

## Tillaga til þingsályktunar

um úttekt á skipulagi og framkvæmd löggæslu.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Jónína Bjartmarz, Þuríður Backman,  
Guðjón A. Kristjánsson, Sigríður Jóhannesdóttir, Hjálmar Árnason,  
Kolbrún Halldórsdóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að skipa nefnd sem skilgreini, meti og geri tillögur um skipulag og framkvæmd löggæslu í landinu og móti reglur um lágmarkspjónustu og lágmarksfjölda lögreglumanna í hverju umdæmi, með það að markmiði að ná fram hagræðingu, aukinni skilvirkni og samhæfingu innan lögreglunnar svo að tryggja megi aukna þjónustu við íbúana og öryggi þeirra. Þá fari nefndin einnig yfir menntunarmál lögreglumanna og geri tillögur til úrbóta ef þörf er á.

Nefndin kanni sérstaklega:

- Breytingar á skipulagi lögreglumála með hliðsjón af kröfum um lágmarkspjónustu og lágmarksfjölda lögreglumanna í hverju umdæmi. Nefndin meti einnig hvort hægt væri að auka hagkvæmni með því að greina lögregluumdæmi frá sýslumannsembættum, jafnframt því sem lögregluumdæmi yrðu stækkuð og rannsóknardeildir styrktar eða stofnaðar við hvert embætti.
- Kosti þess og galla að flytja tiltekin verkefni lögreglu til sveitarfélaga.
- Grunnmenntun og framhaldsmenntun lögreglumanna.
- Önnur þau atriði sem nefndin telur að geti orðið lögreglu til framdráttar.

Dómsmálaráðherra skipi í þessu skyni nefnd með aðild dómsmálaráðuneytis, ríkislögreglustjóra, Sýslumannafélags Íslands, Lögregluskóla ríkisins, Landssambands lögreglumanna og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Niðurstöður skulu lagðar fyrir Alþingi á haustþingi 2003.

### Greinargerð.

Síðastliðinn áratug hefur orðið gífurleg þróun í íslensku samfélagi og umhverfið allt orðið flóknara og alþjóðlegra. Samfara þessum breytingum hefur afbrotum fjölgað, ekki síst auðgunar-, ofbeldis- og fíkniefnabrotum, sem oft tengjast innbyrðis. Einnig hefur kærur vegna kynferðisbrota fjölgað og nýir brotaflokkar orðið til, svo sem skipulögð glæpastarfsemi, efnahagsbrot, tölvubrot og brot gegn ýmsum sérrefsilögum. Fólksfjölgun hefur verið mikil og þróun byggðar þannig að fleiri og fleiri flytjast til höfuðborgarsvæðisins.

Þá hefur bifreiðaeign landsmanna stóraukist og hefur það leitt til mikillar útþenslu í umferðinni. Veitingastöðum, fyrirtækjum og verslunum hefur fjölgað ört á þessu tímabili, einkum í höfuðborginni.

Vínveitingastöðum á landinu, utan Reykjavíkur, hefur fjölgað úr 375 árið 1997 í 466 árið 2001, um 91 stað. Á sama tíma hefur vínveitingastöðum í Reykjavík fjölgað úr 164 í 198, um 34 staði (sjá skýrslu dómsmálaráðherra um stöðu og þróun löggæslu, þskj. 1365 á 127.

löggjafarþingi, bls. 17–18, töflu 2.2). Í Reykjavík hefur vinnveitingastöðum fjölgað úr 79 árið 1990 í 198 árið 2001, um 119 staði.

Árið 1997 voru 149.973 bifreiðar á landinu en árið 2001 voru þær orðnar 181.536 sem er fjölgun um 31.563 bifreiðar. Árið 1997 voru bifreiðar í Reykjavík einni 64.188 en árið 2001 voru þær orðnar 81.136 sem er fjölgun um 16.948 bifreiðar. Á höfuðborgarsvæðinu er umferðarþunginn sívaxandi vandamál og brýnt er að taka á hinum mikla fjölda banaslysa og alvarlegra umferðarslysa á landinu.

Á árunum 1990–2001 hefur yfirmönnum og stjórnendum í lögreglu fjölgað mikið. Á sama tíma hefur óbreyttum lögreglumönnum á landinu öllu fækkað um tæp 30%, þrátt fyrir það að íbúum hafi fjölgað um rúmlega 30.000 (sjá skýrslu dómsmálaráðherra um stöðu og þróun löggæslu, þskj. 1365 á 127. löggjafarþingi, bls. 11, töflu 1.7).

Ýmiss konar vandamál í miðborginni, sérstaklega þegar mikill fjöldi unglinga safnast þar saman um helgar, hafa verið mjög til umræðu sl. missiri og ár. Þessi umræða hefur m.a. snúist um skort á almennri löggæslu vegna fækkunar óbreyttra lögreglumanna og að fjárveitingar til löggæslumálefna hafi ekki fylgt launa- og verðlagsþróun og fjölgun verkefna lögreglunnar.

Óánægja ýmissa aðila í þjóðfélaginu með fjárveitingar til löggæslunnar er þó engan veginn bundin við höfuðborgina, og hafa sveitarfélög víða ályktað vegna ófullnægjandi löggæslu og öryggisleysis íbúanna að þeirra mati.

### **Breytingar á lögreglulögum.**

Í lögreglulögum frá 1996 segir að ríkið haldi uppi starfsemi lögreglu. Hlutverk lögreglu er meðal annars:

*„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.“*

*„Að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.“*

Margir telja að þróun framlaga til lögreglunnar hafi ekki fylgt þeim breytingum sem orðið hafa á samfélaginu og tilflutningi íbúa. Alls ekki er þó við lögregluna að sakast, sem hefur oft við erfið skilyrði tekist vel til við löggæsluna, þrátt fyrir aukin verkefni, minnkandi yfirvinnu og verulega fækkun óbreyttra lögreglumanna. Miklar umræður og deilur hafa verið um það hvort almanna- og réttaröryggi sé tryggt með hliðsjón af núverandi fjölda lögreglumanna og skipulagi löggæslu í landinu.

Með breytingu á lögreglulögum var embætti ríkislögreglustjóra stofnað og breyttist skipulag löggæslunnar verulega og ríkislögreglustjóri tók við fjölmörgum verkefnum sem höfðu verið í höndum dómsmálaráðuneytisins, Rannsóknarlögreglu ríkisins og lögreglustjórans í Reykjavík. Meginröksemdin fyrir stofnun embættis ríkislögreglustjóra var sú að nauðsynlegt væri að fela einum aðila yfirstjórn og samræmingu á störfum allra lögregluembætti á landinu.

### **Núverandi skipulag.**

Líta má svo á að stofnun embættis ríkislögreglustjóra hafi verið fyrsta skrefið í áttina að því að einfalda og gera stjórn löggæslumála skilvirkari. Núverandi skipan lögregluumdæma er arfleifð frá fyrri öldum þegar þjóðfélagið var gjörólíkt því sem nú er. Breytingar á umdæmum hafa ekki fylgt eftir tilkomu ökutækja né samgöngubótum, svo sem vegum, brúar-

mannvirkjum, jarðgöngum og svo framvegis. Þá hefur fjarskipta- og tölvutækni skapað allt aðrar forsendur varðandi samræmingu og stjórnun.

Helstu gallar á núverandi skipulagi eru að flest embættin eru of litlar löggæslueiningar, sem kemur meðal annars í veg fyrir aukna sérhæfingu, svo sem varðandi rannsóknir, en nauðsynlegt er að koma upp öflugum rannsóknardeildum um landið. Stærð lögregluliða þarf m.a. að taka mið af staðháttum, samgöngum, stærð landsvæðis, lengd vegakerfis, fjölda íbúa og samsetningu byggðar, hvort heldur er í dreifbýli eða þéttbýli. Hafa verður í huga tíðni afbrota og heppilegt skipulag og stærð lögregluliðs, með það að markmiði að hvert lögreglulið hafi sem mesta getu til að ráða við þau verkefni sem upp geta komið í umdæminu. Þjónusta við almenning hvað varðar löggæslu er í reynd mismunandi eftir búsetu. Hvað skipulag snertir er þó nægjanlegt að hafa margvíslega umsýslu verkefna á einum stað fyrir allt landið, svo sem varðandi starfsmannamál.

### **Þróun mála á Norðurlöndum.**

Í þessu sambandi er rétt að benda á Norðurlöndin. – Í Noregi hafa orðið miklar breytingar á skipulagi lögregluembættanna og um þessar mundir er verið að fækka embættum þar um nánast helming, þau voru áður 54. Í Svíþjóð og Finnlandi er unnið að fækkun embættanna og í Danmörku eru þessi mál í mikilli skoðun. Samfara þeim breytingum hefur lögreglumönnum eða lögreglustöðvum ekki fækkað, heldur er einungis stefnt að nýrri uppbyggingu löggæslunnar í viðkomandi löndum. Í Svíþjóð hafa embætti ríkislögreglustjóra og landssamband sænskra lögreglumanna orðið ásátt um að fjölga þurfi lögreglumönnum um allt að 3.000, sem meðal annars lýtur að stækkun Evrópusambandsins til austurs og þeim vandamálum sem því fylgir, auk þess sem skipulögð glæpastarfsemi hefur aukist í Svíþjóð og eins glæpir almennt.

Hér á landi er ekki ástæða til að fækka lögreglustöðvum og hér þyrfti frekar en hitt að fjölga lögreglumönnum. Lögreglan á eftir sem áður að grundvallast á svæðisbundinni nálægð við fólk í landinu. Núverandi skipting lögreglu í 26 embætti með 26 lögreglustjórum er mjög þunglamalegt og stendur þróun lögreglunnar fyrir þrífum. Ef lögreglustjórar væru jafnmargir og t.d. héraðsdómstólar (8) væri hægt að efla lögregluliðin. Í reynd má segja að núverandi kerfi sé þess eðlis að íbúar fái misjafna þjónustu lögreglu eftir búsetu.

### **Hlutverk ríkis og sveitarfélaga við stjórn og framkvæmd löggæslu.**

Miklar umræður hafa verið um það skipulag löggæslumála að ríkisvaldið fari alfarið með stjórn lögreglumála. Sum sveitarfélög, t.d. Reykjavíkurborg, hafa óskað eftir því að taka til sín tiltekin verkefni lögreglu. Í því sambandi hefur helst verið nefnd grenndarlöggæsla og hverfabjónusta lögreglunnar, en þessir löggæsluþættir hafa gegnt sífellt stærra og þýðingarmeira hlutverki, ekki síst í höfuðborginni.

Það er því full ástæða til að kanna sérstaklega kosti þess og galla að færa tiltekna þætti löggæslu yfir til sveitarfélaga. Ýmsir sveitarstjórnarmenn telja að með slíkum breytingum megi auka öryggi íbúa í nánari samvinnu við lögregluþyrirvöld, félagasamtök og fagaðila á hverjum stað. Það gæti ekki einungis tryggt auknið öryggi og þjónustu, heldur einnig að hægt verði að skipuleggja markvisst átak gegn vímuefnavandanum með aðgerðaáætlun, ekki síður gæti það tryggt nauðsynlegar aðgerðir til að koma umferðaröryggismálum í betra horf.

### **Menntunarmál lögreglumanna.**

Allar þær breytingar sem orðið hafa á starfsumhverfi lögreglunnar kalla óhjákvæmilega á aukna menntun lögreglumanna, bæði grunnmenntun, framhaldsmenntun og aukna menntun stjórnenda í lögreglunni. Það er nauðsynlegt að allir þættir séu til skoðunar þegar gera á

úttekt eins og hér er lögð til sem hefur það að markmiði að auka hagkvæmni, jafnframt því að bæta þjónustu við íbúana. Eru menntunarmál lögreglunnar einn af þeim þáttum. Í því samhengi er rétt að benda á þá leið sem farin var á Írlandi árið 1985. Þar var skipuð nefnd sem hafði það hlutverk „að skoða öll þjálfunar- og menntunarmál lögreglumanna frá grunnnámi og upp úr, m.a. námskeiðahald og gera tillögur“.

Meginniðurstöður þeirrar nefndar voru að:

1. Lögreglan og menntunin þurfi að vera opin gagnvart samfélaginu.
2. Menntunin þurfi að vera í takt við raunveruleg lögreglustörf á hverjum tíma.
3. Auka fagmennsku hjá lögreglumönnum.

Niðurstöður nefndarinnar leiddu til þess að miklar breytingar voru gerðar á menntun og þjálfun lögreglumanna og var við menntun og þjálfun lögreglumanna farið eftir niðurstöðum nefndarinnar. Er það samdóma álit flestra á Írlandi sem að málinu komu að breytingarnar hafi verið til góðs og hafi skilað sér með bættum árangri lögreglu.

### **Niðurlag.**

Megintilgangurinn með skipun nefndar sem þessi þingsályktunartillaga gerir ráð fyrir er að farið verði gaumgæfilega yfir hvaða leiðir séu skynsamlegastar til að auka hagkvæmni, skilvirkni, þjónustu við íbúana og öryggi þeirra. Sú mikla breyting sem orðið hefur í þjóðfélaginu á umliðnum árum og áður er getið gefur tilefni til að lagt sé í þá vinnu sem þingsályktunartillagan kveður á um.

Loks má benda á að einn megintilgangur þessarar tillögu er að ráðist verði í það brýna verkefni að móta reglur um lágmarksþjónustu og lágmarksfjölda lögreglumanna í hverju umdæmi fyrir sig til að gætt sé almannaöryggis og réttaröryggi íbúa sé tryggt í samræmi við lögreglulög.

Umræður og deilur hafa staðið um það héraendis hvort hin almenna löggæsla sé fullnægjandi og hvort fjárframlög til lögreglu á undanförunum árum hafi fylgt verðlagsþróun og þeim auknu verkefnum sem lögreglan þarf nú að takast á við. Til að ná sátt um uppbyggingu og stöðu lögreglunnar í landinu verður að fara af kostgæfni og vandvirkni yfir framangreind atriði til að tryggja sem best öryggi og þjónustu við borgarana. Í þá vinnu verður dómsmálaráðuneytið að ráðast með fulltrúum sveitarfélaga, ríkislögreglustjóra, Sýslumannafélags Íslands, Lögregluskóla ríkisins og Lands sambands lögreglumanna.

Það er von flutningsmanna þessarar tillögu að um hana geti náðst víðtæk sátt og að hraðað verði þeirri úttekt sem hér er lögð til. Niðurstaða og mat á kostum sem til greina koma verði síðan lagt fyrir haustþing 2003.