



## LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

Alþingi  
Erindi nr. P 139/1185  
komudagur 31.1.2011

Nefndasvið Alþingis  
c/o Allsherjarnefnd Alþingis  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. janúar 2011.

Tilvísun yðar: Þskj. 656 – 405. mál, 139. löggjafarþing.

**Efni:** Umsögn Landssambands lögreglumanna um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/ 1996.

Á 138. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum sem felur í sér miklar breytingar á skipulagi lögreglu. Þingið náði ekki að klára meðferð frumvarpsins og afgreiða sem lög sem kunnugt er. Sú breyting sem lögð er til hér nú á námi í Lögregluskóla ríkisins var meðal þeirra breytinga sem lögð var til í frumvarpinu.

Í umsögn Landssamband lögreglumanna(LL) um frumvarpið, dags. 6. maí 2010, kemur fram afstaða félagsins til þessara hugmynda, einkum í athugasemdum við 6. og 8. gr. og er hún jákvæð.

Námið hefur raunverulega verið að styttest undanfarin ár á sama tíma og kröfur til starfa lögreglu hafa sífellt verið að aukast. Stjórn LL vill að lögreglunámið verði eftt enn frekar og fært á æðra skólastig (háskólastig). Óhjákvæmilegur liður í þeirri vegferð er að bóknám verði ólaunað líkt og gildir um allt annað nám, hvort sem um yrði að ræða nám á akademisku háskólastigi eða nám fagháskólastigi. Þá er gert ráð fyrir breyttu orðalagi í lagatextanum varðandi skipulag námsins sem eykur sveigjanleika til breytinga sem er mjög til bóta. Gert er ráð fyrir að starfnámið verði áfram launað en að lögregluskólinn greiði mánaðarlaun nemanna en lögreglustjórnir önnur lögbundin kjör svo sem vegna yfirvinnu og álags þegar það á við um vinnutímann (vaktaálag). Með þessu fyrirkomulagi er mun betur tryggður hinn faglegi þáttur starfsnámsins og ábyrgð skólans á því ólíkt því sem er í núverandi lagaumhverfi. Að öðru leyti er nánari rökstuðning fyrir breytingunum að finna í greinagerð frumvarpsins og LL tekur undir það sem fram kemur í þeim rökstuðningi. Stjórn LL telur eðlilegt að næsta skref í þessu sambandi verði að breyta inntökuskilyrðum í lögregluskólann og miða þau við að einstaklingar hafi lokið framhaldsskólanámi eða sambærilegu námi. Ekki þótti rétt að gera þá kröfu nú með hliðsjón af því að valnefndarferlinu er þegar lokið, 20 einstaklingar bíða eftir að hefja nám og í þeim hópi geta verið einstaklingar sem ekki hafa stúdentsprófi.

Vissulega hefði LL kosið að unnt væri að tryggja áfram að fjármunirnir nýttust lögreglunni svo sem með því að ráðstafa þeim til framhaldsdeildar Lögregluskólans; til eflingar lögbundnu ráðgjafarhlutverki skólans eða til rannsókna í lögreglufræðum; til bættra kjara til starfandi lögreglumanna eða til lækkunar hagræðingarkröfu til

## LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

---

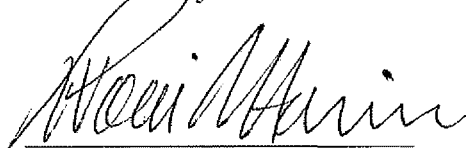
embættanna svo eitthvað sé nefnt – af nægu slíku er að taka. Þessi athugasemd svarar væntanlega fyrirspurn Marðar Árnasonar frá fundi Allsherjarnefndar Alþingis, frá í morgun og varðar það hvað LL hugsanlega vilji fá í staðinn fyrir þessar breytingar. Þá er einnig hægt að vísa til þess er fram kemur hér að ofan með stefnu LL um að koma lögregluskólanum á háskólastig líkt og þekkist á veflestum hinna Norðurlandanna. Aðrar spurningar komu ekki fram á fundinum, sem beinlínis var beint til LL að svara.

Vissulega er það einnig svo að stétt lögreglumanna talar ekki einum rómi í þessu máli og sumum finnst að sífellt sé verið að höggva í kjör þeirra án þess að neitt komi í staðinn. Stjórn LL telur hins vegar að rétt sé að styðja þessa breytingu þar sem mikilsverð fagleg rök eru fyrir þeim s.s. fram hefur komið hér að ofan. Stjórnin vill fyrst og fremst nálgast umræður um breytingar á lögreglunni á þeim grunni en ekki látast sveiflast af dægurprasi sem er til vinsælda fallið.

Að öðru leyti er vísað til fyrri umsagnar stjórnar LL um málið og er umsögnin meðfylgjandi bréfi þessi.

LL áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum um mál þetta á síðari stigum þess.

E.h. Stjórnar LL



Snorri Magnússon, formaður



## LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2010  
komudagur 7.5.2010

Reykjavík 6. maí 2010.

Allsherjarnefnd Alþingis  
Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Tilvísun yðar: Þskj. 977 – 586. mál 138. löggjafarþing

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996.

### Almennt:

*„Frumskylda ríkisins við borgarana er að tryggja þeim öryggi svo sem verða má. Ríkisvaldinu ber ætíð að sjá til þess að starfsemi lögreglu í viðum skilningi sé bæði vönduð, skilvirk og hagkvæm. Til að svo megi verða er brýnt að tryggja að starfsumhverfi lögreglu sé á hverjum tíma þannig að þessum markmiðum verði náð.“<sup>1</sup>*

Nýafstaðið er 30. þing Landssamband lögreglumanna þar sem samþykktar voru nokkrar ályktanir er lúta að því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Ályktanir þessar koma hér fyrir neðan og lesist í samhengi við einstakar greinar þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar, eftir því sem við á hverju sinni:

*„30. þing LL, haldið að Hótel Geysi í Haukadal, 27. og 28. apríl 2010...  
...tírekar fyrri kröfur um að Alþingi skilgreini öryggis- og þjónustustig löggæslu, en það er sá grunnur í framtíðarsýn lögreglunnar sem skilgreini mannaflaþörf lögreglu, störf hennar og tryggi um leið öryggi lögreglumanna...;  
...krefst þess að komið verði á þverfaglegri nefnd sem taki ákvarðanir um ráðningar innan lögreglunnar og [að] starfsauglýsingar verði skýrar...;  
...telur fyrirhugaðar breytingar á lögreglulögum ótímabærar, en ekkert mat liggi fyrir um árangur fyrri breytinga, né opinberar tölur um fyrirhugaðan kostnað eða*

<sup>1</sup> Inngangur að minnisblaði Björns Bjarnasonar, fyrrv. dómsmálaráðherra um endurskoðun lögreglulaga, dags. 4. júlí 2008.

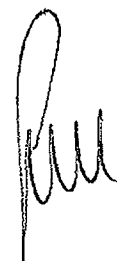
*hagræðingu þeirra vegna. Komi til breytinganna krefst þingið þess að starfsöryggi lögreglumanna sé tryggt og aðgátar gætt við tilfærslur manna. Þá er þess krafist að stöður lögreglustjóra verði auglýstar...; ...er andsnúið því að Sérsveit og/eða Fjarskiptamiðstöð séu færð frá embætti Ríkislögreglustjóra...; ...telur brýnt að jafnræðis gæti um starfsöryggi lögreglumanna. Þingið telur það ekki hæft að lögreglumenn starfi einir, hvar sem er á landinu. Þingið skorar einnig á Dóms- og mannréttindamálaráðherra að sjá til þess að samræming sé í búnaði og þjálfun lögreglumanna...; ...telur þegar of langt gengið hvað varði niðurskurð á fjárveitingum til reksturs lögreglunnar.”*

Lögreglan hefur undirgengist allnokkrar skipulagsbreytingar frá eiginlegri stofnun hennar fyrir rúmum 200 árum. Stærstu og kannski helstu breytingarnar má rekja til árunna 1997 þegar Rannsóknarlögregla ríkisins (RLR) var lögð niður og embætti Ríkislögreglustjóra (RLS) stofnað. Næstu stóru breytingar í lögreglu urðu um áramótin 2006 – 2007 þegar lögregluembættum var fækkað úr tuttugu og sex (26) í fimmtán (15) auk Ríkislögreglustjórans og Lögregluskóla ríkisins. Þessar breytingar hafa, í gegnum tíðina, reynt mikið á starfsemi lögreglu og lögreglumenn og hafa, eðli máls samkvæmt mælst misvel fyrir hjá starfandi lögreglumönnum á hverjum tíma.

Segja má og færa fyrir því ákveðin rök að því breytingaferli sem hófst í byrjun árs 2007 sé í raun ekki lokið enn og þannig er enn verið að framkvæma skipulagsbreytingar í lögreglu, í tengslum við áður nefndar breytingar, nú rúmum þremur árum eftir að það breytingaferli hófst.

Nú standa fyrir dyrum enn einar breytingarnar á stofnanauppbyggingu lögreglu sem miða að því að lögregluembættum verði fækkað enn frekar, og þau um leið stækkuð (sem í grunninn var sama forskrift vegna skipulagsbreytinganna um áramótin 2006 – 2007).

Það sem vekur hvað mesta athygli, að þessu sinni, varðandi framlagðar skipulagsbreytingar í lögreglu, er það sem fram kemur í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, vegna frumvarps þess sem hér er til umfjöllunar, en þar segir m.a:



*„Markmið breytinganna eru í meginatriðum tvíþætt, annars vegar að ná fram hagræðingu í rekstri og hins vegar að auka faglega burði lögreglunnar á landsbyggðinni.“*

Nokkru síðar í umsögn fjárlagaskrifstofunnar er ráð fyrir því gert, verði frumvarpið óbreytt að lögum, að heildarsparnaður sem næðist fram með þeim breytingum sem gert er ráð fyrir skv. frumvarpinu, gæti verið á bilinu 330 – 450 m.kr. á ári **allt eftir því hvað starfsmönnum verði fækkað mikið!**

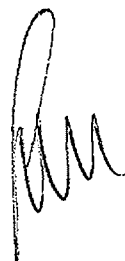
Í þessu samhengi vekur hvað mesta athygli eftirfarandi umsögn fjárlagaskrifstofunnar:

*„Mat á mannaflspörf hinna nýju lögregluembættu í samræmi við þetta frumvarp hefur hinsvegar ekki verið metin og er gert ráð fyrir því að það verði hlutverk verkefnisstjórnarinnar að útfæra frekari hagræðingu innan málaflöksins þannig að útgjöld ríkissjóðs geti lækkað enn frekar.“*

Hér hefur fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins gefið sér það að, verði frumvarpið óbreytt að lögum, megi ná fram allt að 450 m.kr. sparnaði á ársgrundvelli án þess að fyrir liggja mat á áætlaðri mannaflspörf lögreglu m.v. þær breyttu forsendur sem settar eru fram í frumvarpinu. Þá er og gert ráð fyrir því að hagræðið (sparnaðurinn) gæti jafnvel orðið enn meiri en fram kemur í umsögn fjárlagaskrifstofunnar.

Það skýtur ansi skökku við, að mati LL, að hægt sé að gefa sér slíkar forsendur þegar fyrir liggur sú staðreynd að launaliðurinn einn og sér í lögreglu er upp undir 90% af heildarkostnaði við rekstur hennar og engar forsendur liggja fyrir til að meta sparnaðinn þar sem ekki liggja fyrir neinar áætlanir um mannaflspörf lögreglu, svo sem berlega segir í umsögn fjárlagaskrifstofunnar. Þær umsagnir, sem fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hefur gefið um þær breytingar sem gerðar hafa verið á lögum um lögreglumenn og síðar lögreglulögum, hafa allflest verið á þá leið að þær breytingar, sem ráðist hefur verið í með hinum ýmsu framlögðu breytingafrumvörpum, til dagsins í dag, hafi ekki átt að hafa í för með sér aukinn kostnað við rekstur lögreglu heldur þvert á móti skila hagræðingu og sparnaði!

Þá er rétt að geta þess hér, í þessu samhengi, að engar athuganir virðast hafa verið gerðar í gegnum tíðina sem sýna fram á það hvort markmið þeirra skipulagsbreytinga, sem ráðist hefur verið í á stofnanauppbyggingu lögreglunnar, hafi í raun skilað þeim árangri sem að



hefur verið stefnt hverju sinni. Þannig liggja ekki fyrir neinar rannsóknir (e. „lessons learned“) á því hvernig til hafi tekist eða hvort markmið hagræðingar, aukinnar gæði þjónustu o.s.frv. hafi skilað sér.

Löggæslan í landinu getur ekki búið við endalausán niðurskurð og skipulagsbreytingar ár eftir ár.

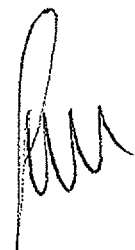
Niðurstaðan úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er afar skýr. Landlægt virðingarleysi fyrir lögum og reglum og veikburða, fjársveltur eftirlitsstofnanir og lögregla gátu engan veginn sinnt hlutverkum sínum þar sem Alþingi skapaði þeim hvorki úrræði með lagasetningum né fjárveitingum.

Það má því kannski segja að aðeins sé tvennt í stöðunni a) hætta við fyrirhugaðar breytingar eða b) fresta þeim og taka skrefið til fulls síðar að einni löggæslustofnun, með heildarendurskoðun lögreglulaga og draga þá verulega úr þeim niðurskurði sem lagður er á löggæsluna í landinu.

Landssamband lögreglumanna hefur lagt á það áherslu, í ræðu og riti, að til að hægt sé að meta kostnað ríkissjóðs (lesist almennings í landinu) við það að tryggja öryggi borgaranna þurfi að eiga sér stað ákveðnar megin skilgreiningar og að þær þurfi að framkvæma í þessari röð:

1. Ákveða þarf öryggisstig í landinu, þ.e. hvaða öryggi Íslendingar eiga að búa við;
2. Ákveða þjónustustig lögreglu, þ.e. hvaða þjónustu lögregla á og á ekki að veita borgurunum (skattgreiðendum);

Þegar þessar tvær megin skilgreiningar liggja fyrir – og það er að mati LL í hlutverki Alþingis Íslendinga að ákvarða þessar tvær megin skilgreiningar og setja fram í „Löggæsluáætlun“ til samþykktar á Alþingi – þá fyrst er hægt að fara út í það að ákvarða:



### 3. Mannaflapörf lögreglu út frá skilgreindum öryggis- og þjónustustigum;

Þegar þessar þrjár megin­skilgreiningar liggja fyrir er fyrst hægt að skilgreina:

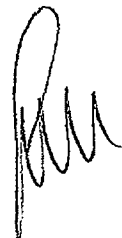
### 4. Fjárveitingar til lögreglu í samræmi við ofangreindar þrjár megin­skilgreiningar.

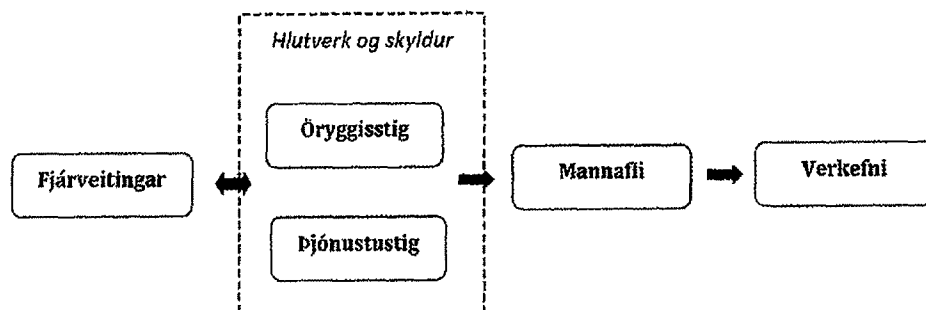
Rétt er að halda því til haga hér, í tengslum við liði 1. og 2. hér að ofan að lauslega áætlað eru rúmlega eitt­hundrað (100) lög og á þeim byggjast rúmlega tvö­hundrað og fimmtíu (250) reglugerðir sem kveða á um aðkomu og hlutverk lögreglu í hinum ýmsu verkefnum allt frá rannsóknum stórfelldra efnahagsbrota, líkt og eru til rannsóknar um þessar mundir í tengslum við hrun íslenska bankakerfisins haustið 2008, upp í aðstoðarhlutverk vegna búfjársjúkdóma á borð við „fjárkláða“.

Fjallað er um meginhluta þessara verkefna, sem hægt væri að kalla grunnþjónustu lögreglu í skýrslu Ríkislögreglustjórans (RLS) „Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar“ sem embættinu var falið að vinna í tengslum við greinargerð starfshópsins, sem vann að þeirri skýrslu sem m.a. liggur til grundvallar því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar en í skýrslu RLS segir m.a.:

*„Mannaflapörf lögreglunnar og fjárveitingar til hennar eiga að taka mið af því öryggisstigi og þjónustustigi sem stjórnvöld ákveða hverju sinni. Í ljósi þeirra aðstæðna sem nú eru uppi í samfélaginu má ætla að fjárveitingar til lögreglunnar muni hafa nokkur áhrif á þessi atriði (sjá mynd).*

*Með skertar fjárheimildir mun starfsemi lögreglunnar taka breytingum sem m.a. mun leiða til færri nýráðninga, aukins álags á þá lögreglumenn sem fyrir eru auk þess sem sum verkefni grunnþjónustu getur þurft að leggja til hliðar.“*





2

Í annarri skýrslu Ríkislögreglustjórans, „Mannaflapörf lögreglunnar til ársins 2012“ útgefinni í janúar 2008, og birt var sem viðauki C við skýrslu um „Mat á breytingum á nýskipan lögreglu“ segir þetta m.a:

*„Rétt er að vekja athygli á því að þrátt fyrir ákvæði 27. gr. lögreglulaga um ákvörðun ráðherra um fjölda lögreglumanna þá er sá fjöldi ekki aðgreindur í fjárlögum og lögreglustjórar ákveða í reynd sjálfir hvernig þeir ráðstafa fjármagni embætta sinna. Af þessari ástæðu hætti ríkislögreglustjóri fyrir nokkrum árum að gefa upp í ársskýrslu sinni fjölda stöðuheimilda hjá hverju embætti heldur byggir á raunfjölda í byrjun hvers árs. Staðreyndin er sú að þegar þrengir að í fjármálum veldur það oft því að ekki er ráðið í lausar stöður.“<sup>3</sup>*

### Forsaga núverandi skipulags löggæslu á Íslandi

Forsögu þeirra breytinga, sem nú standa fyrir dyrum má rekja aftur til 4. nóvember 2003 er þáverandi dómismálaráðherra, Björn Bjarnason skipaði verkefnisstjórn til að semja tillögur um nýskipan lögreglumála. Verkefnisstjórnin, sem skipuð var Stefáni Eiríkssyni, formanni, núverandi lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins, Ragnheiði Ríkharðsdóttur, þingmanni og Skúla Magnússyni, héraðsdómara, skilaði skýrslu sinni „Skýrsla verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála“ til dómismálaráðherra í janúar 2005. Í skýrslu þessari er fyrst að finna þá forskrift sem lögð er fram í því lagafrumvarpi sem hér er til umsagnar. Þar er fyrst hægt að lesa hugmyndir um eitt lögreglulið, með einum lögreglustjóra á landsvísu. Þar er einnig fyrst að sjá hugmyndir um fækkun í

<sup>3</sup> Ríkislögreglustjórnin október 2009, „Skilgreining á grunnþjónusta lögreglunnar“ bls. 4 – 5.



yfirmannastrúktúr lögreglunnar en slíkar hugmyndir hafa aldrei verið viðraðar af hálfu LL.

Í kjölfarið á útkomu skýrslu verkefnisstjórnarinnar var sett á laggirnar framkvæmdanefnd, sem þáverandi dómsmálaráðherra skipaði þann 27. maí 2005. Í nefndinni áttu sæti Stefán Eiríksson, formaður, Kjartan Þorkelsson, sýslumaður og lögreglustjóri á Hvolsvelli og Óskar Bjartmarz, þáverandi formaður Landsambands lögreglumanna (LL). Nefndin skilaði skýrslu sinni til dómsmálaráðherra í október 2005. megin tillögur nefndarinnar voru þær að lögregluumdæmi landsins yrðu 5 – 7 að tölu. Ef þessi leið yrði ekki fyrir valinu lagði nefndin til að embættin yrðu þess í stað 12 – 16 að tölu. Í kjölfar fjölmargra funda, sem nefndin hélt víðsvegar um landið, skilaði hún viðbótarskýrslu sinni til dómsmálaráðherra í desember 2005. Þessar þrjár skýrslur eru sá grunnur sem lagður hefur verið að núverandi skipulagi löggæslu á Íslandi og í raun um leið grunnurinn að þeirri skýrslu sem unnin var áður en núverandi frumvarp um breytingu á lögreglulögum leit dagsins ljós.

Nokkur aðdragandi var að þeim skipulagsbreytingum sem urðu á lögreglu um áramótin 2006 – 2007 svo sem að framan greinir. Að því er LL hefur næst komist var innleiðing þeirra breytinga, sem urðu um þessi áramót, misjöfn á milli þeirra embætta sem sameinuðust. Þannig var t.d. komið á fót sérstökum samráðshópi starfsmanna (ráðgjafanefnd – skv. ákvæði til bráðabirgða í lögreglulögum) embættanna þriggja, sem sameinuðust á höfuðborgarsvæðinu. Nefndin hélt tíu (10) skjalfesta fundi, með fundargerðum, sem að mati LL, er nauðsynlegt fyrir nefndarmenn Allsherjarnefndar Alþingis að kynna sér í þeirri vinnu sem nú er fyrir höndum varðandi þær skipulagsbreytingar sem nú eru boðaðar. Þá er einnig rétt, að mati LL, að Allsherjarnefnd kalli á sinn fund Ólaf Kr. Ólafsson, sýslumann Snæfellinga, formann ráðgjafanefndarinnar og eftir atvikum fulltrúa starfsmanna embættanna þriggja, sem áttu sæti í nefndinni til að heyra þeirra sjónarmið á framkvæmd breytinganna og hvernig til hafi tekist við þær frá ársbyrjun 2007.

<sup>3</sup> Dómsmálaráðuneytið „Mat á breytingum á nýskipan lögreglu“ – viðauki C, Ríkislögreglustjórnin;



Miklar væntingar voru til þeirra skipulagsbreytinga sem urðu á skipan lögreglumála um áramótin 2006 – 2007. Skemmst er frá því að segja að sitt sýnist hverjum varðandi það hvað út úr þeim hefur komið. Rétt er hér að ítreka það sem áður hefur verið sagt að engar kannanir liggja fyrir um það, meðal lögreglumanna, hvernig til hafi tekist með áðurnefnda sameiningu, né aðrar skipulagsbreytingar, sem að mati LL hlýtur að teljast til grundvallaratriða með framhald slíkra breytinga. Óformlegar kannanir hafa verið gerðar á heimasíðum LL og Lögreglufélags Reykjavíkur (LR), með það hvernig til hafi tekist t.a.m. á höfuðborgarsvæðinu og útkoman úr þeim óformlegu könnunum er vægast sagt neikvæð svo sem sjá má hér að neðan:

**„Af heimasíðu LL:**

**„Hvernig líst þér á hugmyndir dómsmálaráðherra um einn lögreglustjóra á Íslandi?“**

*Fjöldi svara var 280 og skiptust þau þannig:*

„Mjög vel“	107 svör eða 38,2%
„Vel“	35 svör eða 12,5%
„Mjög illa“	70 svör eða 25%
„Illá“	58 svör eða 20,7%
„Hef ekki skoðun“	10 svör eða 3,6%

Á þessari óformlegu könnun sést að skiptingin „Mjög vel – vel“ = 50,7% vs. „Mjög illa – illa“ = 45,7% er æði jöfn og m.a. af þeirri ástæðu er afar erfitt fyrir LL að móta sér ákveðna og formlega afstöðu til málefnsins enda endurspeglast þessi niðurstaða afgerandi inn í stjórn LL.

**„Hvernig finnst þér sameining lögregluembættis í byrjun árs 2007 hafa tekist?“**

*Fjöldi svara var 522 (lögreglumenn eru rétt um 700 þ.a. þetta er mjög afgerandi niðurstaða) og skiptust þau þannig:*

„Vel“	20 svör eða 3,8%
„Þokkalega“	42 svör eða 8%
„Illá“	448 svör eða 85,8%
„Hef ekki skoðun“	12 svör eða 2,3%

Á þessari óformlegu könnun sést að skiptingin „Vel – þokkalega“ = 11,8% vs. „Illa“ = 85,8% er mjög afgerandi í þá átt að lögreglumönnum finnst illa hafa til tekist við sameininguna, á landsvísu, sem átti sér stað í byrjun árs 2007!

Þá er rétt að nefna eina könnun til af heimasíðu LL er lýtur að sýnileika lögreglu og mat lögreglumanna á þeim þætti en það var einmitt eitt af yfirlýstum markmiðum sameiningarinnar í ársbyrjun 2007 að auka sýnileika lögreglu.

**„Er lögreglan nægilega sýnilega að þínu mati?“**

Fjöldi svara var 200 og skiptust þau þannig:

„Já“	47 svör eða 23,5%
„Nei“	148 svör eða 74%
„Hef ekki hugsað út í það“	5 svör eða 2,5%

Á þessari óformlegu könnun sést að skiptingin „Já“ = 23,5% vs. „Nei“ = 74% er mjög afgerandi sem bendir til þess að lögreglumenn telja lögreglu alls ekki nægilega sýnilega!

**Af heimasíðu LR:**

**„Hvernig finnst þér skipulagsbreytingarnar hjá LRH [Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu] hafa tekist?“**

Fjöldi svara var 100 og skiptust þau þannig:

„Mjög vel“	10 svör eða 10%
„Vel“	3 svör eða 3%
„Mjög illa“	71 svar eða 71%
„Illa“	11 svör eða 11%
„Þokkalega“	3 svör eða 3%
„Hef ekki skoðun“	2 svör eða 2%

Á þessari óformlegu könnun sést að skiptingin „Mjög vel – vel“ = 13% vs. „Mjög illa – illa“ = 82% er mjög afgerandi í þá átt að lögreglumönnum finnst illa hafa tekist til við sameiningu embættanna þriggja hér á höfuðborgarsvæðinu í ársbyrjun 2007!

**„Hvernig líst þér á nýtt embætti lögreglu höfuðborgarsvæðisins [LRH]?“**

Fjöldi svara var 302 (lögreglumenn hjá LRH eru um 300) og skiptust þau þannig:

„Mjög vel“	58 svör eða 19,2%
„Vel“	18 svör eða 6%
„Mjög illa“	92 svör eða 30,5%
„Illa“	102 svör eða 33,8%


„Ég veit það ekki“ 21 svar eða 7%  
„Hlutlaus“ 11 svör eða 3,6%

Á þessari óformlegu könnun sést að skiptingin „Mjög vel – vel“ = 25,2% vs. „Mjög illa – illa“ = 64,3% er mjög afgerandi í þá átt að lögreglumönnum list illa á hið nýja embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Með skipunarbréfi dagsettu 18. apríl 2007, skipaði þáverandi dómsmálaráðherra, Björn Bjarnason, nefnd til að meta með hvaða hætti markmið um aukna og efla löggæslu hefðu náð fram að ganga. Í nefndinni sátu Þórunn J. Hafstein, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneytinu, formaður, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, þáverandi aðstoðarríkislögreglustjóri og núverandi lögreglustjóri á Suðurnesjum, tilnefnd af lögreglustjóraráðgjafi Íslands og Sveinn Ingiberg Magnússon, þáverandi formaður LL. Nefndin skilaði áfangaskýrslu sinni „Mat á breytingum á nýskipan lögreglu“ til dómsmálaráðherra í apríl 2008.

Töluverð gagnrýni hefur komið fram opinberlega, á þá skipan lögreglumála, sem nú er við lýði og virðist sem almennt álit lögreglumanna sé það að markmið um aukna sýnilega löggæslu, sem og eflingu hennar hafi ekki náð fram að ganga. Hér er þó rétt að ítreka það, sem áður segir að engar formlegar kannanir hafa verið gerðar meðal lögreglumanna, af hálfu löggæsluyfirvalda, um meintan árangur skipulagsbreytinganna sem farið var í um áramótin 2006 – 2007 og ekkert liggur fyrir formlega um afstöðu lögreglumanna til þessara breytinga annað en sá fréttáflutningur sem verið hefur í fjölmiðlum landsins frá því að breytingaferlið hófst utan þær kannanir sem nefndar hafa verið hér að framan. Það er hinsvegar skemmst frá því að segja að sá fréttáflutningur er sennilega að meginstofni til á neikvæðum nótum gagnvart breytingunum. Í þessu samhengi er þó rétt að geta þess að á nýafstöðnu 30. þingi LL kom fram skýr og ákveðin andstaða við þá vegferð sem nú virðist vera að hefjast sbr. ályktanir þingsins sem birtar eru hér framar í umsögn þessari.

Varðandi samráð við hagsmunaaðila um skipulagsbreytingar á starfsumhverfi lögreglu er að síðustu rétt að geta þess að í nýútkominni skýrslu, sem unnin var á vegum



Utanríkisráðuneytisins „Skýrsla starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðsins” er fjallað um niðurlagningu Varnarmálastofnunar og stofnunar sérstaks Innanríkisráðuneytis, sem ætlað er að taka yfir yfirstjórn verkefna lögreglu, landhelgisgæslu og ýmis verkefni sem nú eru á vegum Samgönguráðuneytis og Utanríkisráðuneytis svo eitthvað sé nefnt. Ljóst má telja, af yfirlestri skýrslunnar, að það sem þar kemur fram hefur ýmis bein áhrif á núverandi rekstur lögreglu, sem og það sem lagt er upp með í þeim breytingum sem nú liggja fyrir í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar um breytingu á lögreglulögum. Það er leitt að þurfa að segja frá því að ekkert samráð var haft við LL við ritun þessarar skýrslu. Þá hefur LL engar formlegar upplýsingar fengið um það, frá stjórnvöldum, að skýrslan væri í vinnslu né að hún væri komin út.

Á fundi, sem fulltrúar LL voru kallaðir til hjá Allsherjarnefnd, þann 10. desember 2009, þar sem til umfjöllunar voru 100. og 83. mál, sameining héraðsdómstóla og frestun á stofnun embættis héraðssaksóknara, lagði undirritaður áherslu á nauðsyn þess að skoða heildstætt þær skipulagsbreytingar sem eru að eiga sér stað í öllu réttarvörslukerfi Íslendinga. Það gæti ekki verið heillavænlegt að verið væri að skoða þessi mál, hvert í sínu horni í ótal ráðuneytum. Þá var einnig lögð áhersla á opið og náð samstarf við alla hagsmunagæsluáðila vegna þessara fyrirhuguðu breytinga. Svo virðist, m.v. það sem fram kemur hér að ofan um útkomu skýrslu Utanríkisráðuneytisins um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðsins að þessi orð hafi ekki náð þeim eyrum sem þau voru ætluð og verður það að teljast miður.

Svo sem fram hefur komið hér framar kom það berlega í ljós á nýafstöðnu 30. þingi Landssambands lögreglumanna, í umræðum um skipulagsbreytingar í lögreglu, að mjög skiptar skoðanir eru meðal lögreglumanna í landinu með það hvernig eða yfir höfuð hvort fara eigi í skipulagsbreytingar í lögreglu við núverandi kringumstæður í þjóðfélaginu. Þessu hefur undirritaður ítrekað haldið á lofti á fundum í tengslum við þá vinnu sem unnin var í kringum greinargerð starfshóps um sameiningu lögregluembætta, sem skilað var til dómsmálaráðherra í október 2009. Þessu hefur einnig verið komið á framfæri í



opinberri umræðu, sem og á fundum með einstaka þingmönnum og ráðherrum. Lögreglan er í eðli sínu afar formföst stofnun, sem falin eru ýmis verkefni að lögum og reglugerðum og síður en svo auðvelt eða einfalt að framkvæma skipulagsbreytingar á stofnanauppbyggingu hennar. Eins og fram kemur hér fremst í þessu bréfi er það ein af frumskyldum ríkisins við borgarana að tryggja þeim öryggi. Það getur ekki talist vænleg leið til árangurs í þeim efnum að vera með þá stofnun, sem ætlað er að sinna þessari frumskyldu hins opinbera, sífelld undir í einhverju breytingaferli, sem engin rök, önnur en fjárhagslegs eðlis virðast knýja á um. Leiðir að markmiðum verða að vera skýrar. Markmiðin sem ætlað er að ná verða að sama skapi að vera skýr. Eðli og umfang stofnunarinnar, fyrir breytingar þarf að liggja fyrir sem og eðli og umfang hennar að afloknum breytingum. Síðast en ekki síst þarf að liggja fyrir einhver greining á því hvernig sá vegur hefur verið stigin sem farinn hefur verið og einhverjar skýrslur (e. „lessons learned“) þurfa að liggja til grundvallar þeim markmiðum sem að er stefnt. Sem dæmi í þessu má nefna það að nú nýverið er komin út doktorsritgerð í Danmörku undir heitinu „**Strategic Change Management; Change Management Challenges in the Danish Police Reform**“<sup>4</sup> en í henni fjallar höfundurinn Rex Degnegaard um þær skipulagsbreytingar sem gerðar voru á stofnanauppbyggingu lögreglunnar í Danmörku í byrjun árs 2007. Í inngangi sínum skrifar Degnegaard m.a:

*„Since its commencement in January 2007, the Danish police reform has been a hot topic in the media, at universities, dinner parties, and in waiting rooms. The general perception of the police reform is that it is a failure. During 2008, the reform has been subject to much public debate, which has linked many unfortunate cases of police neglect with the police reform. Furthermore, the public debate has created a picture of a police not in control and with the reform to blame.*

*Given this troublesome context of the police reform, the question which everyone is asking is: why did it go wrong? Along with the question of: whose fault was it? The current thesis does not provide one single answer to the chaotic situation surrounding the police reform. Neither does it place the responsibility of the unforeseen consequences of the police reform. Rather, this thesis focuses on*

<sup>4</sup> „Strategic Change Management; Change Management in the Danish police Reform“ – Rex Degnegaard 2001, ISSN 0906-6934; ISBN 978-87-593-8417-6.



*unforeseen consequences of the reform in regards to change management and organizational implications.*<sup>5</sup>

Ljóst má telja, í því ástandi sem við blasir í rekstrarumhverfi ríkissjóðs að sá sparnaður, sem fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins telur að náist fram með framlögðu frumvarpi til breytinga á lögreglulögum, náist engan veginn nema með verulegum launalækkunum lögreglumanna, sem og fækkun í stéttinni. Undir slík áform getur LL, eðli máls skv. aldrei tekið!

### **Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins:**

#### **1. gr.**

Með þessari grein er verið að leggja það til að stöður aðstoðarríkislögreglustjóra verði felldar úr núgildandi lögreglulögum. Fyrir þessu má færa ákveðin og sannfærandi rök og þau helst að eðlilegra hlýtur að teljast að starfsstigauppbygging innan lögreglunnar sé ákveðin í sérstakri starfsstigareglugerð í stað laga. Með því fyrirkomulagi ætti að verða auðveldara að eiga við „innanhúss“ skipulagsbreytingar innan lögreglunnar þar sem það er alla jafna auðveldara að breyta reglugerðum en lögum.

LL hefur margftrékað bent á það á fundum sínum, með samninganefnd ríkisins, í tengslum við gerð kjarasamninga haustið 2008, á sumarmánuðum 2009 og til dagsins í dag að nauðsyn beri til að fara í gagngera endurskoðun á innihaldi kjarasamningstexta LL, stofnanasamningi, starfsstigareglugerð o.fl. í tengslum við boðaðar skipulagsbreytingar í lögreglu enda má telja það víst að ýmislegt sem fram kemur í framlögðu frumvarpi til breytinga á lögreglulögum stangist á við það sem fram kemur í áður nefndum samningum og reglugerðum. Hingað til virðist LL hafa talað fyrir frekar daufum eyrum í þessum efnum og engin vinna í gangi við þessa endurskoðun auk þess

<sup>5</sup> „Strategic Change Management; Change Management in the Danish police Reform“ – Rex Degnegaard

sem kjarasamningar lögreglumanna eru enn lausir þegar þetta er skrifað, með tilheyrandi óróleika og reiði innan stéttarinnar.

Hér þarf þó að setja þann varnagla við að um áratugaskeið hefur það verið eitt af helstu baráttumálum LL að auka veg og virðingu lögreglumenntunar sem og að fá starfsheitið „Lögreglumaður“, og allar afleiður af því, lögverndað líkt og gerist með aðrar fagstéttir í þjóðfélaginu. Sem lið í þeirri baráttu hefur LL lagt á það ríka áherslu að lögreglumenn eigi þess kost að sækja um æðstu stjórnunarstöður, innan lögreglu, þ.m.t. stöður lögreglustjóra og aðstoðar[rikis]lögreglustjóra. Björn Bjarnason, fyrrverandi dómsmálaráðherra hafði fallist á þessi rök LL og lagt það til, í minnisblaði sínu, dags. 4. júlí 2008, kafli II, liður b. að lögreglumönnum, með viðbótarmenntun gæfist kostur á því að sækja um og vera taldir hæfir umsækjendur um stöður lögreglustjóra. Þetta fyrirkomulag er við lýði t.a.m. í Noregi þrátt fyrir að lögreglustjórar þar fari einnig með ákærvald. Það má enda gera ráð fyrir því að undir stjórn lögreglustjóra starfi lögfræðideildir með fagmenntuðum lögfræðingum sem vinni að og semji, eftir atvikum, ákæru í opinberum málum.

Með því að fella áður nefndar stöður út úr lögreglulögum, án tryggingar fyrir því að þeim verði komið fyrir í starfsstigareglugerð lögreglu er því í raun ávísun á heildarlaunalækkun lögreglumanna, sem um leið gyrðir fyrir möguleika lögreglumanna á eðlilegri framþróun í starfi og möguleikum á stöðuhækkunum og aukinni ábyrgð við stjórn lögregluliða.

## 2. gr.

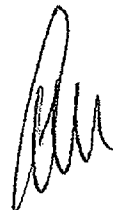
Hér er verið að leggja það til að í stað fimmtán (15) lögregluumdæma verði þau sex (6). Flestallir eiga að geta verið sammála um að aðskilja lögreglustjórn frá embættum sýslumanna og fækka umdæmum, en spurningin sem eftir stendur er: **Hvað eiga þau að vera mörg?** Um þetta atriði eru margar og mjög skiptar skoðanir svo sem þegar hefur komið fram og verður einnig vikið að hér síðar.

2001, bls. 5.

Landssamband lögreglumanna  
stofnað 1. desember 1968

Grettisgata 89  
105-Reykjavík

sími 354-525-8360  
telefax 354-525-8369  
E-mail [ll@bsrb.is](mailto:ll@bsrb.is)





Hvað varðar framtíð embættis ríkislögreglustjóra þá snýst umræðan, á hinum pólitíska vettvangi því miður, um að færa hin og þessi verkefni/deildir frá embættinu. Ekki er raunhæft í reynd að færa þau út á land og reyndin því að stefnt virðist vera að því að færa þau til LRH. Ósk margra stjórnámálanna virðist vera að RLS verði lagt niður í núverandi mynd. Þessi umræða á hinum pólitíska vettvangi er þó ansi skriftin, án röksemda og beinlínis úr takti við raunveruleikann um lögregluna.

Eins og áður hefur komið fram í umsögn þessari eru mjög skiptar skoðanir meðal lögreglumanna um hvaða leið, ef einhverja, eigi að fara við skipulagsbreytingar í lögreglu. Þar kemur ýmislegt til, svo sem lesa má hér framar. Helst má til telja að lögreglumenn, almennt séð, líta svo á að þær skipulagsbreytingar sem ráðist var í um áramótin 2006 – 2007 hafi ekki skilað þeim árangri sem að var stefnt, hvorki er lýtur að aukinni sýnilegri löggæslu; betri löggæslu; skilvirkari rannsóknum, né öðrum atriðum. Erfitt getur að vísu verið að henda reiður á þeim árangri, eða skorti á árangri af þessum skipulagsbreytingum m.a. vegna þess að engar kannanir hafa verið gerðar á meðal lögreglumanna um hug til breytinganna, áður en lagt var upp í þær, né um árangur þeirra til dagsins í dag. Svo öllu sé samt til haga haldið er það ljóst að farið var út í þessar breytingar, á sínum tíma, að hluta til fyrir tilstuðlan LL. Mat LL er hinsvegar það að kostnaðurinn við breytingarnar hafi verið stórlega vanmetinn – reyndar var ekki gert ráð fyrir neinum kostnaði við breytingarnar, heldur hinu að þær hefðu í för með sér verulegan sparnað í rekstri lögreglu. Eftir því sem næst verður komist fyrirfinnast varla þau gögn er lúta að skipulagsbreytingum almennt, hvort sem þær eru framkvæmdar í almennum eða opinberum rekstri sem sýna fram á það að svo viðamiklar breytingar, eins og ráðist var í á stofnanauppbyggingu lögreglunnar í byrjun árs 2007, kosti ekki stórar fjárhæðir. Í þessu samhengi er einnig vert að horfa til skýrslunnar „**Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar**“, sem gefin var út af fjármálaráðuneytinu í desember 2008 en þar segir m.a:

*„Töluvert er til af erlendu efni um sameiningu fyrirtækja en lítið virðist vera til um aðferðafræði og reynslu af sameiningu opinberra stofnana. Erlendar rannsóknir sem greint er frá í viðauka 1 benda til þess að sameiningar og aðrar*



meiriháttar breytingar skili sjaldan þeim árangri sem vonast er eftir eða í undir 15% tilvika. Helstu ástæður eru sagðar vera þessar:

- **Markmið og framtíðarsýn** eru ekki nógu skýr eða ekki útskýrð nógu vel.
- **Fjárhagsleg samlegð** er ofmetin.
- **Undirbúningi** og skipulagningu er áfátt.
- Ekki tekst að kveikja nægan **áhuga** á sameiningunni.
- **Starfsmannamálum** er ekki sinnt nógu vel.
- **Breytingastarfið lognast út af áður en því er lokið.**

Flestir sem taka þátt í að undirbúa og hrinda sameiningu í framkvæmd, gera slíkt aðeins einu sinni á ævinni. Þar af leiðandi nýtist þekking og reynsla sem verður til við eina sameiningu sjaldan aftur.<sup>6</sup>

Það sem fram kemur í skýrslu fjármálaráðuneytisins fær stuðning í grein Sigríðar Hrefnu Jónsdóttur, starfsmannastjóra LRH, sem birtist í 1. tbl. Lögreglumannsins, fagtímariti LL, árið 2006, en þar segir m.a:

„Þó að öllum sé ljóst að breytingar verða ekki umflúnar sýna rannsóknir að breytingar sem ræstar eru hjá skipulagsheildum mistakast í allt að 70% tilvika og skila ekki tilætluðum árangri. Ástæður eru gjarnan raktar til stjórnenda. Sýnt hefur verið fram á að komast megi hjá eða draga úr eyðileggjandi áhrifum af villum sem gerðar eru í stjórnun ef eftirfarandi þættir eru fyrir hendi:

- Skilningur á því hvers vegna skipulagsheildir og starfsmenn streitast á móti þörfum breytingum
- Skipulagt ferli til að vinna á eyðileggjandi tregðulögmáli
- Styrk forysta til að stjórna ferlinu

Í breytingastjórnun er lögð sérstök áhersla á hlutverk leiðtoga: Leiðtoginn mótar og skapar framtíðarsýnina sem stjórnendur koma í framkvæmd en vald þeirra í breytingaferli byggir á grunni samskipta frekar en valdi í skjóli stöðu.

Mikilvægt er talið að stjórnendur kappkosti að tileinka sér leiðtogaeiginleika og færni til að leiða breytingar, einkum eftirfarandi:

- Hugmyndaauðgi (e. creativity)
- Liðsheildarhugsun (e. team orientation)
- Hlustun (e. listening skills)
- Hlutverk þjálfarans (e. coaching skills)
- Áreiðanleika (e. accountability)
- Að meta náungann og það sem hann hefur fram að færa (e. Appreciativeness)<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Leifur Eysteinnsson, „Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar“, bls. 5, Fjármálaráðuneytið 2008.

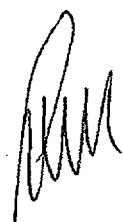
<sup>7</sup> Sigríður Hrefna Jónsdóttir; Lögreglumaðurinn, 1. tbl. 2006, bls. 22 – 23.

LL gerir ekki sérstakar athugasemdir við það sem lagt er upp með í þessari grein með það að umdæmamörk lögreglustjóra skuli ákveðin með reglugerð í stað þess að festa þau í lög þar sem ljóst má telja að ákveðið hagræði getur verið fólgið í því að geta, með tiltölulega stuttum fyrirvara fært umdæmamörk lögreglustjóra í samræmi við þann raunveruleika sem við blasir hverju sinni er varðar sameiningu hinna ýmsu sveitarfélaga. Það má í raun líka segja að með þessu ákvæði náist einnig samsvörun við þá vinnu sem unnin er um þessar mundir undir merkjum „Sóknaráætlunar 20/20“ þó svo að svæðaskipting lögregluumdæma sé nokkuð önnur, í þessu frumvarpi, en þá sem er að finna í sóknaráætluninni. Nær væri kannski að horfa til þeirrar svæðaskiptingar sem er að finna í „Sóknaráætlun 20/20“ í stað þess sem hér er sett fram og horfir LL þá til þeirrar sérstöðu sem einstök landssvæði hafa t.a.m. er kemur að samgöngumálum en á þetta atriði hefur LL bent í þeirri vinnu sem unnin var í aðdraganda framlagningar frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar.

Í ljósi þess að verið er að skilja að fullu á milli lögreglustjórnar annarsvegar og hlutverka sýslumanna hinsvegar gerir LL alvarlegar athugasemdir við það að ráðherra skuli verða veitt heimild, með þessari lagagrein, til að fela ákveðnum sýslumönnum stjórn lögreglu á afmörkuðum svæðum í umboði lögreglustjóra. Eðlilegra væri, að mati LL, að viðkomandi yfirmönnum lögreglu (aðstoðarlögreglustjórum, yfir- eða aðstoðaryfirlögregluþjónum – allt eftir því hvað við á á hverjum stað fyrir sig), yrði fallin sú stjórn sem hér er mælt til að hægt yrði að fela sýslumönnum.

Í ljósi nýútkominnar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, þar sem fjallað er um ráðherraráði, þykir LL rétt að gera athugasemdir við það að dómsmálaráðherra skuli verða veitt sú heimild að hlutast til um verkefni lögreglu eða eins og segir í frumvarpinu:

*„Dómsmálaráðherra er heimilt að fela einstökum lögreglustjórum umsjón tiltekinna verkefna á landsvisu. Heimild þessi nær m.a. til verkefna sem talin eru upp í 2. mgr. 5. gr.“*



Mun eðlilegra væri að lögreglan sjálf færi með þetta vald, líkt og lagt var upp með í þeim drögum að frumvarpi, sem fylgdu greinargerð starfshópsins um sameiningu lögregluembættanna en í 2. gr. draganna var gert ráð fyrir því að RLS hefði heimild til að fela einstaka lögreglustjórum umsjón tiltekinna verkefna á landsvísi. Hér er fyrst og fremst verið að fjalla um verkefni, sem í dag eru unnin hjá RLS, og eðlilegt hlýtur að teljast að embættið sæi sjálft um að meta það hvort einstaka lögreglustjórar hafi burði til að sinna þeim verkefnum og/eða hvort verkefnumum væri yfirhöfuð betur fyrirkomið utan RLS.

Hér er nærtækast að horfa til stjórnsluúttektar Ríkisendurskoðunar sem gerð var á embætti RLS á árinu 2006 en þar var m.a. lagt til að stjórnunarhlutverk RLS á allri löggæslu í landinu yrði eftt (danska leiðin). Í skýrslu verkefnisstjórnar um nýskipan lögreglumála, frá árinu 2005 eru einnig lagðar til breytingar á hlutverki RLS í ætt við dönsku leiðina. Önnur leið, svokölluð PSU (Police Standards Unit) leið, sem einnig var nefnd í skýrslu Ríkisendurskoðunar 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. Það verður, að mati LL, eðlilegra að teljast að fylgja þeim leiðum sem farnar hafa verið á hinum Norðurlöndunum og þá um leið kannski nærtækast að horfa til Danmerkur en stofnanauppbygging lögreglu hér á landi er að miklum hluta til fengin þaðan.

Í þessu sambandi verður einnig að horfa til ákvörðunar íslenskra stjórnvalda um aðildarumsókn að Evrópusambandinu en vinna í kringum þá umsókn er nú í fullum gangi í stjórnkerfinu. Eitt af þeim verkefnum, sem íslensk stjórnvöld verða að horfa til í þessu sambandi eru varnir gegn hryðjuverkum. Ljóst er að ef hugmyndir ná fram að ganga um t.d. tilfærslu verkefna á borð við fjarskiptamiðstöð, sérsveit, alþjóðadeild eða greiningardeild RLS frá því embætti væri verið að vinna gegn þeim markmiðum sem finna má í „Acquis“ Evrópusambandsins er varða kafla 23 og 24 er fjalla um dóms- og innanríkismál. Ljóst má telja að stórefla þarf miðlægt hlutverk RLS og þá miklu og góðu samvinnu sem verið hefur á milli þeirra deilda RLS sem upp eru taldar hér að ofan. Þær hugmyndir, sem heyrst hafa um niðurlagningu RLS, í núverandi mynd, tilfærslu



fjarskiptamiðstöðvar og sérsveitar þaðan til annarra embætta o.fl. í þeim dúr gengur beinlínis gegn þeim markmiðum sem finna má í hinum ýmsu gerðum Evrópusambandsins er lúta að baráttu gegn hryðjuverkum. Að sama skapi er ljóst að stórefla þarf þessar miðlægu deildir RLS í nánustu framtíð í samræmi við ákvarðanir stjórnvalda sem felast í aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu. Þá er einnig ljóst að áætlanir stjórnvalda í þessum efnum munu kalla á stórauðnar fjárveitingar og aukinn mannskap í lögreglu sbr. þar sem hér kemur fram að ofan.

Hér þarf einnig að horfa sérstaklega til þeirrar vinnu sem unnin hefur verið í Utanríkisráðuneytinu með útkomu skýrslu starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu stjórnarráðsins og þess frumvarps sem lagt hefur verið fram á Alþingi er lýtur að breytingum á varnarmálalögum (afnám Varnarmálastofnunar – 581 mál). Enn og aftur er rétt að ítreka það að LL finnst það miður að hafa ekki verið kallað til vegna þeirrar vinnu.

Ekki verður séð að nein sparnaður eða hagræðing felist í því að færa landsvísudeildir frá RLS til einstakra svæðisbundinna lögreglustjóra nema þá beinlínis eigi að minnka þjónustuna sem veitt er í dag eða þá að afleggja hana með öllu. Þvert á móti eru meiri líkur á að slíkir flutningar valdi auknum kostnaði svo sem dæmið frá LRH og Suðurnesjum við breytingarnar 2007 sanna.

Sá vandi sem við er að glíma er hjá varðandi skipulag, rekstur og óánægju starfsmanna hjá LRH (sem berlega sést í þeim óformlegu könnunum sem LL og LR hafa staðið fyrir og birtar eru hér framar í þessari umsögn og ítrekað hefur birst í fjölmiðlum) verður ekki leystur með því að flytja deildir RLS þangað. Þvert á móti væri verið að skapa aukinn vanda meðal annars vegna þess að enginn starfsmanna RLS væri sáttur við þá breytingu og óánægjan myndi því vaxa stórfellt. Þeir lögreglumenn sem starfa hjá RLS yrðu reyndar einnig jafn óánægðir ef ætti að flytja þá til annarra svæðisbundinna lögreglustjóra. Það að flytja starfsemi til LRH þýddi í reynd að verið væri að stækka



---

hítina á kostnað annarra embætta sem auk þess myndi valda óánægju hjá öðrum lögregluliðum.

Sé tekið dæmi af sérsveit RLS þá sinnir hún þegar í dag almennri löggæslu á höfuðborgarsvæðinu og því myndi lögreglumönnum ekki fjölga við löggæslu á höfuðborgarsvæðinu frá því sem nú er nema þá hætt verði að veita aðstoð við önnur embætti eða þá að hætt væri að starfrækja hana sem sérsveit og eftir atvikum starfsmönnum sagt upp störfum. Þá væri hægt að spara en alveg ljóst að um stórfelld mistök varðandi löggæsluna í landinu væri að ræða og uppbygging sem hefur tekið áratugi væri fyrir bý og lögreglan aftur mun veikari eftir og öryggi almennings og lögreglumanna minna auk þess sem slíkar ákvarðanir gengju þvert gegn áformum stjórnvalda um inngöngu Íslands í Evrópusambandið s.s. áður hefur komið fram í athugasemdum þessum.

Það að einstakir svæðisbundir lögreglustjórar hafi með að gera starfsemi á landsvísu getur skapað þá stöðu að aðrir lögreglustjórar fái skerta þjónustu og valdið úlfúð jafnvel vegna gruns um að svo sé. Þá er tekið frá þeim það mikla stoðhlutverk sem RLS veitir lögregluliðunum utan höfuðborgarsvæðisins og er ekki annað vitað en almenn ánægja ríki meðal lögreglustjórana um það fyrirkomulag sem nú er við lýði varðandi miðlæga þjónustu RLS.

Reynslan erlendis frá sýnir að svæðisbundnir lögreglustjórar hugsa eðli máls samkvæmt fyrst um eigið umdæmi og hlutur annarra varðandi þjónustu sem á að vera á landsvísu verður rýrari og reyndar síður kallað eftir henni jafnvel þó full þörf sé á. Þetta er velþekkt frá þeim tíma er sérsveitin var alfarið rekin á kostnað og út frá Lögreglunni í Reykjavík. Einnig eru minni líkur á því að slíkt fyrirkomulag skili þeim árangri sem til þarf. Slíkt starfsemi þarf því, að mati LL, að vera miðlæg til að tryggja jafnræði og að starfsemin sé í reynd á landsvísu. Annað dæmi sem hægt er að taka til hér er að þegar fyrrverandi lögreglustjóri í Reykjavík, sem hafði það hlutverk að starfrækja



þjóðvegaglöggludeild, stóð frammi fyrir niðurskurði, þá var sú deild það fyrsta sem skorin var niður og reyndar aflögð með öllu.

Það er ef eitthvað er þörf á frekari miðlægri starfsemi á landsvísu til að efla lögregluna til að takast á við nýjar ógnir svo sem skipulagða glæpastarfsemi og hryðjuverk, s.s. áður hefur komið fram. Á hinum Norðurlöndunum hefur slíkt einmitt verið gert á síðustu árum og reyndar einnig hjá öðrum Evrópuþjóðum. Rétt væri kannski í þessum efnum að huga að því að færa verkefni frá dómsmálaráðuneytinu varðandi yfirstjórn lögreglunnar alfarið til ríkislögreglustjóra eins og lagt er til í skýrslu ríkisendurskoðunar frá árinu 2006 og aðskilja betur hinn pólitíska ráðherra frá yfirstjórn lögreglu, sem samrýmist því sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem fjallað er um ráðherraræði það sem verið hefur við lýði á Íslandi.

### 3. gr.

#### a.

Í áfangaskýrslu um mat á breytingum á nýskipan lögreglumála sem skilað var til dómsmálaráðherra í apríl 2008 er nokkuð fjallað um rannsóknarþátt lögreglu í VI kafla. Eitt af höfuðmarkmiðum breytinganna sem farið var í um áramótin 2006 – 2007 var að „...efla og styrkja rannsóknir lögreglu á sakamálum með því að færa rannsóknir stærri og flóknari mála í hendur færri rannsóknardeilda...“. Í skýrslunni er dregin fram sú ályktun að rannsóknardeildirnar hafi lítið svigrúm til að þróa þá sérhæfingu sem að var stefnt með lagabreytingunni 2006. Þar er jafnframt lagt til, það sem er að líta dagsins ljós með þeirri breytingu sem hér er lögð til, að hinar sérstöku rannsóknardeildir sem stofnað var til með lagabreytingunum 2006 verði lagðar niður og rannsóknarstörf lögreglu færð í fyrra horf og undir stjórn hvers lögreglustjóra í hinum sex umdæmum.

Mjög skiptar skoðanir eru um það meðal lögreglumanna um það hvernig til hafi tekist með rannsóknarþátt lögreglu, allt frá niðurlagningu RLR árið 1997. Heyrst hafa raddir um það að endurvekja bæri RLR að hluta til í þeirri mynd sem sú stofnun var í við niðurlagningu hennar og aðrar raddir heyrast sem lúta að því sem hér er lagt til þ.e. að



hinar sérstöku rannsóknardeildir lögreglu verði lagðar niður og rannsóknardeildum einstakra embætti falin rannsókn allra þeirra mála sem upp koma í hverju umdæmi fyrir sig. Hér ber allt að sama brunni og áður hefur komið fram í þessari umsögn þ.e. að engar kannanir liggja fyrir um það hvort sá vegur sem farinn hefur verið við skipulagsbreytingar í lögreglu allt frá og í raun löngu fyrir árið 1997 hafi í raun verið stiginn til góðs. Nauðsynlegt er, að mati LL, að ítarleg könnun verði gerð á því, án tafar, meðal lögreglumanna um það hvernig þeir líta þær breytingar sem ráðist hefur verið í til dagsins í dag og á sama tíma verði gerð könnun á starfsumhverfi lögreglumanna, stjórnun, trúverðugleika stjórnenda o.fl. í þeim dúr. Könnun á svipuðum nótum og Stéttarfélag í almannabjónstu (SFR) stendur fyrir árlega og hefur gert undanfarin fimm ár.

b.

LL gerir ekki sérstakar athugasemdir við þennan lið frumvarpsins.

c.

LL vísar til þess sem hér að framan er komið undir lið a.

d.

Í samræmi við það sem fram er komið hér frammar í athugasemdum LL leggur LL áherslu á það sem fram kemur um nauðsyn náinnar samvinnu fjarskipamiðstöðvar, alþjóðadeildar, greiningardeildar og sérsveitar RLS, með sérstakri áherslu á það sem fram hefur komið varðandi varnir gegn hryðjuverkum og tengsl þessarar vinnu við aðildarumsóknarferli Íslands að Evrópusambandinu. Þá leggur LL áherslu á nauðsyn þess að öflug greiningardeild, sem hafi yfir að ráða forvirkum rannsóknaraðferðum, líkt og áhersla er lögð á í gerðum Evrópusambandsins um varnir gegn hryðjuverkjum o.fl, eins og áður hefur komið fram í athugasemdum þessu, sé starfrækt miðlægt hjá RLS með tengiliðum hjá hverju lögregluembætti.

4. gr.





LL er eindregið þeirrar skoðunar að ENGINN eigi að fara með lögregluvald nema hafa lokið námi frá Lögregluskóla ríkisins (LSR). Þar eru kennd þau vinnubrögð sem notuð eru í lögreglu hverju sinni s.s. valdbeitingar hvers konar (handtökur), lögreglufræði. Það að fela öðrum en þeim sem lokið hafa námi frá LSR að fara með lögregluvald er í raun að bjóða hættunni heim á mistökum og málaferlum.

### 5. gr.

Grein þessi fjallar um sérstakar samstarfsnefndir um málefni lögreglunnar og er efnislega samhljóða 12. gr. núverandi lögreglulaga.

LL gerir ekki efnislegar athugasmdir við þessa grein frumvarpsins.

### 6. gr.

Hér er verið að fjalla um atriði er snerta á skipunarformi lögreglumanna, sem embættismanna og hefur þessi grein því bæði bein og óbein áhrif á atriði er varða launa- og starfskjör lögreglumanna.

LL geldur varhug við því að hróflað verði við núverandi fyrirkomulagi skipana lögreglumanna til starfa og óttast að með því að færa skipunarvaldið í hendur einstaka lögreglustjórum aukist hættan á því að ráðningar verði ekki á faglegum nótum.

LL leggur á það áherslu að ráðningar í allar stöður í lögreglu þarf að framkvæma á faglegan hátt þ.a. tryggt verði að enginn ágreiningur geti orðið um hæfi manna til að gegna viðkomandi stöðum. Í þessu sambandi er rétt að benda á ályktun 30. þings LL er varðar þverfaglega nefnd til að fjalla um ráðningar í lögreglu. Þetta helst í hendur við niðurstöður skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og fær stuðning í þeim fjölmörgu málum, er varða ráðningar í lögreglu, sem kvartað hefur verið undan til Umboðsmanns Alþingis.



LL þykir það jafnframt mjög miður að ekki skuli vera horft til þess að gera lögreglumönnum kleift að sækja um og fá stöður lögreglustjóra líkt og fyrrverandi dómsmálaráðherra hafði lagt upp með í minnisblaði sínu um endurskoðun lögreglulaga dags. 4. júlí 2008. Það er að mati LL nauðsynlegt að þeir sem koma að stjórn lögreglu hafi yfirgripsmikla innsýn og þekkingu inn í störf lögreglu og engir eru, að mati LL, betur til þess fallnir en þeir sem lokið hafa námi frá LSR, starfað hafa í lögreglu og hlotið nægilega viðbótarmenntun til að gegna slíkum störfum. Þetta helst einnig í hendur við áherslur LL í menntunarmálum lögreglumanna og þeirrar kröfu að nám í LSR verði fært á háskólastig líkt og gert hefur verið að langmestum hluta á hinum Norðurlöndunum og verið er að vinna að í þeim þar sem lögregluskólarnir eru ekki nú þegar komnir á háskólastig. Þetta myndi einnig auka veg og vanda lögreglunámsins og þar með haldast í hendur við þau áform, sem er að finna í 8. gr. þessa frumvarps þar sem það er lagt til að síðari bóknámsönn lögregluskólans verði ólaunuð líkt og fyrri bóknámsönnin

Hér er einnig verið að leggja grunn að nýrri starfsstigareglugerð fyrir lögreglu en LL hefur lagt á það mikla áherslu, í vinnu sinni við gerð kjarasamninga, sem enn eru lausir, að horft verði til þessa þáttar s.s. áður hefur komið fram.

#### 7. gr.

LL vísar til umsagnar sinnar um 1. gr. þessa lagafrumvarps varðandi það sem sett er fram í þessari grein frumvarpsins.

#### 8. gr.

LL vísar til umsagnar sinnar um 6. gr. þessa lagafrumvarps varðandi það sem sett er fram í þessari grein frumvarpsins.



Rétt er þó að benda sérstaklega á það hér í þessu samhengi að á s.l. 20 árum hefur lögregluskólanámið styst um 8 mánuði. Þetta er, að mati LL, algerlega ófært þegar að öll starfskilyrði lögreglumanna hafa orðið miklu erfiðari og sérhæfing hefur aukist gríðarlega. Þá ítrekar LL það sem áður hefur komið fram um það að koma námi í LSR á háskólastig.

Hér er einnig rétt að horfa til skýrslu nefndar sem falið var það hlutverk að skoða uppbyggingu alhliða löggæslu- og öryggisskóla en skýrslunni var skilað til þáverandi dómsmálaráðherra í desember 2008.

## II. KAFLI

### Gildistaka o.fl.

#### 9. gr.

LL gerir ekki efnislegar athugasemdir við það sem fram kemur í þessum kafla frumvarpsins en leggur hinsvegar áherslu á það sem fram hefur komið hér fram um einstaka greinar þess, sem og það sem fram kemur í almenna kaflanum hér fremst og þá sérstaklega er varðar auglýsingar á stöðum lögreglustjóra hinna nýju embætta.

#### 10. gr.

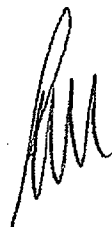
### *Breytingar á öðrum lögum.*

LL gerir engar efnislegar athugasemdir við þessa grein frumvarpsins.

### **Ákvæði til bráðabirgða.**

LL vísar til athugasemda sinna við 9. gr. frumvarpsins með vísan í athugasemdir við einstaka greinar þar á undan varðandi það sem fram kemur um ákvæði til bráðabirgða.

Varðandi verkefnisstjórn sem falið er það hlutverk að leggja mat á ýmsa þætti er varðar tilflutning verkefna á grundvelli 5. mgr. 6. gr. lögreglulaga ítrekar LL það sem áður hefur



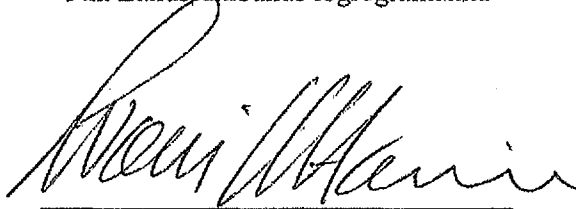
---

komið fram í athugasemdum þessum. Þá leggur LL enn og aftur áherslu á það að Allsherjarnefnd kynni sér sérstaklega hvernig staðið var að innleiðingu skipulagsbreytinganna, sem urðu í lögreglu um áramótin 2006 – 2007 með því að lesa fundargerðir ráðgjafarnefndar þeirrar sem komið var á laggirnar til að vera til ráðgjafar við stofnun nýs embættis LRH og kalli á sinn fund fulltrúa starfsmanna embættanna þriggja sem sæti áttu í þeirri nefnd auk formanns ráðgjafarnefndarinnar Ólaf Kr. Ólafsson, sýslumann Snæfellinga.

Að lokum finnst LL rétt að gera athugasemdir við það hversu stuttur tími er að jafnaði gefinn til að koma á framfæri athugasemdum við lagafrumvörp sem LL eru send til umsagnar.

Landssamband lögreglumanna áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum og ábendingum að á síðari stigum málsins.

F.h. Landssambands lögreglumanna



Snorri Magnússon

Formaður