

Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um ríkislögreglustjóra.

Með bréfi dagsettu 2. mars 2020 sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um ríkislögreglustjóra til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjóra.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Skúli Eggert Þórðarson ríkisendurskoðandi, Guðrún Jenný Jónsdóttir, Guðmundur B. Helgason og Sigríður Kristjánsdóttir frá Ríkisendurskoðun, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir dómsmálaráðherra, Haukur Guðmundsson ráðuneytisstjóri og Hinrika Sandra Ingimundardóttir frá dómsmálaráðuneyti, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, ríkislögreglustjóri og formaður lögregluráðs, Kjartan Þorkelsson settur ríkislögreglustjóri, Margrét Kristín Pálsdóttir og Jón Bjartmarz frá embætti ríkislögreglustjóra, Halla Bergþóra Björnsdóttir lögreglustjóri, Hulda Elsa Björgvinsdóttir og Halldór Halldórsson frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, Ólafur Helgi Kjartansson lögreglustjóri og Sigurgeir Sigmundsson frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum og Snorri Magnússon frá Landssambandi lögreglumanna.

Þá bárust nefndinni minnisblöð frá Ríkisendurskoðun og ríkislögreglustjóra.

Meginniðurstöður ríkisendurskoðanda.

Með hliðsjón af beiðni þáverandi ríkislögreglustjóra um að Ríkisendurskoðun myndi framkvæma stjórnisýsluúttekt á rekstri bílamiðstöðvar ríkislögreglustjóra og umsögn dómsmálaráðuneytis um beiðnina ákvað ríkisendurskoðandi að hefja stjórnisýsluúttekt á embætti ríkislögreglustjóra í heild sinni. Á grundvelli úttektarinnar lagði ríkisendurskoðandi fram sjö tillögur til úrbóta. Tillögurnar vörðuðu endurskoðun lögreglulaga, samvinnu og samráð ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra, skipulag löggæslunnar í heild, að horft verði til reynslu annarra ríkja af skipulagsbreytingum lögreglu, að draga þurfi lærdóm af rekstri bílamiðstöðvar og koma á fót ásættanlegu kerfi í tengslum við ökutæki lögreglu, fjármögnun tölvudeildar ríkislögreglustjóra og að tryggja þurfi með betri hætti samræmingu í innkaupum lögregluembættanna.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Hlutverk ríkislögreglustjóra.

Árið 1996 voru gerðar grundvallarbreytingar á skipulagi og stjórn lögreglunnar með nýjum lögreglulögum, nr. 90/1996. Nýtt embætti ríkislögreglustjóra var sett á stofn sem falin var yfirstjórn lögreglu í umboði ráðherra. Ríkislögreglustjóri tók við ýmsum verkefnum sem áður voru á hendi dóms- og kirkjumálaráðuneytis, rannsóknarlögreglu ríkisins og lögreglustjórans í Reykjavík. Talið var nauðsynlegt að einum aðila yrði falin yfirstjórn, reglubundið eftirlit og samræming í störfum hinna 27 lögregluembætta sem þá voru starfandi. Gert var ráð fyrir að ríkislögreglustjóri myndi sjá um ýmsa stjórnisýslu löggæslumála, svo sem stjórn

bifreiða-, tækja- og fatakaupa lögreglu, útgáfu skilríkja og jafnvel vegabréfa. Þrátt fyrir að ríkislögreglustjóra var falin yfirstjórn og samræmingarhlutverk var lögð áhersla á sjálfstæði lögreglustjóranna. Þeir væru áfram ábyrgir fyrir framkvæmd lögreglustarfa í sínu umdæmi og rekstri embættisins. Ríkislögreglustjóra var þannig ekki falið að skipta sér af daglegum rekstri lögreglustjóranna né að gefa þeim fyrirmæli í einstökum málum nema sérstaklega væri kveðið á um það í lögum.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að lögreglulög væru ekki nógu skýr með skipulag og stigveldi lögreglunnar. Fram kom að þau gæfu tilefni til ágreinings með því að ætla ríkislögreglustjóra yfirstjórnunarhlutverk á sama tíma og þau áréttu sjálfstæði lögreglustjóra gagnvart ríkislögreglustjóra. Meiri hlutinn fellst á þau sjónarmið að lögreglulög séu ekki nógu skýr að þessu leyti og telur mikilvægt að það verði skýrt betur hvað felist í því hlutverki ríkislögreglustjóra að fara með yfirstjórn löggæslunnar í umboði ráðherra. Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að ráðherra hefði þurft að setja reglugerð sem fjallaði nánar um hvað fælist í því að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglu í umboði ráðherra. Frá því að embættið var stofnað hefði verið kallað eftir slíkri reglugerð. Að mati meiri hlutans verður skilgreining á yfirstjórnunarhlutverki ríkislögreglustjóra ekki að öllu leyti útfært í reglugerð. Hafa verður í huga að lögreglulög kveða ekki á um með skýrum hætti að ráðherra geti útfært þetta hlutverk í reglugerð, fyrir utan almennt ákvæði 43. gr. lögreglulaga um að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd laganna. Hefur meiri hlutinn þá í huga þá meginreglu að stjórnvöld geta almennt ekki framselt vald sitt nema með heimild í lögum.

Samvinna og samráð.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni var rætt um samvinnu og samráð innan löggæslunnar. Fram kom að við stofnun dómsmálaráðuneytis árið 2017 með niðurlagningu innanríkisráðuneytis hefði yfirstjórn hins nýja ráðuneytis fljótt orðið vart við að samskipti lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra einkenndust af tortryggni og deilum. Til að bregðast við því ástandi hefði ráðuneytið lagt áherslu á að haldnir yrðu reglulegir samráðsfundir ríkislögreglustjóra með öllum lögreglustjórum. Í byrjun hefði samráð batnað en fljótlega sótt aftur í sama farið og samskipti ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra versnað. Undir lok árs 2019 hefði ríkislögreglustjóri óskað eftir því að hætta störfum.

Hvernig samskipti innan löggæslunnar þróuðust yfir lengri tíma án úrlausnar innan stjórnsýslunnar er áhyggjuefni að mati meiri hlutans. Lögreglan gegnir lykilhlutverki í öryggis- og viðbragðskerfi þjóðarinnar. Nauðsynlegt er að hún starfi sem ein samhent heild og því þarf ráðherra að bregðast hratt og örugglega við ef út af bregður í starfsemi stjórnvalda sem heyra undir yfirstjórn hans.

Að mati meiri hlutans er stofnun sérstaks lögregluráðs jákvætt skref í að bregðast við erfiðleikum eins og þeim sem upp voru komnir innan lögreglunnar. Fyrir nefndinni lýstu gestir almennri ánægju með stofnun ráðsins og bundu miklar vonir við starf þess. Meiri hlutinn fagnar þeim góða árangri sem virðist hafa náðst á skömmum tíma í að skapa traust og gagnsæi í samskiptum ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra með stofnun lögregluráðs. Meiri hlutinn telur þó að veita þurfi lögregluráði stoð í lögum þar sem hlutverk þess og ábyrgð er skýrð. Að mati meiri hlutans dreður það úr líkum á því að ágreiningur milli embætta hamli nauðsynlegu samráði og samvinnu. Meiri hlutinn lýsir því ánægju sinni með að ráðherra hefur nú lagt fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum sem m.a. veita lögregluráði laga-stoð (þskj. 457, 365. mál á 151. löggjafarþingi). Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um starfsemi lögregluráðs og væntir meiri hlutinn þess að það verði gert eins fljótt og verða má í samráði við ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Að öðru leyti beinir meiri

hlutinn því til ráðherra að vinna áfram að markvissu samráði og samvinnu innan lögreglunnar og gæta að því að ákvarðanir um framtíðaruppbyggingu og fyrirhugaðar lagabreytingar séu gerðar í samráði við ríkislögreglustjóra, lögreglustjóra og fulltrúa lögreglumanna og þær kynntar allsherjar- og menntamálanefnd tímanlega.

Bílamiðstöðin.

Frá árinu 2000 til ársins 2020 var starfrækt bílamiðstöð við embætti ríkislögreglustjóra. Bílamiðstöðin annaðist rekstur, viðhald og endurnýjun allra lögreglubifreiða í landinu og var ætlað að stuðla að hagkvæmum rekstri og tryggja lögreglumönnum örugg og hentug ökutæki.

Bílamiðstöðinni var komið á fót vegna neyðarástands sem skapast hafði í ökutækjamálum lögreglunnar. Meðalaldur ökutækja var hár, búnaður úr sér genginn og fæst ökutæki stóðust aðalskoðun. Á upphafsárum bílamiðstöðvarinnar var endurnýjun ökutækja hröð sem skapaði verulegan rekstrarhalla. Hrun fjármálakerfisins dró úr innkaupum nýrra ökutækja og vegna niðurskurðar drógu lögregluembættin verulega úr akstri, sem leiddi til tekjuskerðingar hjá miðstöðinni. Þessir rekstrarerfiðleikar gerðu m.a. það að verkum að óánægja með fyrirkomulag bílamiðstöðvar magnaðist með árunum.

Til að bregðast við bráðavanda sumra embætta vegna skorts á lögreglubifreiðum og úr-ræðaleyysis bílamiðstöðvar gagnvart þörfum þeirra heimilaði ríkislögreglustjóri í júlí 2019 lögregluembættunum að merkja bílaleigubifreiðar sem embættin taka á leigu og nota þær sem hefðbundnar lögreglubifreiðar. Lögregluembættin telja að með leigu lögreglubifreiða megi spara umtalsverða fjármuni sem nota megi til annarra verka. Um mánuði síðar tók dómsmálaráðuneytið þá ákvörðun að leggja niður bílamiðstöðina í þeirri mynd sem hún var frá og með áramótum 2019/2020.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að ýmsar ástæður hefðu verið fyrir því að rekstur bílamiðstöðvar brást. Má þar nefna ógagnsæi en gjaldskrá hafi tekið mið af ýmsum öðrum kostnaðarþáttum en rekstri ökutækjanna sjálfra. Uppbygging miðstöðvarinnar hafi einnig verið með þeim hætti að kostnaður féll með misjöfnum þunga á embættin. Fyrir nefndinni voru gestir almennt sammála því að fyrirkomulag bílamiðstöðvarinnar hefði ekki gengið og finna þyrfti nýja leið þótt ekki væri einhugur um framtíðarfyrirkomulag. Í skýrslunni kemur fram að samráðshópur dómsmálaráðherra sem falið var að móta framtíðarfyrirkomulag í málefnum ökutækja hafi skilað tillögum sínum til ráðherra í nóvember 2019. Sú ráðstöfun að leggja niður bílamiðstöðina áður en ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag ökutækja lögreglu lá fyrir er umhugsunarverð. Að mati meiri hlutans er brýnt að fundin verði viðunandi lausn til frambúðar í ökutækjamálum lögreglunnar.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um að tiltekin sjónarmið mæli með því að ýmsum verkefnum bílamiðstöðvar verði áfram sinnt með miðlægum hætti, m.a. til að tryggja samræmi í tækjakosti lögreglu og nauðsynlega samhæfingu í rekstri og eftirliti. Að öðrum kosti þyrfti hvert lögregluembætti sjálft að koma sér upp sérhæfðri þekkingu á ökutækjum og búnaði þeirra, með tilheyrandi óhagræði á kostnað löggæsluverkefna. Þá deilir meiri hlutinn þeirri skoðun Ríkisendurskoðunar að það sé umhugsunarvert að lögreglan notist í vaxandi mæli við leigð ökutæki í störfum sínum. Mikilvægt er að öll slík ökutæki séu þannig úr garði gerð að öryggi lögreglumanna sé sem best tryggt.

Framtíðarfyrirkomulag.

Í skýrslunni kemur fram það mat Ríkisendurskoðunar að nauðsynlegt sé að fara ofan í skipulag löggæslu og nýtingu fjármuna með tilliti til aukinnar hagkvæmni. Hér á landi eru starfrækt níu lögregluumdæmi auk embættis ríkislögreglustjóra. Hjá öllum embættunum er

yfirstjórnunarlag, auk starfsfólks í ýmsum stoðverkefnum, svo sem fjármála- og mannauðs-
stjórnun sem hægt væri að sinna miðlægt.

Að mati meiri hlutans eru ýmis tækifæri innan núverandi kerfis til að vinna að frekari sam-
þættingu og samvinnu og bættri nýtingu fjármuna. Einn liður í því er stofnun lögregluráðs
með það að markmiði að lögreglan starfi í auknum mæli sem ein heild óháð því hvernig yfir-
stjórn er háttáð.

Ein af forsendum lagabreytinga árið 2015 var að með fækkun og stækkun lögreglu-
embætta yrði raunhæft að fela einstökum lögregluembættum verkefni á landsvísu. Það var
m.a. byggt á greinargerð starfshóps dómsmálaráðherra um sameiningu lögregluembætta frá
2009. Fyrir nefndinni var upplýst að nú færi fram greining innan ráðuneytisins á verkefnum
sem taka mætti fastari tókum með því að sameina vinnslu þeirra á einum stað. Meiri hlutinn
tekur undir að nýta megi þau tækifæri betur.

Brynjar Níelsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 14. desember 2020.

Jón Þór Ólafsson,
form., frsm.

Andrés Ingi Jónsson.

Guðmundur Andri Thorsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Óli Björn Kárason.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.