn fjallar um í skýrslunni snýr líklega einna mest að þeim hluta sem starfshópurinn vill styrkja, en það er stjórnsýslan. Tryggja þarf að embættið hafi þau úrræði til að geta sinnt samræmingu, eftirliti og yfirstjórn eins og starfshópurinn leggur til. Hlutverk stjórnsýsluhluta embættisins er ekki nógu vel skilgreint í lögum og engin reglugerð er um verkefni stjórnsýslusviðs. Meðan ástandið er þannig mun stjórnsýslusviðið ekki hafa þau tæki og tól sem nauðsynleg eru svo að það geti sinnt hlutverki sínu.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

### Lokaorð

Lögreglan er yfir 200 ára gömul stofnun. Þrátt fyrir það hefur stefnumótun í löggaeslumálum verið gríðarlega frjó á síðustu árum. Það sem lesa má úr þessari samantekt er að margir lykilaðilar sem komið hafa að stefnumótun lögreglunnar eru ósammála um hvert hún eigi að stefna, sérstaklega hvert hlutverk ríkislögreglustjóra eigi að vera.

Stefnumótun hefur lengi vel verið ófullburða hér á landi. Sú stefnumótun-arvinna sem hér hefur verið fjallað um uppfyllir hins vegar að miklu leyti þær kröfur sem gerðar eru til vandaðrar stefnumótunar. Aftur á móti hefur stefnugreiningu verið ábótavant á köflum auk þess sem illa hefur gengið að framkvæma ýmsar tillögur nefndanna og Ríkisendurskoðunar.

Tillögur starfshóps 2009 um sameiningu lögregluembætta virðast ekki skýra yfirstjórnarhlutverkið og skipulag lögreglunnar nógu vel, hagræðið af því að flytja miðlæg verkefni annað er óljóst auk þess sem lítil sem engin umfjöllun er um stjórnsýslu lögreglunnar. Fyrir vikið má búast við frekari umræðum á næstu árum. Það sem mestu máli skiptir fyrir lögregluna er að breytingar sem gerðar verða dragi ekki úr þjónustu eða öryggi almennings enda má markmiðið aldrei verið að veikja lögregluna.

### Heimildir

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (2005). *Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála*.

Reykjavík: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið (2009). *Sameining lögregluembætta: greinargerð starfshóps dómsmálaráðherra*. Reykjavík: Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.

Friðgeir Björnsson (2005). *Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Gunnar Helgi Kristinnsson (1994). *Embættismenn og stjórnmalamenn*. Reykjavík: Heimskringla.

Halla Gunnarsdóttir (2005). „Heildarkostnaður hvergi aðgengilegur.“ *Morgunblaðið*, innlendar fréttir, 4. júlí.

Ríkisendurskoðun (2002). *Nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.

Ríkisendurskoðun (2006). *Ríkislögreglustjóri, stjórnsýsluúttekt*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.

Snorri Magnússon (2010). *Unsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996*. Reykjavík: Landssamband lögreglumanna.

### *Alþingistíðindi*

Fyrirspurn [1990] frá Málmfriði Sigurðardóttur og Danfríði Skarphéðinsdóttur til forsætisráðherra um nefndir og ráð á vegum ríkisins og greiðslur fyrir setu í þeim. 112. löggjafarþing, mál 367.

Fyrirspurn [1996] frá Kristni H. Gunnarssyni til forsætisráðherra um nefndir á vegum ráðuneyta. 120. löggjafarþing, mál 404.

Fyrirspurn [2000] frá Árna Steinari Jóhannssyni til forsætisráðherra um nefndir og ráð á vegum ríkisins. 126. löggjafarþing, þskj. 114.

Fyrirspurn [2000] frá Hólmfriði Sveinsdóttur og Ástu R. Jóhannesdóttur til forsætisráðherra um hlutfall kynjanna í nefndum og ráðum á vegum ríkisins. 126. löggjafarþing, þskj.142.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (almennar greinar)

- Fyrirspurn [2001] frá Margréti Frímansdóttur til sjávarútvegsráðherra um jafnréttisáætlun, stöðuveitingar og skipan í nefndir og ráð. 127. löggjafarþing, þskj. 80.
- Fyrirspurn [2002] frá Jóhönnu Sigurðardóttur til forsætisráðherra um skýrslu Ríkisendurskoðunar um nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000. 127. löggjafarþing, þskj. 941.
- Fyrirspurn [2004] frá Jóhönnu Sigurðardóttur til forsætisráðherra um nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins. 130. löggjafarþing, þskj. 827.
- Fyrirspurn [2006] frá Katrínu Júlíusdóttur til forsætisráðherra um nefndarskipan og kynjahlutföll. 132. löggjafarþing, þskj. 685.
- Fyrirspurn [2010] frá Birki Jóni Jónssyni til forsætisráðherra um nefndir og ráð á vegum ríkisins. 138. löggjafarþing, þskj. 824.
- Svar forsætisráðherra [2010] við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar um nefndir og ráð á vegum ríkisins. 138. löggjafarþing, þskj. 1047 – 479. mál.

### *Nefndir, ráð og stjórnir samkvæmt vefsíðum ráðuneyta*

Forsætisráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.forsaetisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/>

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.efnahagsraduneyti.is/raduneyti/nefndir/>

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.domsmlaraduneyti.is/raduneyti/nefndir/>

Félags- og tryggingarmálaráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.felagsmlaraduneyti.is/raduneyti/nefndir-rad-stjornir/>

Fjármálaráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.fjarmalaraduneyti.is/raduneytid/nefndir/>

Heilbrigðisráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.heilbrigdisraduneyti.is/raduneyti/nefndir-og-rad/>

Iðnaðarráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.idnadarraduneyti.is/raduneyti/nefndir/>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.menntamalaraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Nefndarskipanir/>

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.samgonguraduneyti.is/raduneyti/Nefndir/>

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/raduneyti/nefndirogstjornir/stafrofsrod>

Umhverfisráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/>

Utánríkisráðuneytið. Sótt 6. mars 2010 á slóðina:

<http://www.utanrikisraduneyti.is/stofnanir-og-nefndir/>

