

Sýslumaðurinn á Húsavík

Útgarði 1 • 640 Húsavík • sími 464-5000
kt. 490169-3779 • Fax 464-1678

Húsavík 2. nóvember 2012

Tilvísun: Tölvubréf nefndasviðs Alþingis, 15. október 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyt. á lögreglulögum, 173. mál. Þingskjal 174.

Með tölvubréfi allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 15. október sl., var óskað umsagnar embættisins um frumvarp til laga um breyt. á lögreglulögum, 173. mál. Frumvarp þetta er samofið fyrri frumvörpum um breytingu á lögreglulögum en einnig frumvörpum sem fram hafa komið um breytingar á lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði á árabílinu 2010 til 2012. Því er vísað til fyrri umsagnar og hún meðfylgjandi.

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá síðustu útgáfu þess og kunna að sínu leyti að vera til bóta breyta ekki þeirri nálgun sem undirritaður hefur áður lýst. Það er að heildstæð, fræðileg og fagleg greining á öllum þáttum innviða, rekstrar og þjónustu eigi sér stað fyrirfram. Með öðrum orðum að fullnægjandi forsendur breytinganna liggi fyrir áður en innleiðing, hvað þá lögfesting á sér stað. Alls ekki er útilokað að niðurstaða slíkrar greiningar leiði til þeirrar niðurstöðu að nærtækara sé að viðhalda og bæta með markvissum hætti gildandi skipulag blandaðra embætta, að hluta eða öllu leyti. Reyndist það niðurstaða endurskoðunar lögreglulaga í Noregi fyrir fáum árum.

Tilfallandi skýrslugerð um afmarkaða þætti á löngu tímabili fullnægir hins vegar vart þeim kröfum sem nauðsynlegt er að gera við jafn róttæka umbreytingu og hér um ræðir. Umfjöllun og umræða um breytingar hér á landi sl. ár ber þess skýr merki. Þá er þeirri meginkröfu fræðimanna um nauðsyn undanfarandi samhljóms fyrir jákvæðum árangri skipulagsbreytinga ekki til að dreifa.

Lagasetningaráðferðin, þ.e. að lögfesta ígildi rammalöggjafar með gildistöku á síðara tímamarki þar sem nánara skipulag er ómótað sem og innviðir allir, er umhugsunarefni. Fjöldi umdæmanna er ákveðinn en óvíst er um árangur, gæði og frekari úrvinnslu verkefna og þjónustu. Þess utan eru fjölmargir sjálfgefni óvissuþættir, sem hér skulu nefndir í dæmaskyni:

1. Meginkröfu endurskipulagningar í ríkisrekstri um sjálfbærni nýrra rekstarareininga og fjárhagsleg áhrif er enn á huldu. Nægir að vísa til fyrirliggjandi umsagnar fjárlagaskrifstofu um frumvarpið um það efni.
2. Samlegð og kostir samrekstrar lögreglu og sýslumanna eru ótvírætt til staðar á dreifbýlum svæðum. Stjórn slíkra eininga er einnig hagfelld. Þetta er reynslan víða á landsbyggðinni. Þetta var niðurstaða endurskoðunar í Noregi.
3. Virði þjónustu embættanna í núverandi mynd fyrir íbúa og samfélag er margþætt. Allsendis er óvíst er hvort útibú í miðlungsstórum samfélögum þjóni sömu þörfum. Hætt er við neikvæðum áhrifum miðstýringar á smærri einingar. Um þetta efni er sérstaklega vísað til fyrirliggjandi umsagna sveitarfélaga á fyrri stigum.
4. Flutningur yfirstjórnar lögreglu úr héruðum landsins er til þess fallin að veikja innviði smærri samfélaga. Það er hins vegar óráð í stærsta lögregluumdæmi landsins í Þingeyjarsýslu.
5. Skipulagi almannavarna er ógnað. Afrakstur nýlegra almannavarnaáðgerða í umdæminu eru afar skýrt dæmi um árangur sem byggir nálægð stjórnenda við vettvang og þekkingu á staðháttum. Reynsla Sunnlendinga vegna eldsumbrota í Eyjafjallajökli er hin sama.

Sú óvissa sem umlykur ráðagerðina og afleiðingar hennar hefur enn ekki verið skilgreind með fullnægjandi hætti. Að mati undarritaðs er því rétt að fresta áformum frumvarpsins uns málið telst nægilega upplýst, þ.e. að undangenginni faglegri og heildstæðri greiningu á því hvernig verkefnum sýslumanna og lögreglustjóra verður best fyrir komið landi og þjóð til heilla.

Þegar þetta er ritað hefur verið ófært til Húsavíkur og nágrannasveita í meira en sólarhring sökum óveðurs og veðurútlit næsta sólarhringinn óbreytt. Er það ekki í fyrsta skipti þetta haust.

Húsavík, 2. nóvember 2012



Sýslumaðurinn á Húsavík

Útgardi 1 • 640 Húsavík • sími 464-5000
kt. 490169-3779 • Fax 464-1678

Húsavík 23. maí 2011

Tilvísun: Tölvubréf nefndasviðs Alþingis, 11. maí 2011

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyt. á lögreglulögum, 753. mál.

Með tölvubréfi nefndasviðs Alþingis, dags. 11. maí sl., óskaði allsherjarnefnd eftir umsögn embættisins um frumvarp til laga um breytinga á lögreglulögum (fækkun lögregluumdæma o.fl.), 753. mál.

Í umsögninni er bent er á að skipulagsbreytingin í heild eigi sér ekki nægilega traustar stöðir. Vísað er til þess að nauðsynleg greining á afleiðingum og áhrifum hefur ekki farið fram. Gildir það jafnt um byggðaleg, fjárhagsleg sem skipulagsleg áhrif. Því sé beinlínis varhugað að tillögur um svo mikilvæga endurskipulagningu fái afgreiðslu án markvissari, nánari og betri undirbúnings.

Jafnframt er dregið í efa að markmið hinna afdráttarlausu tillagna um aðskilnað lögreglu og sýslumannsembætta séu nægilega skilgreind, þ.á.m. að breytingatillögurnar séu í nægilegu samræmi við íslenskar aðstæður (dreifbýli, fámenni, vegalengdir, búsetuójafnvægi o.s.frv.). Þörfin fyrir aðskilnað lögreglu frá sýslumannsembættum byggist í raun á því að eiginleg lögregluverkefni á tilteknum svæðum séu svo umfangsmikil að það kalli á sérhæfingu og bættu skilvirkni með fjölmennari einingum. Sú ályktun á alls ekki við í mörgum umdæmum á landbyggðinni.

Það er og mat undirritaðs að óvissan um hvort efni frumvarpsins þjónar tilgangi sínum í tilviki landmesta embættis landsins í Þingeyjarsýslu sé sérstaklega mikil að teknu tilliti til stærðar, fjölda þéttbýlisstaða, vegalengda, mannfjölda og samfélagsgerðar.

...

Nánari athugasemdir

Sú aðferð að afleggja alfarið blönduð embætti með breytingu á lögreglulögum án þess að huga samhliða að tilvistargrundvelli sýslumannsembættanna að öðru leyti orkar tvímælis.

Þvert á móti er sérstök ástæða til að láta á það reyna hvort sýslumannsembættin eru ekki dæmi um skipulagsheildir sem henta íslenskum aðstæðum sérlega vel.

Aðrar og mildari skipulagsbreytingar geta fullnægt sömu markmiðum. Raunar er óhætt að fullyrða að til staðar séu ýmsar lausnir aðrar sem fullnægja tilgangi laganna án þess að svona langt sé gengið. Sú nærtækasta er að viðhalda blönduðum embættum á þeim svæðum sem aðstæður gefa tilefni til.

Á Norðurlöndum er að finna mikilvægar fyrirmyndir sem horft er til, einkum í Noregi, en í Danmörku er löng hefð fyrir því að fela sveitarfélögum og öðrum stjórnvöldum einkaréttarleg viðfangsefni. Ljóst er að með frumvarpinu er gengið lengra en norsk stjórnvöld treystu sér til eftir margra ára faglegt og vel skipulagt endurskoðunarferli á skipan lögregluembættanna. Þrátt fyrir háværa kröfu um verkefnaaðskilnað var niðurstaðan sú að áfram bæri að vista sýslumannsverkefni innan sömu embættanna og fara með lögreglustjórn. Rekstrar-, hagkvæmni- og samfélagssjónarmið voru talin leggja grunn að þeirri niðurstöðu. Um 90% embættanna sem þannig fara með lögreglustjórn og meðferð ákærvalds í Noregi fara því einnig með sýslumannsverkefni í sérstökum deildum (no. Lensmanskontorer, Politistasjoner með sivile rettsplejeoppgaver). Athyglisvert er að undantekningu frá þessari meginstefnu er að finna í Osló þar sem lögreglustjórn og sýslumennska er hjá aðskildum embættum. Í Noregi var semsagt talið að ekki væru fyrir hendi réttlætunarlegar eða nægilega samfélagslega hagfelldar aðstæður til að ganga svo langt svo sem lagt er til í frumvarpinu. Spyrja má hvort önnur lögmál gildi á Íslandi.

„Landsbyggðarstjórnarráðin“. Af frumvarpinu leiðir sjálfkrafa að stoðir sýslumannsembættanna munu veikjast verulega, jafnt í fjárhagslegu sem og í ímyndarlegu tilliti. Líklegt er að það muni gerast á skömmum tíma. Knýjandi er að í stað þess að veikja stoðir þeirra svo mjög, verði látið á það reyna í raun hvort sýslumannsembættin eru ekki heppilegar skipulagsheildir innan Stjórnarráðsins. Er sú spurning enn áleitnari eftir efnahagshrunið. Auk þess verður að gera þá kröfu að tekið sé tillit til sjónarmiða sem snúa að gildi þess að starfrækja stofnanir í dreifbýli. Jafnframt að þau verði aðgreind og vegin í réttu samhengi við önnur mikilvæg sjónarmið.

Skipulag almannavarna undir forystu lögreglustjóra kunnugum aðstæðum er í hættu. Líkur aukast á að verðmæt þekking á staðhátum og aðstæðum glatist. Líklega er skýrasta dæmið um það að finna í nauðsynlegu viðbragði sem vera þarf til staðar ef almannavarnarástand skapast. Gömul tilvik og ný eru til marks um það.

Mannauður. Ástæða er til að undirstrika að framlag sérfræðinga hjá meðalstórum embættum þvert á málaflokka hefur um áratugaskeið verið burðarás í faglegri afgreiðslu sýslumannsembættanna. Því er gerður fyrirvari við almennar ályktanir sem snúa að því að stærri embætti séu almennt betur til þess fallin að sinna starfsskyldum sínum. Jafnframt að

starfsmenn sem fást við fleiri mál sömu tegundar geri þá almennt séð hæfari starfsmenn. Fjölhæfir starfsmenn eru ekki síður mikilvægir en þeir er sinna einhæfum verkum. Með góðum rökum má halda því fram að í mörgum tilfellum séu slíkir starfsmenn verðmætari en sérfræðingar á afmörkuðum sviðum. Á það ekki síst við þar sem lögbundnir málaflokkar sýslumannsembætta eru afar fjölþættir og spanna breitt svið lögfræði og stjórnsýslu.

Forræði opinberrar þjónustu er hornsteinn samfélagsins. Sú ráðstöfun að flytja yfirstjórn stjórnsýslustofnana, s.s. lögreglu, úr héruðum landsins er beinlínis til þess fallin að veikja innviði samfélagsins. Á þessum tímapunkti er það óráð í stærsta lögregluumdæmi landsins.

Skipulag lögreglu á landsbyggðinni er viðfangsefni frumvarpsins öðru fremur. Í því sambandi er gjarnan vitnað til sameiningar á höfuðborgarsvæðinu og aðskilnað lögreglu og sýslumannsembætta þar og á Suðurnesjum. Á engan er hallað þó fullyrst sé að árangur þeirra skipulagsbreytinga sé háður því við hvað er miðað hverju sinni. Hvað sem því líður er athyglisvert að bera saman þróun á innra skipulagi hins nýja sameinaða embættis á höfuðborgarsvæðinu og þeirrar skipulagsbreytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hjá LRH hefur sú skipulagsbreyting verið gerð að hverfastöðvum hefur verið fjölgað, starfsvæði skilgreind og starfsemi þeirra eflað. Jafnt lögreglurannsóknir sem lögfræðistörf við ákærumeðferð og rannsóknir sem áður voru óþekktar í hverfastöðvum eru nú mikilvægur þáttur starfseminnar. Rannsóknarlögreglumenn og lögfræðingar eru í nánari snertingu en áður við verkefni sín, vinnuumhverfi og samstarfsfólk. Eitt megin markmiða frumvarpsins sem nú er lagt fram varðar faglega eflingu lögreglunnar á landsbyggðinni með sameiningu embætta. Sá munur er þó á að hin nýju umdæmi munu spanna landssvæði og áður óþekktar vegalengdir innan hinna nýju umdæma. Á öðrum stað er því efnislega lýst hvaða áhrif það kann að hafa í dreifðari byggðum. Því er þessi samanburður gerður hér að ekki verður betur séð en að sú aðferð og skipulagshugmynd sem nú hefur verið innleidd á höfuðborgarsvæðinu sé í eðli sínu sambærileg gildandi fyrirkomulagi á landsbyggðinni. Verði frumvarpið að lögum með sameiningum embætta, auknum fjarlægðum og tilheyrandi miðstýringu (sem reynt er að lágmarka í nýju skipulagi LRH) er ótvírætt að þeir kostir sem nýtt innra skipulag LRH byggir nú á muni án efa veikjast stórlega á landsbyggðinni. Ekki nóg með það. Nú þegar eru komnar fram vísbendingar um fækkun lögregluþjóna á þeim stöðum þar sem lögreglustjórnar nýtur ekki lengur við. Þannig virðist enn ein birtingarmynd sameininga á þessu sviði geta orðið fækkun þess mannaafli sem þó er ætlað að efla.

Viðfangsefni stjórnenda í smærri embættum eru um margt ólík hinum stærri. Þannig sinna starfandi stjórnendur oftast en ekki ýmsum málaflokkum sem ella væru hjá öðrum lögfræðingum embættanna. Sá sparnaður sem reiknaður er með vísan til fækkunar í yfirstjórn mun takmarkast mjög af fyrrgreindum ástæðum. Ekki er vitað til að mat hafi verið lagt á þennan þátt sem þó er sá þáttur í starfrækslu blandaðra embætta í fámennari byggðum sem án efa telst til kosta.

Samlegðaráhrif af samrekstri einkaréttarlegra og opinberra verkefna ríkisins sem fyrirsjáanlegt er að muni glatast hafa ekki verið metin. Ljóst er að kostir samrekstrar eru ótvíræðir þar sem það á við.

Lokaorð

Besta leiðin til umbóta á framkvæmdavaldi ríkisins í héraði er ekki fólgin í uppstokkun, aðskilnaði og stofnun nýrra embætta sem óvíst er að skili því sem þeim er ætlað. Nærtækara er viðhalda og bæta með markvissum hætti gildandi skipulag, þ.á.m. skipan löggæslu á landsbyggðinni. Sérstaklega á það við um þau embætti á landsbyggðinni sem njóta sérstöðu vegna stærðar eða einangrunar.

Markviss efling núverandi kerfis og eftir atvikum skynsamlega völdum sameiningum væri ein og sér til þess fallin að ná öllum brýnustu markmiðum breytinganna án þess að grunneiningum kerfisins sé teft í tvísýnu. Samhliða er hægt að grípa til sértækra aðgerða, en ákvæði um lífeyristöku í þágu breytinganna er óhjákvæmilegt. *Þannig mætti einnig ná umtalsverðum sparnaði án þess að umbylta rótgrónu skipulagi sem setur um leið aðra þætti starfseminnar í upp nám.* Þann sparnað væri án efa hægt að skilgreina nánar og með meiri vissu en fyrirbyggjandi hugmynd frumvarpsins um að kljúfa öll sýslumannsembætti landsins í herðar niður og það þrátt fyrir óásættanlega óvissu um afleiðingarnar.

Fullnægjandi rök fyrir svo viðamikilli breytingu eru ekki komin fram. Sú óvissa sem umlykur ráðgerðina og afleiðingar hennar hefur enn ekki verið skilgreind með fullnægjandi hætti og er beinlínis óvarleg.

Að mati undarritaðs er því rétt að fresta áformum frumvarpsins uns málið telst nægilega upplýst að undangenginni faglegru og heildstæðri greiningu á því hvernig verkefnum sýslumanna og lögreglustjóra verður best fyrir komið landi og þjóð til heilla.

Húsavík, 23. maí 2011

Svavar Pálsson, settur sýslumaður

*Nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík*