

Tillaga til þingsályktunar

um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland.

Flm.: Gunnar Bragi Sveinsson, Vigdís Hauksdóttir, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
Birkir Jón Jónsson, Höskuldur Þórhallsson, Siv Friðleifsdóttir,
Eygló Harðardóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
Birgir Ármannsson, Kristján Þór Júlíusson, Einar K. Guðfinnsson.

Alþingi ályktar að fela innanríkisráðherra að skipa nefnd hagsmunaaðila og fulltrúa allra þingflokka á Alþingi um grundvallarskilgreiningar á löggæslu og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland.

Nefndin hafi eftirfarandi hlutverk:

1. Að skilgreina öryggisstig á Íslandi.
2. Að skilgreina þjónustustig lögreglu.
3. Að skilgreina mannaflaþörf lögreglu.
4. Að skilgreina þörf lögreglunnar fyrir fjármagn.

Stjórnvöld skulu leitast við að veita nefndinni alla nauðsynlega aðstoð sem hún óskar eftir við störf sín, svo sem með því að veita upplýsingar og aðgang að gögnum og skýrslum stjórnvalda um málefni sem falla undir störf nefndarinnar. Jafnframt skal nefndin geta ráðfært sig við þá sérfræðinga sem hún telur þörf á.

Ráðherra leggi skýrslu nefndarinnar fyrir Alþingi eigi síðar en 1. mars 2012.

Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að innanríkisráðherra skipi nefnd til að fjalla um löggæslumál hér á landi. Gert er ráð fyrir því að í nefndinni eigi sæti þingmenn úr þeim flokkum sem eiga sæti á Alþingi sem og fulltrúar frá hagsmunaaðilum, svo sem ríkislögreglustjóra og Landssambandi lögreglumanna. Samkvæmt tillögugreininni hefur nefndin fjórbætt hlutverk og er gert ráð fyrir því að hún skili innanríkisráðherra skýrslu sem hann leggi fyrir þingið eigi síðar en 1. mars 2012. Í framhaldinu verði unnin löggæsluáætlun fyrir Ísland.

Í tillögugreininni kemur fram að stjórnvöld skuli leitast við að veita nefndinni alla þá aðstoð sem hún óskar eftir, m.a. með því að veita henni aðgang að gögnum og skýrslum stjórnvalda, þ.m.t. þeim sem utanaðkomandi aðilar hafa unnið, um þau málefni sem falla undir málefna svið nefndarinnar. Þá getur nefndin kallað til sín aðila til að veita upplýsingar og ráðleggingar. Hér má nefna sem dæmi starfsmenn lögreglunnar og sérfræðinga, svo og fulltrúa innanríkisráðuneytis, ríkislögreglustjóra, Landssambands lögreglumanna, Lögreglustjórafélags Íslands og Félags yfirlögregluþjóna.

Framlagning þingsályktunartillögunnar miðar að því að skilgreina eðli og umfang lögreglustarfsins auk þess að skilgreina ítarlega þau verkefni sem lögreglu er ætlað að sinna og hver kostnaður ríkissjóðs er af störfum lögreglu hverju sinni. Jafnframt er tilgangurinn að efla kostnaðarvitund þingsins hvað varðar löggjöf um verkefni lögreglu og þar með koma á faglegru aðkomu þingsins að þessum málaflokki. Flutningsmenn tillögunnar gera ráð fyrir því

að með þessari vinnu og í kjölfar hennar, þ.e. með því að lögð verði fram löggæsluáætlun, megi jafnvel búast við betri nýtingu fjármuna hins opinbera til löggæslu og síðast en ekki síst ákveðinni fjárhagslegri hagræðingu.

Að mati flutningsmanna mun tillagan, verði hún samþykkt, varpa ljósi á raunverulegan rekstrarkostnað löggæslu á Íslandi. Einnig geti samþykkt hennar komið í veg fyrir illa eða lítt ígrundaðar ákvarðanir í þessum mikilvæga málaflokki sem m.a. hafa birst í stofnun nýrra embætta og stofnana, sem og niðurlagningu þessara sömu embætta og stofnana einhverjum árum síðar allt eftir geðþótta kjörinna þingmanna og ráðherra eða fjárhag ríkisins hverju sinni. Það hlýtur því að vera farsælt skref að stíga að hefja þá vinnu sem lögð er til svo að unnt sé að átta sig betur á raunverulegum rekstrarkostnaði við það að halda uppi öryggi í okkar herlausa landi.

Rétt er og að nefna það, í þessu samhengi, að mjög víða erlendis eru löggæsluáætlanir samþykktar af löggjafarsamkundum viðkomandi þjóða og þannig hefur norska þingið um árabíl samþykkt löggæsluáætlun fyrir Noreg í þeim anda sem hér er lagt til. Það er því hægur vandi fyrir Alþingi að líta til frænda okkar Norðmanna við þá vinnu sem þingsályktunartillaga þessi miðar að.

Í 1. mgr. 1. gr. lögregluglaga, nr. 90/1996, er mælt fyrir um það hlutverk ríkisins að halda uppi starfsemi lögreglu. Í 2. mgr. er hlutverk lögreglunnar skilgreint með eftirfarandi hætti:

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

Í ljósi umfangs lögreglustarfsins geta skilgreiningar 2. mgr. 1. gr. lögregluglaga tæplega talist fullnægjandi til að lögregla geti sinnt lögskipuðu hlutverki sínu samkvæmt lögreglu-lögum og öðrum þeim fjölmörgu lögum sem samþykkt hafa verið á Alþingi, sem og aragrúa reglugerða, án þess að fyrir liggi sú vinna sem þingsályktunartillaga þessi kveður á um. Flutningsmenn telja það hafa sýnt sig undanfarin ár og áratugi að ýmsar ákvarðanir eru teknar bæði á Alþingi og í ráðuneytum um að fela lögreglu verkefni að lögum og reglugerðum án þess að jafnhliða hafi farið fram skilgreiningar á þeim kostnaði sem leggst á rekstur lögreglu í landinu við samþykkt sömu laga og reglugerða.

Í tengslum við skipulagsbreytingar hjá lögreglunni 1997, með niðurlagningu Rannsóknar-lögreglu ríkisins (RLR) og stofnun embættis ríkislögreglustjóra (RLS), auk skipulags-breytinga á árinu 2007, hefur orðið æ ljósara að þeir fjármunir sem ákvarðaðir eru á fjár-lögum hvers árs til löggæslu hrökkva illa eða jafnvel alls ekki til að halda úti lögbundnu hlut-verki lögreglunnar. Þessi staðreynd hefur orðið enn ljósari í tengslum við þær skipulags-breytingar á lögreglu sem boðaðar hafa verið á komandi missirum svo sem sést hefur í mál-flutningi Landssambands lögreglumanna, sveitarstjórna víða um landið og fjölmiðla. Það er því afar brýnt, að mati flutningsmanna, að þegar verði hafist handa við þær grunnskilgrein-

ingar á störfum lögreglu sem eru lagðar til með þessari þingsályktunartillögu og taldar eru upp í upphafi tillögunnar.

Fjöldamargar skýrslur hafa verið unnar, undanfarin ár og áratugi, um hlutverk og störf lögreglu, bæði hér á Íslandi og í löndum sem við miðum okkur gjarnan við, þar sem m.a. er að finna að hluta til þær upplýsingar sem lagt er til með þessari þingsályktunartillögu að verði skilgreindar. Nærtækt væri að leita í smiðju nágranna okkar á Norðurlöndunum um upplýsingar í þessum efnum.

Að mati flutningsmanna þessarar tillögu er nauðsynlegt að þingmenn átti sig á umfangi verksins og þeirri vinnu sem inna þarf af hendi og fylgja því lauslegar skilgreiningar á þeim lykilhugtökum sem tillagan snýr að:

1. Öryggisstig á Íslandi.

Að mati flutningsmanna þarf að leggja ítarlegt mat á þær hættur og ógnir sem steðja að íslensku samfélagi. Hér þarf einnig að horfa til þess hvað þingheimur telur eðlilegt öryggi fyrir þá sem búa á Íslandi, starfa hér eða heimsækja landið. Við skilgreininguna væri nærtækast að horfa til þeirrar vinnu sem liggur fyrir í því hættumati sem utanríkisráðherra fól sérstökum starfshópi að vinna að undir lok árs 2007 en formaður þess starfshóps var Valur Ingimundarson, prófessor. Auk Vals áttu sæti í starfshópnum Birna Þórarinsdóttir stjórn málafræðingur, Ellý Katrín Guðmundsdóttir forstjóri, Einar Benediktsson sendiherra, Jón Ólafsson prófessor, Jón Sigurðsson rekstrarhagfræðingur, Margrét S. Björnsdóttir forstöðumaður, Ólafur Þ. Stephensen ritstjóri, Silja Bára Ómarsdóttir forstöðumaður, Sturla Sigurjónsson sendiherra, Þór Whitehead prófessor, Þórir Ibsen skrifstofustjóri og Þórunn J. Hafstein skrifstofustjóri. Ráðgjafi starfshópsins var Alyson Bailes, fyrrverandi forstöðumaður friðarrannsóknastofnunarinnar í Stokkhólmi (SIPRI), og starfsmaður hópsins var Erlingur Erlingsson sendiráðsritari.

Þá er einnig rétt að horfa til þeirrar vinnu sem unnin hefur hjá greiningardeild ríkislögreglustjóra sem miðar að því að leggja mat á þær hættur sem steðja að Íslandi er kemur að hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi svo eitthvað sé nefnt.

Að síðustu væri hér einnig rétt að horfa til hættumats í tengslum við almannavarnaverkefni hvers konar (eldgos, snjóflóð, jarðskjálfta o.s.frv.) en hlutverk lögreglu er kemur að framkvæmd slíkra verkefna er gríðarlega umfangsmikið og krefst jafnan mikils mannafla.

2. Þjónustustig lögreglu.

Eins og fyrr segir er hlutverk lögreglu skilgreint í lögreglulögum. Ljóst er að sú skilgreining er engan veginn tæmandi og þaðan af síður fullnægjandi til að lýsa hlutverki lögreglu í nútímasamfélagi.

Það hefur viljað bregða við að engar fjárveitingar hafi verið skilgreindar til aukinna verkefna lögreglu. Því er nauðsynlegt að verkefni lögreglu verði skilgreind ítarlega, þ.e. hvaða verkefnum lögregla á eða á ekki að sinna, og það verði svo tryggt að ítarleg kostnaðargreining fylgi lagafrumvörpum þar sem kveðið er á um aðkomu lögreglu og sömuleiðis að fjárveitingar verði tryggðar til lögreglu til að gera henni kleift að taka að sér þau auknu verkefni sem henni yrðu falin við samþykkt laga frá Alþingi.

Þessi skilgreining krefst þess að ítarleg úttekt fari fram á öllum gildandi lögum og reglugerðum og kostnaðarmat lagt á þátt lögreglu við framkvæmd þeirra starfa sem henni eru falin í þessum sömu lögum og reglugerðum.

Hér væri nærtækt að líta til þeirrar vinnu sem unnin var af hálfu ríkislögreglustjóra í tengslum við frumvarp um skipulagsbreytingar í lögreglu sem lagt var fram á 138. löggjafar-

þingi (þskj. 977, 586. mál) og gerð var grein fyrir í skýrslunni *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar* sem kom út í október 2009.

3. Mannaflapörf lögreglu.

Við skilgreiningu á þessum þætti þarf að horfa til þeirra skilgreininga sem koma út úr vinnu við skilgreiningu á öryggisstigi og þjónustustigi lögreglu, sbr. 1. og 2. lið hér framar þar sem ljóst má telja að ekki er hægt að áætla þann mannafla sem þarf til að halda úti löggæslu á Íslandi án þess að fyrir liggja niðurstaða um tvö framangreind atriði.

Víða á Norðurlöndunum hefur þessi vinna nú þegar verið unnin og er því nærtækt að leita í smiðju nágrannalanda okkar með fyrirkomulag þeirrar vinnu.

Hér þyrfti einnig að horfa til þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið á eðli og hlutverki lögreglu, t.d. í Danmörku í kringum miklar skipulagsbreytingar sem þar voru gerðar á lögreglu á árinu 2007 og má þar til að mynda nefna doktorsritgerð Rex Degnegaard, sem starfar við viðskiptaháskólann í Kaupmannahöfn, *Strategic Change Management – Change Management Challenges in the Danish Police Reform*, sem gefin var út í júlí 2010. Einnig væri nærtækt að líta til vinnu sem unnin hefur verið t.d. í Bretlandi og Hollandi sem miðar að því að setja upp reiknilíkan fyrir lögreglu þar sem m.a. er horft til afbrotatölfræði og þróunar þegar kemur að því að áætla fjármuni og mannafla til löggæslustarfa. Að síðustu er og rétt að nefna að embætti ríkislögreglustjóra hefur í a.m.k. tvígang sent frá sér skýrslu um mannaflapörf lögreglu á Íslandi.

4. Fjárveitingar til lögreglu.

Þegar lokið hefur verið vinnu við þær skilgreiningar sem lagðar eru til er fyrst hægt að hefja þá vinnu að áætla fjárveitingar til lögreglu enda liggja þá fyrir ítarlegar skilgreiningar á því öryggisstigi sem stjórnvöld telja æskilegt að sé á Íslandi auk þess sem fyrir liggja greinargóðar skilgreiningar á öllum störfum lögreglu, þ.e. þjónustustigi hennar. Þessi vinna miðar að því að fjárveitingavaldið átti sig á eðli og umfangi lögreglustarfans og þeirri staðreynd að verði lögreglu falin viðbótarverkefni muni það, eðli máls samkvæmt, hafa í för með sér aukinn kostnað við rekstur lögreglunnar.

Sú vinna sem lagt er til að verði hafin með þessari þingsályktunartillögu yrði, að mati flutningsmanna hennar, ágætisgrundvöllur fyrir vinnu Alþingis við að útfæra og í framhaldinu samþykkja sérstaka löggæsluáætlun fyrir Ísland.