



Athugasemdir við löggæsluáætlun

Athugasemdir við löggæsluáætlun

Inngangur

Talsverðar breytingar hafa orðið á skipulagi lögreglunnar á undanförunum árum með fækkun og stækkun lögregluumdæma og eflingu miðlægrar starfsemi lögreglunnar. Á tímabilinu hefur lögregluumdæmum fækkað úr 24 í 9 í þeim tilgangi að gera þau öflugri og auka getu þeirra til að ljúka sem flestum málum innan umdæmanna. Þó krefjast ýmsir þættir lögreglustarfsins tiltekinnar sérhæfingar. Leiðir það m.a. af þróun sem orðið hefur í fjarskiptum og samgöngum og breyttum kröfum til lögreglu samhliða breytingum á samfélaginu, ekki síst vegna aukins fólksfjölda hér á landi, m.a. vegna fjölgunar ferðamanna og íbúa sem kallar á aukinn viðbúnað lögreglu vegna aukinna afbrota, slysa eða óhappa og landamæraeftirlits. Auk þess kallar lögreglustarfið á stöðugt aukna sérhæfingu vegna tækniþróunar eða hnattrænna áhættuþátta sem kallar á áreiðanlega og skilvirka þátttöku í alþjóðlegri lögreglusamvinnu, aðgerðarþjálfunar, rannsóknar á flóknum sakamálum, tækni- og tölvurannsóknum o.fl.

Komið hefur verið á miðlægi þjónustu innan lögreglunnar þar sem sérhæfing er þess eðlis að hvorki er hægt né réttlætandi að byggja hana upp í öllum umdæmum. Með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á skipulagi lögreglunnar hafa aukist möguleikar á að byggja upp sveigjanlegt og samhæft lögreglulið sem nýtur mikils trausts ásamt því að styrkja rekstrarumgjörð lögreglunnar með stærri einingum í því skyni að ná auknum sveigjanleika í rekstri og starfsemi. Auka þarf svigrúm til þess að skapa grundvöll fyrir skipulegri samvinnu lögregluliða á tilteknum sviðum eftir því sem þörf er á.

Á grundvelli þingsályktunar Alþingis frá 19. júní 2012 um grundvallarskilgreiningu löggæslu hérlendis og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland skipaði innanríkisráðherra í október 2012 nefnd til að vinna tillögur að löggæsluáætlun fyrir Ísland 2013-2017. Í henni sátu meðal annars fulltrúar allra stjórnsmálaflokka á Alþingi, ríkislögreglustjóra, innanríkisráðuneytis og Landssambands lögreglumanna. Auk þess störfuðu með nefndinni fulltrúar lögreglustjóra- og yfirlögregluþjónafélagsins.

Hlutverk nefndarinnar var eftirfarandi:

- Að skilgreina öryggisstig á Íslandi.
- Að skilgreina þjónustustig lögreglu.
- Að skilgreina mannaflaþörf lögreglunnar.
- Að skilgreina þörf lögreglunnar fyrir fjármagn.

Nefndin byggði vinnu sína á fyrirliggjandi gögnum um stöðu lögreglunnar og var m.a. lagt mat á mannaflagreiningar ríkislögreglustjóra árána á undan. Skilaði nefndin áfangaskýrslu sem innanríkisráðherra lagði fram til umræðu á Alþingi vorið 2013. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu að staða löggæslu í landinu væri grafalvarleg. Til að hún gæti verið viðunandi og lögreglan í þeirri stöðu að geta sinnt lögbundnum skyldum þyrfti að veita til hennar alls 3,5 milljörðum króna, umfram verðlagshækkanir fjárlaga, á næstu fjórum árum. Í ljósi þeirrar fækkunar sem orðið hafði í lögregluliðinu og í ljósi verkefna lögreglunnar var það niðurstaða nefndarinnar að fjölga þyrfti lögreglumönnum um 236, bæta menntun þeirra og þjálfun og auka búnað lögreglunnar.

Í ljósi niðurstöðu nefndarinnar hefur markvisst verið unnið að því undanfarin ár að efla lögregluna og hækka fjárframlög til hennar. Staðið hefur verið við niðurstöðu nefndarinnar um að veita til lögreglunnar alls 3,5 milljörðum króna umfram verðlagshækkanir fjárlaga, en á árunum 2013-2017 voru fjárframlög

til lögreglunnar hækkuðu um 3,5 milljarð króna og hafa haldið áfram að hækka ár frá ári. Í meðfylgjandi töflu má sjá heildarútgjöld til löggæslumála á verðlagi 2018 (ma.kr.)

Heildarútgjöld til löggæslumála á verðlagi 2018 (ma.kr.)

Árin 2007-2017 eru skv. ríkisreikningi en önnur ár skv. fjárlögum



Tillaga þessi um löggæsluáætlun fyrir árin 2019 til 2023 er unnin í samræmi við framangreinda þingsályktun um grundvallarskilgreiningar á löggæslu og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland, sem samþykkt var á Alþingi 19. júní 2012 og skýrslu um eflingu lögreglunnar, sem kynnt var á Alþingi í mars 2013.

Í löggæsluáætluninni eru öryggis- og þjónustustig löggæslu skilgreind út frá samsettum mælikvörðum, markmið sett fyrir hvern og einn og mælt hvert öryggis- og þjónustustigið er út frá þeim gögnum sem fyrir liggja.

Löggæsluáætlun þessi tekur til löggæsluverkefna lögreglunnar og tekur mið af öðrum áætlunum ríkisins tengdum löggæslu- og öryggismálum, svo sem stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins¹, stefnumótun um net- og upplýsingaöryggi², áætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013-2016³, umferðaröryggisáætlun⁴ og aðgerðaráætlun um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins⁵.

Þá byggir þessi löggæsluáætlun á fjölpættri vinnu lögreglunnar og fleiri aðila til lengri tíma, svo sem á áhættugreiningum, úttektarskýrslum, afbrotatölfraði⁶, þolendakönnunum⁷, skýrslu innanríkisráðherra um störf nefndar um grundvallarskilgreiningar á löggæslu og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland⁸ og skilgreiningu ríkislögreglustjóra á grunnþjónustu lögreglunnar⁹.

¹ https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/blai_bordinn/Almannavarnastefna.pdf

² https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/blai_bordinn/Almannavarnastefna.pdf

³ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/almannaoryggi/adgerdir-gegn-brotastarfsemi/adgerdir-gegn-mansali/>

⁴ <https://www.samgongustofa.is/umferd/fraedsla-og-oryggi/umferdaroryggisaaetlun/>

⁵ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4404464a-b4d4-11e7-941e-005056bc4d74>

⁶ <https://www.logreglan.is/utgafa/tolfraedi/stadfestar-tolur/>

⁷ <https://www.logreglan.is/utgafa/tolfraedi/fraedilegar-rannsoknir/reynsla-almennings-af-afbrotum-og-vidhorf-til-logreglu/>

⁸ <https://www.althingi.is/altxt/141/s/1277.html>

⁹ https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/skilgreining_a_grunntjonustu_logreglunnar.pdf

Markmiðið með gerð áætlunarinnar er að setja fram almenna stefnumörkun í löggæslumálum. Í því felst að skilgreina eðli og umfang lögreglustarfsins auk þess að skilgreina þau verkefni sem lögreglu er ætlað að sinna. Jafnframt er áætluninni ætlað að vera eins konar verkfæri til að kortleggja og greina stöðuna í löggæslumálum hverju sinni. Í því skyni er kveðið á um markmið innan einstakra löggæslusviða og skilgreindir mælikvarðar notaðir til að leggja mat á hvort umræddum markmiðum sé náð. Í áætlun þessari eru mælikvarðarnir einfaldir en gert er ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir þegar reynsla af notkun þeirra liggur fyrir. Með þessari aðferð er gert ráð fyrir að niðurstöður mælinga á grundvelli áætlunarinnar muni gera stjórnvöldum kleift að ráðstafa opinberu fé með skilvirkari hætti en áður. Þá má ætla að kostnaður við verkefni lögreglu verði gagnsærri með þessari aðferðafræði og að fjárveitingar til lögreglu muni byggja á eins faglegum forsendum og unnt er. Í áætluninni felst hins vegar ekki efnisleg afstaða til þess hvernig beri að úthluta fjármunum til lögreglu til næstu fimm ára.

Áætlunin er sett fram til fimm ára og verður hún notuð til grundvallar vinnu við fjármálaáætlun næstu ára, en meta skal árlega hvernig gengið hefur að ná markmiðum hennar í samræmi við ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Að gildistíma hennar liðnum er ekki gert ráð fyrir að áætlunin verði gefin út að nýju í óbreyttri mynd, heldur mun efni hennar nýttast áfram við stefnumótun innan málaflokksins samkvæmt 20. gr. sömu laga. Er það í samræmi við markmið laganna um að stefnumótun málefnasviða ráðuneyta fari fram innan þess ramma sem lög um opinber fjármál hafa skapað.

Mikilvægt er að störf og áherslur lögreglu samrýmist stefnu stjórnvalda og taki mið af þeim atriðum sem fram koma í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar hverju sinni og þeim áætlunum sem settar eru fram um starfsemi lögreglu.

Þó áætluninni sé ætlað að vera leiðbeinandi fyrir áherslur og stefnur innan lögreglunnar til næstu fimm ára, verður að hafa í huga að starfsemi lögreglunnar hverju sinni getur verið háð ýmsum breytum og ófyrirséð atvik geta haft umtalsverð áhrif á störf hennar. Áætlunin getur því ekki tekið til allra atvika og þátta í starfi lögreglunnar heldur er hér um að ræða helstu áherslur sem unnið skal eftir.

1. Stefnumótun í löggæslumálum

1.1 Framtíðarsýn

Lögreglan verði í stakk búin til þess að gæta almannaöryggis, halda uppi lögum og reglu, tryggja réttaröryggi og stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna í takt við samfélagslega og tæknilega þróun.

Starf lögreglu byggist á skýrum lagaheimildum og góðum stjórnarháttum sem einkennast af virðingu fyrir mannréttindum, réttaröryggi og lýðræðislegum grundvallarreglum.

Lögreglan geti tekist á við löggæslumálefni á markvissan og öflugan hátt með það að leiðarljósi að trúverðugleiki hennar verði ekki dreginn í efa og að hún njóti almenns og verðskuldaðs trausts.

Lögreglan sé til staðar þar sem og á þeim tíma sem hennar er þörf. Lögreglan hagi störfum sínum þannig að hún ljúki sem flestum málum þegar á vettvangi. Hún nýti nútíma samskiptatækni í þjónustu við almenning og auki hæfni sína á sviði upplýsingamiðaðra greininga í afbrotavörnum.

Lögreglan verði fyrir fram undirbúin til að mæta stórum verkefnum og nýjum áskorunum. Hún vinni áfram að áhættugreiningum hinna ýmsu ógna, hvort sem þær eru af völdum náttúrunnar, tæknilegra

bilana eða viljaverka. Unnar séu viðbragðsáætlanir til að draga úr neikvæðum afleiðingum atburða, þær kynntar og æfðar.

Lögreglan tryggji borgurunum, hvar sem er á landinu, sambærilega þjónustu og öryggi eftir því sem hægt er.

Vel menntað, vel þjálfað og samhæft lögreglulið gegni löggæsluhlutverki sínu í þágu samfélagsins.

Lögregla leggi áherslu á að framfylgja stefnu stjórnvalda hverju sinni og miði störf sín við þær áætlanir sem settar eru fram í viðkomandi málaflokki.

Lögreglu ber að beita sér sérstaklega fyrir því að styrkja meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins í samræmi við aðgerðaáætlun þess efnis og tryggja samræmdar áherslur á landsvísu með það að markmiði að lögregluembætti á landinu séu í stakk búin til að sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota.

Lögreglan beiti sér sérstaklega til að tryggja öryggi ferðamanna í samstarfi við önnur stjórnvöld sem hafa hlutverki að gegna á þessu sviði.

Landamæravarsla er á höndum lögreglu og Landhelgisgæslu Íslands og er mikilvægur hluti af öryggismálum þjóðarinnar. Styrkja þarf starf lögreglu við landamæravörslu um allt land vegna ytri landamæra og eftirlit með komu fólks til landsins í náinni samvinnu allra stofnana lögreglu og tollgæslu, auk sérstakrar öryggisgæslu þar sem hennar er þörf, samhliða því að hafa öflugt eftirlit með lögmætri dvöl innan landamæra.

Eðli og umfang lögreglustarfsins hér á landi og annars staðar hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum áratugum. Ráða þar mestu tækniþróun og alþjóðavæðing sem hafa haft í för með sér ný úrlausnarefni sem þarf að sinna svo að unnt sé að tryggja almannaoöryggi. Störf lögreglunnar eru orðin erfiðari og mun flóknari en fyrr. Á alþjóðavettvangi er lögð rík áhersla á samvinnu og alþjóðlegar aðgerðir á vettvangi löggæslu og öryggismála, einkum vegna hryðjuverka og öfgahyggju, skipulagðrar brotastarfsemi, peningaþvættis, netógnna og tölvubrota. Við mótun sameiginlegra viðbragða er lögð áhersla á mannréttindi, sameiginlegar skilgreiningar á sviði refsiréttar, aukið samstarf löggæslustofnana, m.a. með auknum upplýsingasamskiptum, greiðara samstarfi á sviði sakamálarannsókna og eflingu landamæraeftirlits. Leggja ber áherslu á sömu þætti í löggæslumálum hér á landi. Jafnframt er mikilvægt að lögregla leggi áherslu á samvinnu við systurstofnanir sínar erlendis sem og aðrar löggæslustofnanir á borð við Europol, Eurojust, Frontex og Interpol.

1.2 Hlutverk lögreglu

Stefnu stjórnvalda í löggæslumálum er að finna í 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Þar eru lögreglu falin eftirfarandi hlutverk:

- **Öryggishlutverk:** Að gæta almannaoöryggis og halda uppi lögum og reglu, tryggja réttaröryggi borgaranna og öryggi ríkisins, vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Hér undir fellur stjórn og samhæfing ríkislögreglustjóra vegna almannavarna og starf lögreglu innan almannavarnakerfisins, sem og landamæravarsla lögreglu sem er samofin öryggi borgaranna.
- **Afbrotavarnahlutverk:** Að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.
- **Rannsóknarhlutverk:** Að vinna að uppljóstran brota, stöðva ólögmæta háttsemi og fylgja málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í sakamála lögum eða öðrum lögum.

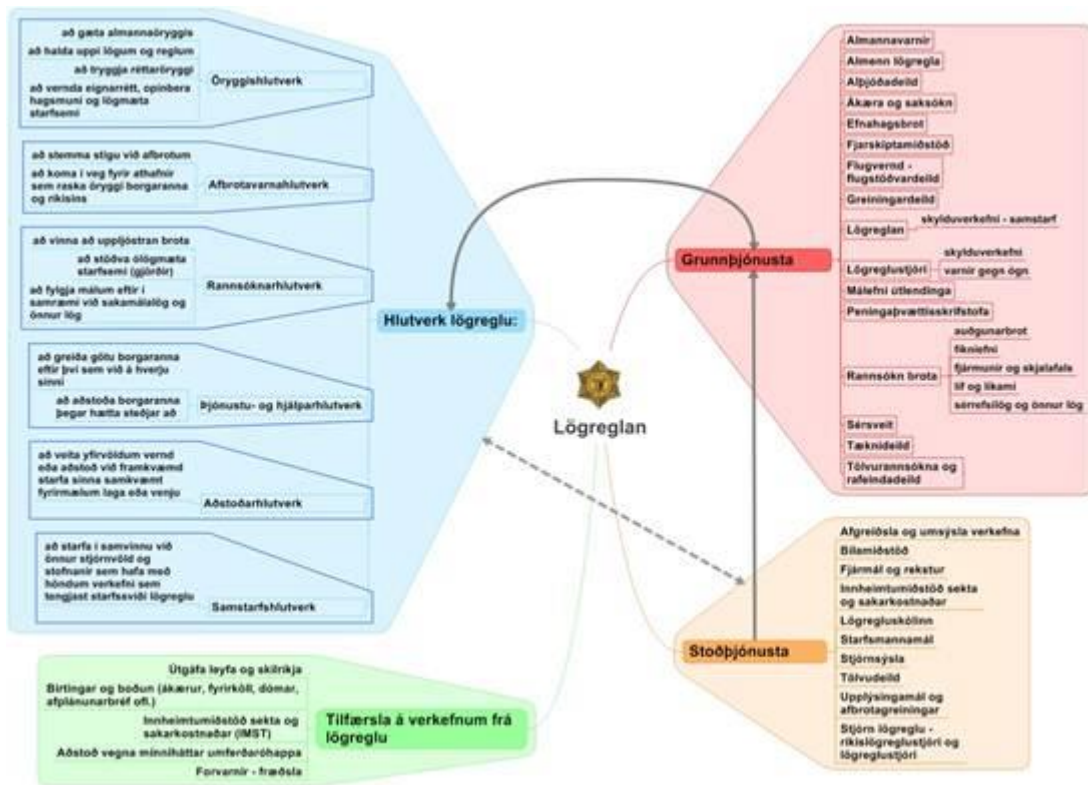
- **Þjónustu- og hjálparhlutverk:** Að greiða götu borgaranna eftir því sem við á og aðstoða þá þegar hætta steðjar að.
- **Aðstoðarhlutverk:** Að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf er á.
- **Samstarfshlutverk:** Að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir hérlendis og erlendis sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu. Afbrotastarfsemi afmarkast ekki af landamærum og er alþjóðlegri en áður. Við þessu hafa þjóðir heims brugðist með alþjóðlegri lögreglusamvinnu og breyttum vinnubrögðum löggæsluaðila.
- Þá sinnir lögreglan öðrum verkefnum sem henni eru falin í lögum eða leiðir af venju.

Samkvæmt skýrslu ríkislögreglustjóra um grunnþjónustu lögreglu¹⁰ eru verkefni sem falla undir skilgreininguna „grunnþjónusta“ þau verkefni sem tengjast beint eða óbeint hlutverki lögreglu eins og þeim er lýst í 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

Við ofangreinda flokkun var m.a. stuðst við forgangs röðun útkalla eftir alvarleika, alvarleika brota og fyrirmælum ríkissaksóknara um málsmeðferðartíma. Verkefnum var skipt í tvo hópa eftir því hvort þau teljast til grunnþjónustu eða stoðþjónustu.

Þær lögregludeildir sem sinna verkefnum sem falla undir öryggishlutverkið fá forgang umfram þær sem sinna aðstoðarhlutverki. Kveðið er m.a. á um verkefni sem falla undir öryggishlutverk lögreglu í lögum, reglugerðum og árangursstjórnunarsamningum og teljast þau til grunnþjónustu lögreglunnar. Í skýrslunni er einnig að finna samantekt um meginviðfangsefni þeirra deilda og sviða sem falla undir grunnþjónustuna. Til stoðþjónustu teljast hins vegar viðfangsefni sem hvorki tengjast né styðjast beinlínis við 1. gr. lögreglulaga.

¹⁰ https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/skilgreining_a_grunntjonustu_logreglunnar.pdf



MYND 1 SKÝRINGARMYNDIN SÝNIR UPPBYGGINGU GREININGAR Á ÞJÓNUSTU LÖGREGLUNNAR.¹¹

Eins og fram kemur á mynd 1 er ljóst að lögreglustarfið gerir margvíslegar kröfur til starfsfólks hvað varðar menntun og þjálfun auk þess sem mikilvægi útbúnaðar blasir við. Lögreglustarfið krefst einnig aukinnar sérhæfingar, sérmenntunar og sérþjálfunar hluta lögregluliðsins. Mikilvægt er að starfsfólk lögreglu hafi tileinkað sér þau sérhæfðu vinnubrögð sem nauðsynleg eru vegna almennra lögreglustarfa eða rannsókna mála. Þessi lýsing á jafnt við um öryggis-, afbrotavarna- og rannsóknarhlutverk lögreglunnar.

2. Markmið um öryggisstig, þjónustustig og trausta og heiðarlega lögreglu

Lögð er áhersla á trausta löggæslu um allt land og að veitt verði sambærileg löggæsla hvar sem er á landinu. Lögreglan gæti almannaöryggis hér á landi, haldi uppi lögum og reglu, vinni að uppljóstran brota, stöðvi ólögsmæta háttsemi og fylgi málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum um meðferð sakamála eða öðrum lögum.

Lögreglan starfi í náinni samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir héraðs og erlendis sem hafa með höndum verkefni er tengjast starfsemi lögreglu.

Við skilgreiningu á þjónustu- og öryggisstigi eru lögð til grundvallar meginviðfangsefni lögreglu á sviði grunnþjónustu eins og þau birtast í 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og skýrslu ríkislögreglustjóra um skilgreiningu á grunnþjónustu lögreglunnar. Einnig er tekið mið af tölfræðigreiningu lögreglunnar í

¹¹ Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar, október 2009

http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir/Skilgreining_a_grunnþjónustu_logreglunnar.pdf

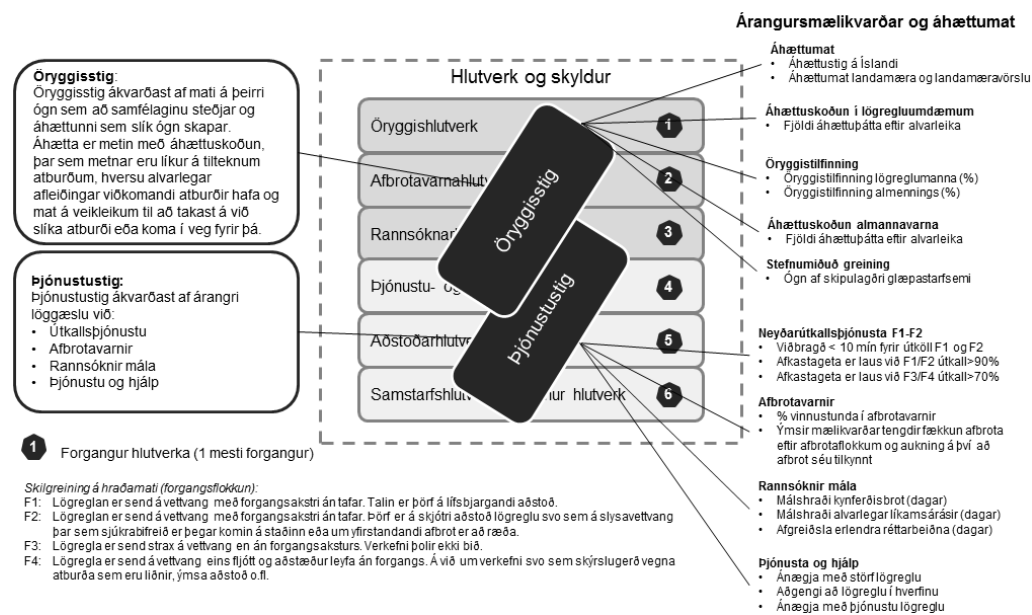
Noregi, Politianalysen NOU 2013:9. Er þá sérstaklega horft til kjarnahlutverks lögreglunnar varðandi afbrotavarnir, öryggis- og viðbragðshlutverk og rannsóknir mála.

Ekki eru til alþjóðlegar skilgreiningar á öryggis- og þjónustustigi. Hugtökin hafa óljósa merkingu en ákvarðast af fjölda þátta sem hafa mismunandi vægi í hugum fólks. Tilgangurinn með því að skilgreina hugtökin er að samræma skilning á þeim, sem er nauðsynlegt til að hægt sé að beita þeim sem stjórnækjum, en jafnframt þurfa þau að vera mælanleg. Skilgreiningarnar miðast við þetta. Mælingar og mælikvarðar setja þeim skorður og því þarf að þróa hvoru tveggja áfram.

Hvað öryggishlutverkið varðar er þróunin á Norðurlöndum í þá átt að rauntímamæla viðbragðstíma frá því neyðarkall berst til lögreglu og þar til fyrstu lögreglumenn mæta á vettvang. Afbrotavarnahlutverkið er m.a. metið út frá fjölda hegningarlaga brota, fjölda mála á sviði frumkvæðislöggæslu og fækkun alvarlegra umferðarslysa. Varðandi rannsóknir mála eru notaðir mælikvarðar um málshraða.

Öryggis- og þjónustustigin eru í löggæsluáætlun þessari skilgreind sem samsettir mælikvarðar nokkurra atriða sem snerta öll hlutverk lögreglunnar og taka mið af 1. gr. lögreglulaganna. Þriðji mælikvarðinn á starfsemi lögreglu, innri málefni lögreglunnar, er einnig samsettur úr nokkrum atriðum sem lúta að því hvernig að framkvæmdinni er staðið.

Í þessari löggæsluáætlun eru mælikvarðarnir einfaldir og gert ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir þegar reynsla af notkun þeirra liggur fyrir. Á meðan þeir eru í þróun snúa mælikvarðar um þjónustustig að þeim fjórum hlutverkum lögreglunnar sem eru í mestum forgangi: Öryggis-, afbrotavarna- og rannsóknarhlutverki og þjónustu- og hjálparhlutverki.



MYND 2.

ÚTLISTUN Á ÞJÓNUSTU- OG ÖRYGGISSTIGI.

Með því að setja viðmið um öryggis- og þjónustustig og bera það saman við mælingar á hinni raunverulegu stöðu í samfélaginu kemur fram hvert frávikíð er frá viðmiðinu sem sett var. Frávikíð má nýta til að ákvarða forgangsroðun og bæta viðbrögð lögreglu sem hafa áhrif á samfélagið og skila þannig árangri. Til þess að val á aðgerðum skili sem bestum árangri þarf það að byggja á greinargóðum

upplýsingum um hvaða ávinningur næst fram með aðgerðunum. Jafnframt þarf kostnaðargreining að liggja fyrir.

Með þessu móti valda aðgerðir breytingu á fyrirliggjandi áhættugreiningu, viðbragðstíma neyðarútkalla eða hvaða annarri mælingu sem er hluti af öryggis- eða þjónustustiginu. Þar með verður til frávík frá viðmiðinu sem hefur bein áhrif á forgangsröðun verkefna lögreglunnar. Sama á við ef viðmið stjórnvalda breytist um hvað sé ásættanleg staða öryggis- og þjónustustigs lögreglu. Þannig mun til dæmis hvort heldur sem er breytt áhættumat á náttúruvá, eða breytt viðhorf samfélagsins til kynferðisafbrot, valda frávíki sem skilar sér í forgangsröðun á aðgerðum lögreglu, þ.e.a.s. svo framarlega sem viðkomandi atriði eru mæld eða metin og eru hluti af öryggis- eða þjónustustiginu.

2.1 Þjónustustig

Mælikvarðar fyrir þjónustustig eru settir fyrir fjóra þætti; neyðarútkallsþjónustu, afbrotavarnir, rannsóknir mála, þjónusta og hjálp. Af þessum fjórum þáttum er neyðarútkallsþjónustan mikilvægust og ræður mestu um mannaflapörf lögreglunnar.

Lögregla leggur áherslu á að veita sem besta þjónustu á hverjum tíma í samræmi við það hlutverk sem henni er falið. Í því felst að gæta öryggis borgaranna með því að svara hjálparkalli hratt og örugglega, að stemma stigu við afbrotum, meðal annars með því að hafa afskipti þar sem brot, slys eða aðrar ófarir kunna að vera yfirvofandi og rannsaka brot og leiða hið sanna í ljós. Þessu hlutverki sinnir lögreglan á ýmsan hátt, svo sem með fyrirbyggjandi aðgerðum, fræðslu til almennings og samstarfi við ýmsa aðila hérlendis og erlendis, auk rannsókna mála.

Þeir þættir sem sjónum er sérstaklega beint að, sbr. upptalningu undir afbrotavarnir í kafla 2.1.1, hafa á undanförunum árum verið umfangsmiklir og telur greiningardeild ríkislögreglustjóra að það muni ekki breytast í náinni framtíð, sbr. skýrslur greiningardeildar um skipulagða glæpastarfsemi frá 2015 og 2017. Lögreglan stendur frammi fyrir stórauðnum verkefnum vegna mikillar fjölgunar farþega / ferðamanna, álagi á landamæravörslu og eftirliti með löglegri umferð um landamæri og dvöl í landinu. Verður lögð áhersla á skilvirka og örugga vörslu landamæra og greiningu umferðar um landamæri. Auk þess verður að leggja aukna áherslu á almannavarnir og viðbúnaðargetu lögreglunnar vegna stórfelldra ofbeldisbrota.

Við skilgreiningu á þjónustustigi er unnið út frá skilgreiningu á grunnhlutverki lögreglunnar með forgang á öryggisstig, afbrotavarnastig, rannsóknar- og þjónustustig og hjálparhlutverk.

2.1.1. Markmið um þjónustustig

Hér verður gerð grein fyrir hverjum þætti fyrir sig:

a) Neyðarútkallsþjónusta

Útköll berast með tilviljanakenndum hætti og er nauðsynlegt að sinna sumum strax en önnur geta beðið. Forgangsflokkun við útköll er eftirfarandi:

Forgangur 1 (F1): Lögregla er send á vettvang með forgangsakstri án tafar. Talin er þörf á lífsbjargandi aðstoð.

Forgangur 2 (F2): Lögregla er send á vettvang með forgangsakstri án tafar. Þörf er á skjótri aðstoð lögreglu, svo sem á slysavettvangi þar sem sjúkrabifreið er þegar komin á staðinn eða um yfirstandandi afbrot er að ræða.

Forgangur 3 (F3): Lögregla er send strax á vettvang en án forgangsaksturs. Verkefnið þolir ekki bið.

Forgangur 4 (F4): Lögregla er send á vettvang eins fljótt og aðstæður leyfa en án forgangs. Á við um verkefni svo sem skýrslugerð vegna atburða sem eru liðnir, ýmsa aðstoð o.fl.

Ljóst er að þegar um neyðartilvik er að ræða getur hver mínúta skipt sköpum og því mikilvægt að lögregla geti brugðist við fljótt og vel. Til þess að stuðla að bættri neyðarútkallsþjónustu hefur „Forgangstími í forgangsflokkum F1 og F2“ og „Hlutfall lausra útkallsökutækja“ verið skilgreint sem mælikvarðar.

Forgangstími í forgangsflokkum F1 og F2.

Markmið er sett um að lögregla sé komin á vettvang innan 10 mínútna, að meðaltali innan hvers lögregluumdæmis, eftir að neyðarkall í forgangsflokkum F1 og F2 berst.

Viðbragðstími er metinn frá því kall berst og þar til fyrsta ökutæki lögreglu er komið á staðinn. Ekki eru til rauntímamælingar á viðbragðstíma lögreglu hér á landi en það markmið er sett í kafla um trausta og heiðarlega lögreglu að fyrir árslok 2019 liggi fyrir áreiðanlegar mælingar á viðbragðstíma, sbr. kafla 2.3.1.

Stefnt er að því að lögregla sé komin á vettvang að meðaltali innan 10 mínútna innan hvers lögregluumdæmis í tilvikum sem falla undir forgangsflokka F1 og F2. Um lífsbjargandi aðstoð er litið svo á að hún þurfi að berast innan 10 mínútna og í tilfellum sem falla undir F2 er mikilvægt að lögregla komi sem fyrst á vettvang.

Hlutfall lausra útkallsökutækja

Markmið er sett um að lögreglan hafi laust útkallsökutæki í:

- a.m.k. 90% tilfella til að sinna neyðarútköllum í forgangsflokkum F1 og F2 og
- a.m.k. 70% tilfella til að sinna útköllum í forgangsflokkum F3 og F4.

Mat á lágmarksþjónustustigi útkallslöggæslu tekur þannig mið af forgangstíma og prósentuhlutfalli neyðarverkefna á forgangi F1 og F2 sem lögreglan hefur tiltækan mannafla til að sinna og staðsetningar hans. Staðsetning lögreglustöðva og varðsvæða lögreglu tekur þannig mið af því að stytta viðbragðstíma sem mest með því að tryggja nærveru lögreglunnar á þeim tíma og stað þar sem þörf er á vegna F1 og F2 forgangsmála. Mannaflaþörf er síðan grundvölluð á ásættanlegu þjónustustigi.

Framangreind markmið fela í sér ásættanlegt þjónustustig í útkallsþjónustu.

b) Afbrotavarnir

Eitt af hlutverkum lögreglunnar er „að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.“ Til þess að sinna þessu hlutverki þarf lögreglan að búa yfir vel menntuðum mannafla og hafa aðgang að þeim tækum og búnaði sem þörf er á hverju sinni, og er því

nauðsynlegt að vita eða mæla hvernig lögreglan er í stakk búin til að sinna þessu afbrotavarnarhlutverki sínu. Hve mikið er lagt í afbrotavarnir segir þó hvorki til um árangurinn af starfinu né stærð vandans sem við er að eiga.

Fjöldi brota einn og sér er ekki ávallt góður mælikvarði á stöðu afbrota í samfélaginu. Þannig hefur frumkvæðisvinna lögreglunnar eins og t.d. í umferðar- og fíkniefnalagabrotum mikil áhrif á fjölda þeirra. Þannig getur fækkun brota í þessum tilfellum hvort sem er stafað af því að ástandið fari batnandi eða af því að lögreglan hefur dregið úr frumkvæðislöggæslu.

Ytri aðstæður geta einnig haft áhrif á fjölda skráðra brota, s.s. umræða í samfélaginu um kynferðisbrot og heimilisofbeldi. Þá eru ekki öll brot tilkynnt til lögreglu, sér í lagi brot er varða einstaklinga í viðkvæmri stöðu. Lögð er áhersla á að ná betur til þessara hópa og verður það m.a. gert með stöðugri viðleitni til að ná til þeirra og markvissum aðgerðum til að auka traust í garð lögreglu. Vegna þessa er nauðsynlegt að nota fleiri en einn mælikvarða við mat á stöðu og fjölda afbrota.

Þolendakannanir og aðrar fræðilegar rannsóknir nýtast til að fá heildstæðari mynd af þeim brotaflokkum eða vandamálum sem við er að eiga.

Tekið skal fram að þá mælikvarða sem stuðst er við um afbrotavarnir verður ávallt að meta með hliðsjón af eðli lögreglustarfsins og breytilegu umhverfi þess. Með því er átt við að ýmsar breytur sem kunna að hafa áhrif á niðurstöður mælinga eru þess eðlis að útilokað er að sjá þær fyrir og því erfitt að bregðast við þeim. Skýrasta dæmið um slíkt er fordæmalaus fjölgun ferðamanna á landinu undanfarin ár, en einnig má nefna innbrotahrinur skipulagðra erlendra glæpasamtaka. Er því nauðsynlegt að taka mælingum sem þessum með ákveðnum fyrirvara en vonin er að fastar mælingar muni sýna þróun í einstökum málaflokkum og fækkun brota að meðaltali á hverju ári.

Frumkvæðislöggæsla

Hlutfall mannafla lögreglu sem varið er til frumkvæðisverkefna með afbrotavarnir að markmiði sé að lágmarki 15% umfram þann mannafla sem þarf til neyðarútkallsþjónustu og rannsóknardeilda. Til slíkra verkefna telst t.d. eftirlit með umferð, lögmætri dvöl, framleiðslu og sölu fíkniefna, ofbeldi á opinberum stöðum o.s.frv.

Þegar um er að ræða þjónustustig vegna afbrotavarna er litið til þess hversu mikinn mannafla og tíma lögreglan hefur til þess að sinna frumkvæðislöggæslu umfram lágmarksþjónustustig vegna útkallslöggæslu. Séu lögreglumenn tiltækir umfram það lágmark hækkar um leið þjónustustig útkallslöggæslu.

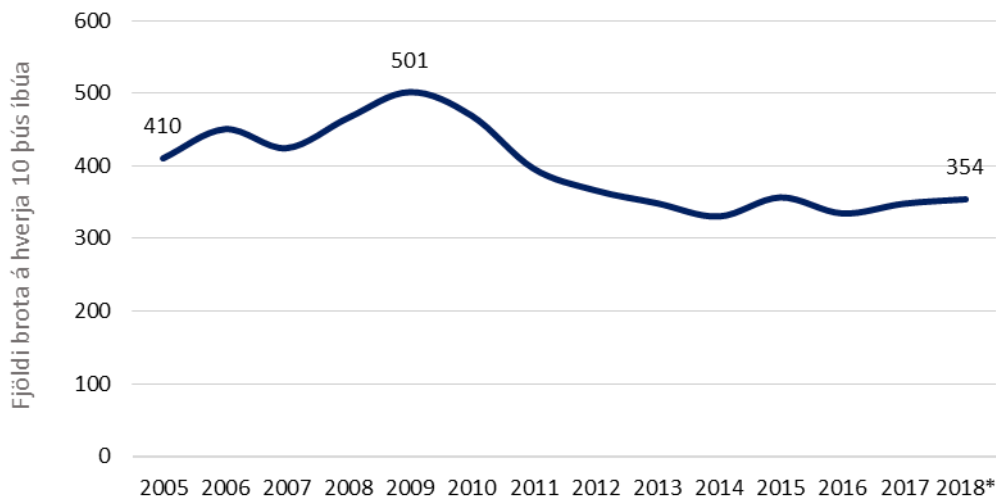
Aukinn mannafli til að sinna frumkvæðisverkefnum hefur forvarnaráhrif en slík viðbót hækkar einnig öryggisstigið þar sem unnt er að nýta þann mannafla í neyðartilvik sem gera ekki boð á undan sér.

Þannig má ljóst vera að taki mönnun lögregluliðs eingöngu mið af nauðsynlegum liðsstyrk til þess að sinna lágmarks útkallsþjónustu og þeim tíma sem þarf til að ljúka frágangsvinnu eftir útköll, svo sem skýrslugerð o.fl., gefst lítil tími til þess að sinna frumkvæðislöggæslu. Umferðarlöggæslu, eftirliti með þjófnumum á ákveðnum svæðum, fíkniefnaeftirliti og annarri upplýsinga- og verkefnaþjálfun löggæslu verður ekki sinnt nema að mjög takmörkuðu leyti samhliða því að manna útkallsþjónustu. Frumkvæðislöggæslu verður því ekki sinnt að öðru leyti en því sem útkallsliðið hefur tíma milli útkalla til þess að huga að slíku.

Til að ná settum markmiðum þarf að tryggja lögreglunni nægan mannafla.

Hegningarlagabrot

Á þessu stigi er ekki sett eitt almennt markmið fyrir brot á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 (hgl.) en þeim hefur almennt fækkað síðustu ár. Sett eru sérstök markmið fyrir einstakar tegundir hegningarlagabrota, í sumum tilvikum er stefnt að því að fækka brotum en í öðrum er markmiðið að hækka tilkynningarhlutfall þeirra. Það á sérstaklega við um brot sem varða einstaklinga í viðkvæmri stöðu og eru sjaldnast tilkynnt til lögreglu, eins og mansal, kynferðisbrot, brot gegn börnum og fjársvik á netinu.

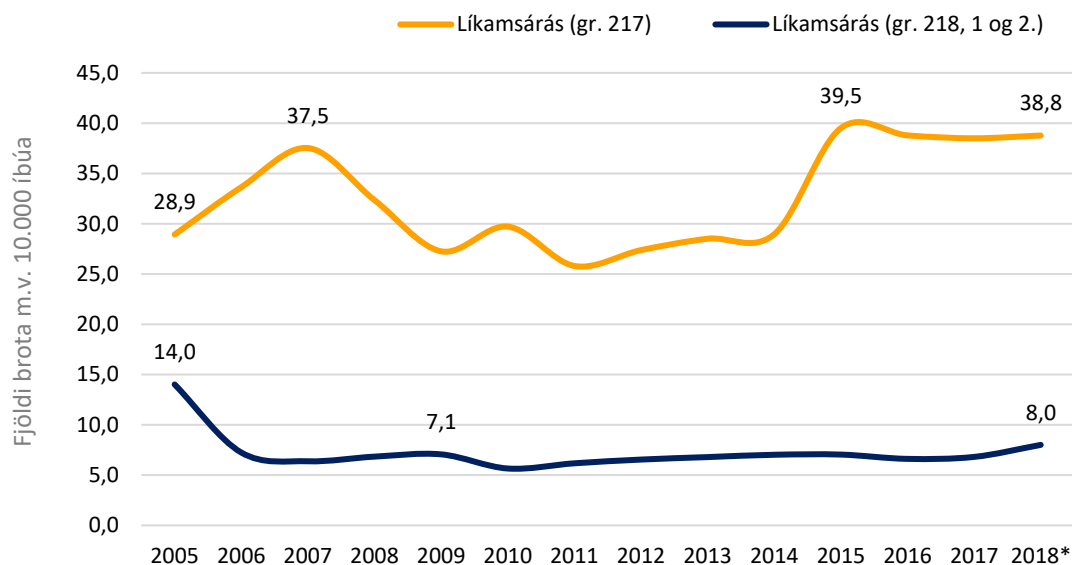


MYND 3. FJÖLDI HEGNINGARLAGABROTA Á ÍSLANDI MIÐAÐ VIÐ 10.000 ÍBÚA FRÁ ÁRINU 2005 TIL 2018.

Líkamsrásir

Markmiðið er að líkamsrásurum (217. og 218. gr.) fækki um 2% á ári miðað við meðalfjölda brota sl. fimm ár og íbúafjölda og að hlutfall stórfelldra líkamsrásra af heildarfjölda líkamsrásra lækki.

Fjöldi líkamsrásra (217. og 218. gr.) miðað við íbúafjölda hefur haldist nokkuð stöðugur síðustu ár og þróunin hefur verið í átt til fækkunar. Árið 2014 varð breyting á, líkamsrásurum fjölgaði og sama var upp á teningnum árið 2015. Þessi þróun er einkum til komin vegna fjölgunar heimilisofbeldismála. Hlutfall stórfelldra líkamsrásra af heildarfjölda hefur aukist undanfarin ár, eða úr tæplega 5% allra líkamsrásra í tæplega 9%.



MYND 4. FJÖLDI LÍKAMSÁRÁSA Á ÍSLANDI MIÐAÐ VIÐ 10.000 ÍBÚA FRÁ ÁRINU 2005 TIL 2017, GREINT EFTIR ALVARLEIKA.

Til að ná fram settum markmiðum er nauðsynlegt að auka frumkvæðislöggæslu sem m.a. er byggð á greiningum um hvar og hvenær brotin eiga sér helst stað (e. *hot spots analysis*). Lögð verði áhersla á samstarf með rekstraraðilum veitinga- og skemmtistaða með það að markmiði að draga úr ofbeldisbrotum á þessum svæðum.

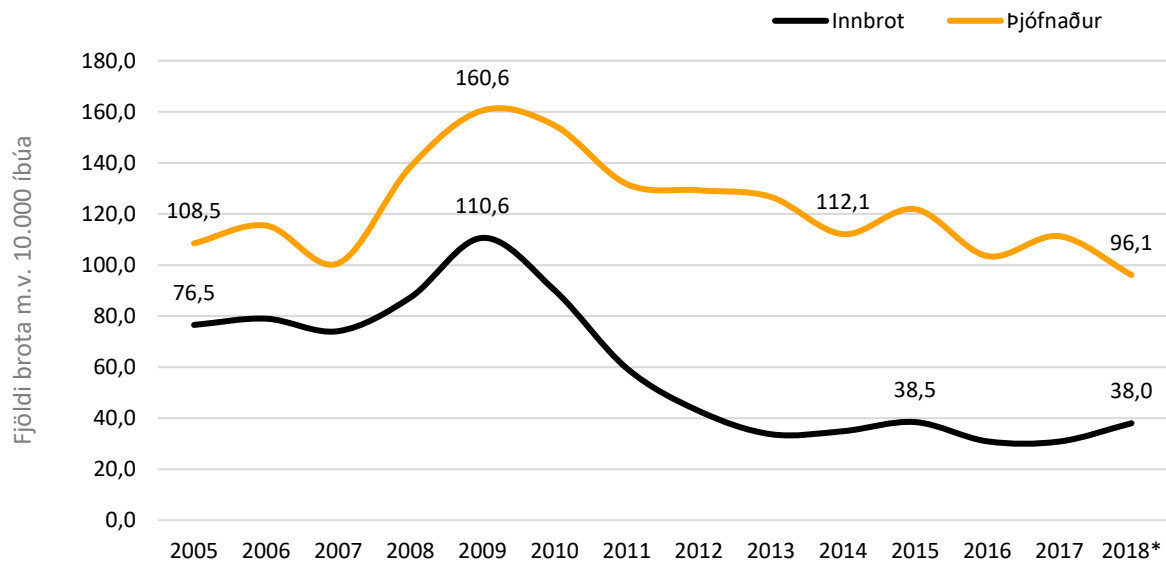
Auðgunarbrot.

Markmið er sett um að fækka auðgunarbrotum um 3% á ári miðað við meðalfjölda brota sl. fimm ár.

Í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra hefur komið fram að bæði innlendir og erlendir hópar stundi skipulögð innbrot og þjófnaði hér á landi. Vitað er að erlendir afbrotamenn koma gagnert hingað til lands í þeim tilgangi að skipuleggja og fremja þjófnaði. Greiningardeild telur að skipuleg innbrot og þjófnaðir verði áfram fyrirferðarmikil á verkefnalista lögregluliðanna í landinu. Tengsl þýfis- og fíkniefnamarkaðanna eru mjög mikil. Í mörgum tilfellum eru á ferð aðilar sem þurfa að komast yfir verðmæti til að greiða fíkniefnasölum.

Innbrotum og þjófnuðum hefur fækkað á síðustu árum þó vísbendingar séu um að dregið hafi úr þeirri fækkun á síðustu misserum. Margar ástæður geta verið fyrir þessari fækkun sem birtist ekki aðeins hér á landi heldur almennt á Vesturlöndum. Þannig má vera að afbrot hafi færst inn á annan vettvang auk þess sem aðgerðir lögreglu hafa skilað góðum árangri. Þannig hefur verið unnið markvisst að því að greina þessa hópa og einstaklinga og stöðva brotastarfsemina hratt og örugglega.

Til að ná fram settum markmiðum er mikilvægt að halda áfram forvarna- og greiningarvinnu á þessu sviði og efla frumkvæðislöggæslu.



MYND 5. FJÖLDI ÞJÓFNAÐA Á ÍSLANDI MIÐAÐ VIÐ 10.000 ÍBÚA FRÁ ÁRINU 2005 TIL 2018, GREINT EFTIR ÞVÍ HVORT UM VAR AÐ RÆÐA ÞJÓFNAÐ EÐA INNBROT.

Til auðgunarbrot teljast einnig fjármunabrot eins og fjárdráttur, fjársvik, umboðssvik, skilasvik og hylming (247.-250. gr. og 252. gr. hgl). Á síðustu árum hefur orðið vart mikilla breytinga á þessum brotum, m.a. með tilkomu aukins aðgangs almennings að netinu. Þannig hafa komið inn á borð lögreglu mjög flókin fjársvik þar sem miklir fjármunir eru sviknir út úr einstaklingum og fyrirtækjum. Eins og fram kemur í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra¹² er hætt við að þessum brotum fjölgi verulega á næstu árum. Má þar nefna afritun greiðslukortaupplýsinga (e. *skimming*) og notkun þeirra, fjársvik á netinu (e. *social engineering*), auk annarra svika.

Til að ná settu markmiði þarf að efla frumkvæðisvinnu lögreglu og eftirlit á vefnum, tryggja þekkingu á þróun og aðferðum við þessi brot og nægilega tækniþekkingu lögreglu til að takast á við brot af þessu tagi.

Kynferðisbrot

Markmið er sett um að hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti og tilkynntu það til lögreglu aukist á tímabilinu.

Árið 2013 fjölgaði kærðum kynferðisbrotum mikið í kjölfar vitundarvakningar og umfjöllunar í samfélaginu um þau mál. Mest var fjölgunin í tengslum við vændi, nauðganir og kynferðisbrot gegn

¹² <http://www.logreglan.is/skipulogd-glaepastarfsemi-mat-grd-september-2015/>
https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2017/10/Skipulögð-brotastarfsemi-2017_23_óktóber_lokaútgáfa.pdf

börnum.

Í þolendakönnun lögreglu er spurt hvort viðkomandi hafi orðið fyrir kynferðisbroti og spurt er um undangengið ár. Hærra hlutfall taldi sig hafa orðið fyrir broti árin 2015-2017 (2% íbúa eða fleiri) en árin 2012-2014 (undir 2% íbúa). Árið 2014 hafði 3,3% tilkynnt kynferðisofbeldið, árið 2015 hækkaði hlutfallið og var 10,3%, um árið 2016 var ekki spurt en árið 2017 var hlutfallið 7,2%. Sett er það markmið hér að ná þessu hlutfalli upp.

Til að ná settu markmiði er lagt til að fræðsla og þjálfun lögreglu verði aukin. Einnig verði frumkvæðisvinna lögreglu til að ná til þolenda kynferðisbrota eflid.

Skoða þarf hvort nauðsynlegt sé að stækka úrtak í þolendakönnun lögreglu í því skyni að fá marktækari mælingar á hlutfall kynferðisbrota sem tilkynnt eru til lögreglu.

Þá verður áfram lögð áhersla á að styrkja meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins í samræmi við aðgerðaáætlun þess efnis og tryggja samræmdar áherslur á landsvísi með það að markmiði að lögregluembætti á landinu séu í stakk búin til að sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota.

Heimilisofbeldi

Markmið er sett um að:

1. Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi og tilkynntu það til lögreglu aukist á tímabilinu.
2. Hlutfall þolenda heimilisofbeldis sem verður fyrir ítrekuðu ofbeldi af hálfu sama aðila lækki á tímabilinu.
3. Öll mál þar sem börn koma við sögu hvort sem þau eru á vettvangi eða ekki þegar atvik á sér stað verði tilkynnt til barnaverndar.

Í kjölfar tilraunaverkefnisins „Að halda glugganum opnum“ á vegum lögreglustjórans á Suðurnesjum gaf ríkislögreglustjóri út nýjar verklagsreglur árið 2014 um meðferð og skráningu á heimilisofbeldi, sem uppfærðar voru í september 2018. Þessu samhliða hafa lögreglustjórar víða gert samkomulag við sveitarfélög um aðkomu þeirra að þessum málum og úrvinnslu þeirra. Breytt vinnubrögð hafa leitt til mikils vaxtar í þessum málaflokki, vinnsla mála er vandaðri og því eru þau tímafrekari en áður og kalla á meiri mannafla.

Skráningu á heimilisofbeldi hefur verið ábótavant en með nýjum reglum hafa orðið úrbætur þar á. Fjölgun heimilisofbeldismála má að hluta til rekja til bættrar skráningar.

Til að ná fram settu markmiði er lagt til að fræðsla og þjálfun lögreglu verði aukin. Einnig verði frumkvæðisvinna lögreglu til að ná til þolenda og gerenda eflid.

Peningaþvætti

Markmiðið er að lögregla fari yfir og taki afstöðu til mála sem berast frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu innan tveggja vikna.

Peningaþvætti kallast sú leið sem notuð er til að koma illa fengnu fé (proceeds of crime) í umferð og inn í lögmæta starfsemi. Stjórnvöld taka þátt í alþjóðlegu samstarfi til þess að koma í veg fyrir að

fjármálakerfið sé misnotað í þeim tilgangi að koma illa fengnu fé í umferð eða fjármagna hryðjuverk. Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu annast móttöku tilkynninga frá aðilum sem stunda starfsemi er kann að verða notuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Skrifstofan greinir þessar upplýsingar og miðlar til hlutaðeigandi yfirvalda, þ.m.t. lögreglu til frekari meðferðar, s.s. rannsóknar og saksóknar. Settur mælikvarði miðar að því að niðurstöður greininga skrifstofunnar sem berast lögreglu fái skjótan framgang.

Mansalsmál

Markmiðið er að settar verði skilgreindar mennta- og þjálfunarkröfur til starfsmanna lögreglu.

Eins og fram kemur í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra hefur orðið vitundarvakning í samfélaginu á síðustu árum um mansal, eðli þess og birtingarform. Áður fyrr var einkum horft til mansals í tengslum við vændi og kynlífsþjónustu en aukin þekking og rannsóknir hafa leitt í ljós að brotastarfsemi þessi er mun víðtækari og tekur m.a. til vinnumannansals og svonefndra „burðardýra” í fíkniefnamálum.

Mansal er einn erfiðasti málaflokkurinn sem kemur til kasta lögreglu. Oftar en ekki treysta fórnarlömb sér ekki til að leggja fram kæru eða fylgja henni eftir og vísbendingar eru fyrir hendi um að fjöldi brota og þolenda sé meiri en berst til lögreglu. Þá gera þolendur þessara brota sér ekki ávallt grein fyrir stöðu sinni og því er gerð ríkari krafa til lögreglu um að þekkja einkenni þessara brota. Vegna þessa er vandinn mun víðtækari en fyrirliggjandi tölfræði gefur til kynna.

TAFLA 1. FJÖLDI MANSALSBROTA SEM KOMU TIL KASTA LÖGREGLU ÁRIN 2009-2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Mansal	4	7	0	2	5	3	6	5	4	3

Um forvarnir og aðgerðir er vísað til áætlunar ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013-2016¹³ en vinna stendur nú yfir við gerð nýrrar áætlunar um áherslur stjórnvalda í málaflokknum. Lögð er áhersla á að efla sérkunnáttu og færni þeirra fagstétta sem koma að mansalsmálum og að skilgreina formlegt ferli við að bera kennsl á þolendur. Þá verður Bjarkarhlíð fengið hlutverk samhæfingarstöðvar sem skuli bregðast við þegar grunur leikur á mansali.

Hatursglæpir

Markmiðið er að settar verði skilgreindar mennta- og þjálfunarkröfur til starfsmanna lögreglu sem miði að því að auka þekkingu þeirra á rannsóknum hatursglæpa.

Á síðustu árum hefur vitund og þekking á hatursglæpum vaxið. Nauðsynlegt er fyrir lögreglu að bregðast við breyttu umhverfi til að tryggja lagaleg réttindi þeirra sem verða fyrir hatursglæpum. Stefnit er að því að auka fræðslu um þennan málaflokk meðal lögreglumanna, gera þá hæfari til að

¹³ <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28544>

sinna honum og þekkja brot sem falla þar undir¹⁴.

Tölvu- og netglæpir (e. cyber crime).

Markmiðið er að settar verði skilgreindar mennta- og þjálfunarkröfur til starfsmanna lögreglu og að hlutfall þeirra sem orðið hafa fyrir netglæp og tilkynnt það til lögreglu aukist á tímabilinu.

Í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi kemur fram að tölvukerfi og netið hafa skapað ný tækifæri og vettvang til afbrota. Þróunin á þessu sviði er mjög hröð; sífellt koma fram nýjar og iðulega háþróaðar aðferðir til að fremja tölvu- og netglæpi. Ógn við almenning hefur því aukist verulega og er það birtingarform skipulagðrar brotastarfsemi sem líklegast er að beinist gegn almenningi á Íslandi. Þá er einkum átt við tilraunir til fjársvika um netið. Enn fremur geta tölvuþrjotar með innbrotum í tölvukerfi komist yfir viðkvæmar upplýsingar sem hugsanlega má nota gegn einstaklingum eða fyrirtækjum og varðað geta mikla hagsmuni.

Kynferðisofbeldi gegn börnum á netinu er sú birtingarmynd skipulagðrar brotastarfsemi sem mest viðbrögð vekur í samfélaginu. Barnanið vekur óhug og enginn efi er á því að vilji almennings er sá að barátta gegn slíkri starfsemi njóti forgangs hjá lögreglu. Sala og dreifing á slíku myndefni er iðulega þaulskipulögð alþjóðleg starfsemi sem fram fer á netinu.

Auk þeirra birtingarmynda tölvubrota sem hér hefur verið fjallað um veitir tölvutækniin færi á margs konar annarri afbrotastarfsemi. Þessari tækni er beitt við sölu og dreifingu fíkniefna. Netið er að auki nýtt til kynferðisofbeldis, hótana, hefndarkláms, fjárkúgana, fjársvika og peningabættis, greiðslukortabjórnaða og annars konar þjórnaða á persónuupplýsingum, sölu á þýfi, leit að „burðardýrum“ fyrir fíkniefni og mögulegum þolendum mansals. Um netið er unnt að stela hugverkum, verðmætum upplýsingum, hönnun og teikningum, halda uppi iðnaðarnjósnum og síðast en ekki síst geta brotamenn og glæpahópar nýtt þessa tækni til að auðvelda samstarf sitt og samskipti. Þá má nýta netið til árása á tölvukerfi fyrirtækja og stofnana í því skyni að lama starfsemi þeirra. Ljóst er að slíkar árásir gætu talist til hryðjuverka yrðu tölvukerfi sem þjóna mikilvægustu innviðum og stoðkerfum samfélagsins, t.a.m. raforkumiðlun, gerð óstarfhæf.

Mikilvægt er að lögregla sé í stakk búin til að takast á við þessi brot sem oft eru unnin af mikilli þekkingu og færni. Auk þess má nefna að ekki er þörf á mikilli tölvuþekkingu til að fremja tölvubrot; í mörgum tilvikum er unnt að kaupa þá þekkingu sem nauðsynleg er og menn til einstakra verka án teljandi fyrirhafnar.

Því er sett það markmið að skilgreina tilteknar mennta- og þjálfunarkröfur til starfsmanna lögreglu sem miði að því að auka þekkingu þeirra á rannsóknnum netglæpa. Mun þannig fjölga lögreglumönnum sem verða sérhæfðir á þessu sviði, bæði rannsóknarlögreglumönnum og öðrum sérfræðingum sem búa yfir þekkingu til að afla nauðsynlegra gagna og greina þau. Rannsóknir á tölvu- og netglæpum krefjast sérhæfðs hug- og tæknibúnaðar sem þarf að efla hjá lögreglu. Þá þarf að sjá til þess að allir lögreglumenn fái viðeigandi fræðslu, sem og almenningur til að auka líkur á því að brot séu tilkynnt til lögreglu.

¹⁴ Sjá m.a. Ríkislögreglustjórnin. (júlí, 2008). Hatursglæpir: Áfangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi og innan aðildarríkja Öryggis – og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE).

Fíkniefnabrot

Markmiðið er aukin frumkvæðislöggæsla á sviði fíkniefnabrotá þar sem markvisst er unnið að því að styrkja aðgerðir gegn innflutningi, framleiðslu og sölu fíkniefna, auk þess sem stefnt verði að því að hlutfall barna og ungmenna sem samkvæmt könnunum segjast hafa notað fíkniefni verði undir 5%.

Mikil aukning hefur orðið á stórfelldum fíkniefnabrotum síðustu ár vegna framleiðslu fíkniefna og innflutnings. Í þeim málum sem komið hafa til kasta lögreglu hafa bæði innlendir og erlendir brotahópar komið við sögu. Þekking og skipulag einkenna stórfellda framleiðslu á fíkniefnum. Þetta á ekki síst við um þá erlendu hópa sem standa að framleiðslu á kannabisefnum og í mörgum tilvikum hefur orðið vart mikillar sérhæfingar innan þessara hópa. Einnig hafa komið upp mörg mál á síðustu árum þar sem fullvinnsla fíkniefna á borð við e-töflur, amfetamín og kókaín, fer fram hér á landi. Nýliðun í framleiðslu og dreifingu fíkniefna hefur aukist undanfarin ár, sérstaklega hvað varðar unga karlmenn.

Ágóði af þessari brotastarfsemi er gríðarlegur og hefur komið í ljós við rannsókn fjölmargra mála að þessi ávinningur fer aftur inn í löglega starfsemi m.a. með kaupum á eignum og fyrirtækjum þar sem auðvelt er að þvo fjármagnið.

Mælikvarðar á sviði fíkniefnabrotá eru vandasamir. Ljóst er að samdráttur í framlögum til löggæslu í kjölfar hruns íslenska fjármálakerfisins kom m.a. niður á frumkvæðislöggæslu. Er því fyrst og fremst stefnt að því að auka frumkvæðislöggæslu á sviði fíkniefnabrotá þar sem markvisst er unnið að því að styrkja aðgerðir gegn innflutningi, framleiðslu og sölu fíkniefna. Einnig er talið rétt að meta árangur af þeim aðgerðum og öðru forvarnarstarfi með því að stefna að því að hlutfall barna sem samkvæmt könnunum segjast hafa notað fíkniefni verði undir 5%.

Brýnt er að kortleggja umfang fíkniefnaheimsins til að hægt sé að meta árangurinn í baráttunni gegn fíkniefnum. Ljóst er að þar koma að málum fleiri aðilar en lögreglan. Bætt verkþókhald lögreglu gæti komið að notum við mat á frumkvæðislöggæslu á þessu sviði en markmiðið er að styrkja aðgerðir gegn fíkniefnasölum, innflutningi og framleiðslu fíkniefna.

Kannabisræktun hefur mjög fæst í vöxt hin síðustu ár hér á landi og raunhæft þykir að stefna að auknum árangri í fíkniefnalöggæslu á því sviði. Innflutningur á heróíni til Íslands hefur í áranna rás verið lítil sem enginn og er það verðugt markmið að stefna að því að svo verði áfram. Auk kannabis liggur fyrir að amfetamín er framleitt á Íslandi auk þess sem því er smyglað inn í landið. Því er það á færi lögreglu að sporna gegn þeirri framleiðslu. Stefna ber að því að auka magn á haldlögðu amfetamíni og kannabis og einnig fjölda kannabisplantna.

Alvarleg umferðarslys

Markmiðið er aukin frumkvæðislöggæsla á sviði umferðareftirlits og fækkun alvarlegra umferðarslysa um 5% á ári.

Með markvissum aðgerðum lögreglu og samstarfsaðila hefur á síðustu árum tekist að fækka banaslysum í umferðinni. Samdráttur í fjárveitingum til þessa málaflokks hefur þó leitt til þess að dregið hefur úr umferðareftirliti og eftir að mikill árangur náðist fram til 2012 hefur slysum í umferðinni fjölgað, þá sérstaklega slysum á erlendum ferðamönnum.

Með mikilli fjölgun ferðamanna, sem ekki þekkja til ástands vegakerfisins, skapast aukin áhætta á vegum úti. Um leið fjölgar verkefnum lögreglu á þessu sviði.

Frá árinu 2009 hefur fjöldi látinna og alvarlega slasaðra orðið mestur árið 2016 þegar 233 létust eða slösuðust í umferðinni. Árið 2017 var sá fjöldi 205, 194 árið 2015, 181 árið 2014, 192 árið 2013, 145 árið 2012, 166 árið 2011, 213 árið 2010 og 187 árið 2009¹⁵.

Lögregla er meðal annarra þátttakandi í gerð umferðaröryggisáætlunar. Þar er að finna þau markmið sem hér eru sett fram. Markmið lögreglunnar ásamt samstarfsaðilum er að koma í veg fyrir umferðarlagabrot og fækka þannig umferðarslysum samkvæmt gildandi umferðaröryggisáætlun. Lögreglan vinnur að þeim markmiðum sem sett eru með áætluninni. Umferðaröryggi sem að lögreglunni snýr felst fyrst og fremst í sýnilegri löggæslu/eftirliti. Lögreglan nýtir þann tæknibúnað sem tiltækur er, s.s. hraðamyndavélar, myndavélar á ljósum og áfengismæla.

Til að ná fram settum markmiðum er lagt til að frumkvæðislöggæsla verði aukin með það að markmiði að fækka slysum í umferðinni. Í því skyni verður sjálfvirkt hraðaeftirlit hert með fjölgun hraðamyndavéla og með því að tekið verður upp meðalhraðaeftirlit á völdum vegköflum.

Öryggi ferðamanna

Markmiðið er að auka frumkvæðislöggæslu vegna öryggis ferðarmanna og fækka alvarlegum slysum á ferðamönnum um 5% á ári ásamt því að styrkja miðhálandislöggæslu yfir háannatíma.

Með fjölgun ferðamanna til landsins er mikilvægt að tryggja öryggi þeirra með umferðaeftirliti, björgun, eftirliti með gisti- og veitingastöðum, eftirliti með bílaleigum, hótélum o.s.frv. Þá verða ferðamenn oft fyrir þjófnum þar sem þeir eru líklegri en aðrir til að hafa mikla fjármuni meðferðis og háar heimildir á greiðslukortum. Þeir eiga einnig erfiðara með að bregðast við og verjast brotum en þeir sem þekkja betur til. Lögregla getur ásamt öðrum bætt öryggi ferðamanna verulega með því að draga úr áhættu með aukinni frumkvæðislöggæslu. Þá er mikilvægt að styrkja miðhálandislöggæslu yfir háannatíma.

Landamæravarsla

Áhersla á málefni landamæra til langs tíma er að styrkja stöðu íslenskra stjórnvalda til að takast á við þau verkefni sem landamærastjórn felur í sér og efla samstarf við erlend landamæravörslu og stofnanir. Enn fremur er áhersla lögð á að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist og að nýta til fulls þau verkfæri sem erlent samstarf býður upp á.

Landamæravarsla er á höndum lögreglu og Landhelgisgæslu Íslands og er mikilvægur hluti af öryggismálum þjóðarinnar. Viðbúnaður lögreglu við vörslu landamæra miðar að því að tryggja öryggi og um leið skilvirkni í því skyni að halda uppi fullnægjandi afgreiðsluhraða til samræmis við umfang á hverri landamærastöð fyrir sig.

Öryggisstig og þjónustustig þurfa að haldast í hendur. Áherslur stjórnvalda, einkum lögreglu og tollayfirvalda, við framkvæmd landamæravörslu er að tryggja örugg landamæri og lögmæta umferð,

¹⁵ <http://www.samgongustofa.is/umferd/tolfraedi/slysatolur/slysatolur/>

skilvirkni og samhæfða framkvæmd, hagkvæmni og virkni í alþjóðlegu samstarfi. Frjáls og eftirlitslaus för fólks yfir landamæri skapar ýmsar áskoranir auk þess sem fjöldi ferðamanna hefur farið vaxandi jafnt og þétt síðustu ár. Álagstoppar á Keflavíkurflugvelli gera ríka kröfu um skilvirkni og skapa verulegt álag fyrir löggæsluáðila. Þá hefur álag vegna komu skemmtiferðaskipa aukist á undanförunum árum og þá sérstaklega yfir sumartímenn. Þá er mikilvægt að hafa í huga að innan ramma Schengen-samstarfsins er sífellt meiri áhersla lögð á samvinnu lögreglu í þágu aukins öryggis. Landamæravarsla er fyrsta vörn samfélagsins gegn afbrotum þvert á landamæri auk alþjóðlegs samstarfs lögreglu og tolls við erlendar stofnanir.

Landamæravarsla hefur verið töluverð áskorun hjá lögreglu og verður áfram ef spár um fjölgun ferðamanna ganga eftir. Vaxandi álag hefur verið við landamæragæslu á undanförunum árum bæði hvað varðar flug og skemmtiferðaskip. Árið 2016 var farþega um Keflavíkurflugvöll 40,5 % frá árinu áður, eða um 6,8 milljónir, árið 2017 var aukningin 28,4% á milli ára og heildarfarþegafjöldinn rúmlega yfir 8,7 milljónir farþega sem er yfir 28% aukningu milli ára. Í ár er gert ráð fyrir 18,6% aukningu og heildarfarþegafjöldinn verði um 10,5 milljónir. Samkvæmt uppfærðri farþegaspá Isavia er gert ráð fyrir 10-12 % aukningu árlega á næstu fimm árum en árið 2024 er gert ráð fyrir því samkvæmt spám Isavia að heildarfarþegafjöldinn sem fer um flugstöðina verði um 14 milljónir. Þá hefur opnun flugleiðar á milli Akureyrar og Bretlandseyja skapað aukið álag hjá lögreglustjóranum á Norðurlandi eystra. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum verður enn frekari aukning á næstu árum. Þá hefur aukin umferð skemmtiferðaskipa aukið álag hjá fjölmörgum lögregluembættum en samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum má gera ráð fyrir frekari aukningu næstu árin.

Unnið er að eflingu viðbúnaðar lögreglu við landamæravörslu m.a. til að tryggja öryggi en einnig skilvirkni til þess að hægt sé að halda uppi fullnægjandi afgreiðsluhraða við landamæragæslu miðað við farþegaumferð einkum á Keflavíkurflugvelli. Í þessu skyni er í samvinnu tollgæslu og löggæslu unnið að úrbótum á greiningu farþegaumferðar til landsins með uppsetningu nýs móttökukerfis fyrir farþegaupplýsingar og uppsetningu sjálfvirkra landamærahlíða.

Á árinu 2017 fór fram Schengen úttekt á hér á landi um það hvernig Ísland uppfyllir skyldur sínar um fyrirkomulag og framkvæmd landamæravörslu sem Ísland hefur gengist undir á grundvelli samstarfsins. Bregðast þarf við þeim athugasemdum sem fram komu en ljóst er að efla þarf landamæraeftirlit til muna. Í úttektarskýrslunni er bent á alvarlega veikleika í stjórnskipulagi málaflokksins, að mannafla skorti til þess að framkvæmdin uppfylli gæðakröfur, að búnaður uppfylli ekki kröfur, áhættugreining sé ekki samkvæmt þeim stöðlum sem á að vinna eftir og hið sama eigi við um farþegalistagreiningu og að þjálfun og menntun starfsmanna uppfylli ekki lágmarkskröfur er varðar landamæravörslu.

Áætlun um samþætta landamæraastjórn

Markmið er sett um að áætlun um samþætta landamæraastjórn verði innleidd hér á landi í samræmi við alþjóðaskuldbindingar.

Þegar kemur að málefnum landamæra eru fjölmargar stofnanir og aðilar sem bera ábyrgð auk lögreglu. Mikilvægt er að tryggja samhæfða framkvæmd allra aðila með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum svo afgreiðsla og umferð um landamæri sé skilvirk, öryggi borgaranna sé sem best tryggt og um leið traust þeirra til stjórnvalda. Ber sérstaklega að styðjast við áætlun um samþætta landamæraastjórn (Integrated Border Management) eins og hún er skilgreind samkvæmt reglum Schengen samstarfsins.

Er miðað að því að stuðla að og bæta þverfaglega þekkingu, innleiðingu samþættrar landamæravörslu, samhæfða framkvæmd og samstarf allra hlutaðeigandi ábyrgðaraðila í málefnum landamæra.

Áætluninni er ætlað að byggja á sérstökum aðstæðum og áskorunum í hverju ríki fyrir sig en slík áætlun á jafnframt að innihalda eftirfarandi þætti:

- 1) Landamæravarsla.
- 2) Leit og björgun.
- 3) Áhættugreiningu.
- 4) Samstarf við þriðju ríki, samstarf við stofnanir innanlands og innan Evrópusambandsins
- 5) Gæðastjórnun og gæðaeftirlit.
- 6) Tæknilegar útfærslur á aðgerðum sem miða að því takast á við ólöglega för fólks yfir landamæri og aðgerðir gegn glæpum sem ná yfir landamæri, þróun og notkun á nýjustu tækni.
- 7) Endursendingar til þriðja ríkis þar sem ákvörðun um endursendingu hefur verið tekin af stjórnvöldum.
- 8) Nýting styrkja sem Evrópusambandið leggur til í málaflokknum.

Auk þess eru þrjú áhersluatrið sem varða þverfaglega þætti en þeir eru eftirfarandi, alþjóðleg vernd, menntun og þjálfun og rannsóknir og nýsköpun.

Sem dæmi má nefna að starf lögreglu og landamæravarða sem starfa við landamæravörslu er sérhæft og því nauðsynlegt að huga að grunnmenntun ásamt sí- og endurmenntun starfsmanna. Menntun og þjálfun lögreglu- og landamæravarða þarf að standast þau viðmið sem sett eru samkvæmt kjarnanámsskrá Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex) en Ísland er skuldbundið til þess að innleiða námsskrána á grundvelli Schengen samningsins.

Þá þarf að tryggja með fullnægjandi hætti viðbúnað á landamærastöðvum þ.m.t. mannafla og tækjabúnað. Þá þarf að huga að verklagi lögreglu við eftirlit með lögmætri dvöl í landinu en með því er leitast á við að tryggja réttaröryggi borgara, styrkja og efla landamæraeftirlit og eftirlit með lögmætri dvöl í landinu og á sama tíma að tryggja skilvirka landamæraafgreiðslu þeirra sem fara um landamærastöðvar Íslands.

Greining á farþegalistum og innleiðing gagnakerfa.

Markmið er sett um að farþegalistagreining standist alþjóðlegar skuldbindingar fyrir árslok 2019.

Meginmarkmið bættrar greiningar á farþegum er að auka gæði forskoðunar á þeim sem um landamærin fara í því skyni að auka gæði eftirlitsins, stuðla að skilvirkara og hagkvæmara eftirliti, gera greiningu hagkvæmari og markvissari ásamt því að tryggja almanna- og þjóðaröryggi. Upplýsingar um farþega eru nýttar af lögreglu og tollyfirvöldum víða um heim vegna eftirlits á landamærum. Gerðar eru auknar kröfur um landamæraeftirlit og löggæslu á grundvelli alþjóðaskuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir, þ. á m. á vettvangi Schengen-samstarfsins.

Hér á landi er fyrirtækjum sem annast flutning farþega og vöru skylt að lögum að afhenda stjórnvöldum upplýsingar um farþega og áhöfn sem nýttar eru við tolfteftirlit, sem og löggæslu og landamæraeftirlit. Kröfur um greiningu á farþegalistaupplýsingum byggjast meðal annars á regluverki Schengen samstarfsins og skilyrðum fyrir vegabréfaáritunarfrelsi til Bandaríkjanna.

Til þess að ná settum markmiðum er nauðsynlegt að innleiða nýtt farþegalistagreiningarkerfi og efla samstarf og starfsemi lögreglu og tollgæslu á þessu sviði. Ýmis konar ávinningur er af öflugum farþegalistagreiningarkerfi en samfélagslegur ávinningur felst m.a. í því að auknar líkur eru á því að för eftirlýstra aðila verði stöðvuð og að upp komist um stórfelld brot, s.s. fíkniefnainnflutning og mansal.

Ein af helstu áskorunum sem lögregla stendur frammi fyrir hvað varðar málefni landamæra eru auknar kröfur sem gerðar eru á vettvangi Schengen samstarfsins. Má þar helst nefna ný gagna- og upplýsingakerfi sem á eftir að innleiða hér á landi á grundvelli samstarfsins og styrkingu á þeim kerfum sem lögreglan notar nú þegar. Þannig er Ísland skuldbundið til að innleiða upplýsingakerfi um komu og brottfarir inn á Schengen-svæðið (Entry/Exit kerfi) en áætlað er að það verði tekið í gagnið árið 2020

og einnig upplýsingakerfi um heimild til ferðar (e. European Travel Information and Authorisation System eða ETIAS).

c) Rannsóknir mála – málshraði

Lögreglu ber við rannsókn mála að fylgja fyrirmælum ríkissaksóknara í hverjum brotaflokki fyrir sig og ljúka rannsóknum innan tilskilinna tímafresta eins og frekast er unnt.

Afgreiðsla erlendra réttarbeiðna hjá lögreglu vegna alþjóðlegra sakamálarannsókna skal fara fram innan 90 daga frá því að réttarbeiðni berst lögreglu.

Lögregla skal ávallt hraða meðferð mála eftir því sem kostur er.

Nauðsynlegt er að styrkja rannsóknarþátt lögreglunnar hvað varðar fjölda starfsmanna, rannsóknaraðferðir, samstarf um rannsóknir, upplýsingakerfi við rannsóknir og menntun þeirra sem sinna þessum verkefnum. Jafnhliða þarf að bæta tækjabúnað til vettvangs- og tæknivinnu. Fjölga þarf óbreyttum starfsmönnum hjá rannsóknareiningum til að sinna þeim tímafreku og mikilvægu verkefnum sem þar falla til og unnt er að sinna án lögreglumenntunar.

Mikilvægt er við rannsókn allra mála að málshraði sé innan skynsamlegra marka enda er málshraðareglan ein af grundvallarreglum sakamálaréttarfars.

Ríkissaksóknari gaf út fyrirmæli ríkissaksóknara nr. 4/2017 um málsmeðferðartíma, sem birt voru 25. janúar 2017 þar sem lagt er fyrir lögreglustjóra og héraðssaksóknara að senda ríkissaksóknara lista yfir stöðu mála og málsmeðferðartíma vegna rannsókna og ákærumeðferðar í nauðgunarmálum (194. gr. hgl.), alvarlegum kynferðisbrotum gegn börnum (1. mgr. 200. gr., 1. mgr. 201. gr. og 1. mgr. 202. gr. hgl.) og í málum sem varða ofbeldi í nánnum samböndum (218. gr. a. hgl.). Þá segir í fyrirmælum ríkissaksóknara: „1. janúar og 30. júní ár hvert skal héraðssaksóknari senda ríkissaksóknara heildaryfirlit yfir stöðu mála á saksóknarsviði II (efnahagsbrot).

Héraðssaksóknari og lögreglustjórar skulu eigi sjaldnar en árlega setja sér markmið um meðferð sakamála, bæði um vönduð og markviss vinnubrögð við rannsóknir einstakra mála og ekki síður um málshraða. Markmiðssetning skal send ríkissaksóknara til samþykktar.“ Miðað er við að í ársbyrjun 2019 verði unnt að setja niður markmið/viðmið í dögum eða mánuðum talið hvað málsmeðferðartíma varðar, en þau viðmið verða unnin í samráði við héraðssaksóknara og lögreglustjóra, með hliðsjón af þeirra markmiðssetningu.“

Til að ná fram settum markmiðum um málshraða þarf að fjölga rannsóknarlögreglumönnum og auka menntun þeirra og sérhæfingu. Þá þarf að auka skilvirkni við rannsóknir mála með því að almennir lögreglumenn ljúki sem flestum málum á vettvangi, endurskoða verklag við rannsóknir mála og einfalda eftir því sem hægt er.

Mikilvægt er að bæta búnað og þjálfun varðandi tölvu- og tæknirannsóknir bæði almennt hjá lögreglu og stoðdeildum í því skyni að auka skilvirkni.

Í auknum mæli er krafist þátttöku og liðsinnis íslensku lögreglunnar í alþjóðlegum sakamálarannsóknum á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga. Réttarbeiðnum frá erlendum stjórnvöldum til íslenskra hefur fjölgað mjög þar sem óskað er atbeina lögreglu við rannsóknir m.a. með öflun sönnunargagna o.s.frv. Í sumum tilvikum er um mjög flókin mál að ræða. Mikilvægt er að ekki verði tafir við afgreiðslu slíkra réttarbeiðna er þær hafa borist lögreglu frá ríkissaksóknara.

Rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum er í höndum embættis héraðssaksóknara. Í samráði við ríkissaksóknara hafa verið settar viðmiðanir um málshraða og flokkun mála. Við mat á því hvort mál

teljist lítið, meðalstórt eða stórt er horft til umfangs málsins hvað varðar umfang brotsins, magns þeirra gagna sem afla þarf, rannsóknarúræða sem beita þarf, fjölda vitna og sakborninga og fleiri atriða sem áhrif hafa á þá vinnu sem rannsóknin krefst.

d) Þjónusta og hjálp

Þjónustu- og hjálparhlutverkið er eitt af mikilvægustu hlutverkum lögreglu því þar er stærsti snertiflöturinn við almenning. Löggæsla verður ekki rekin af lögreglu einni og sér heldur er hún samstarfsverkefni samfélagsins með því að vinna að sameiginlegum markmiðum. Það eru því hagsmunir lögreglu og samfélagsins í heild sinni að upplifun almennings af þjónustu lögreglu sé jákvæð og að borið sé traust til starfa hennar.

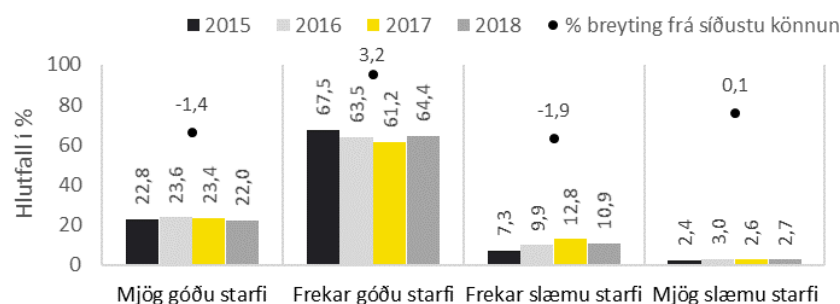
Mikilvægt er að lögreglan sé fær um að bregðast hratt og vel við óskum borgaranna um aðstoð og hjálp. Öll samskipti lögreglu við almenning skulu einkennast af virðingu og fagmennsku.

Ánægja almennings með þjónustu lögreglunnar

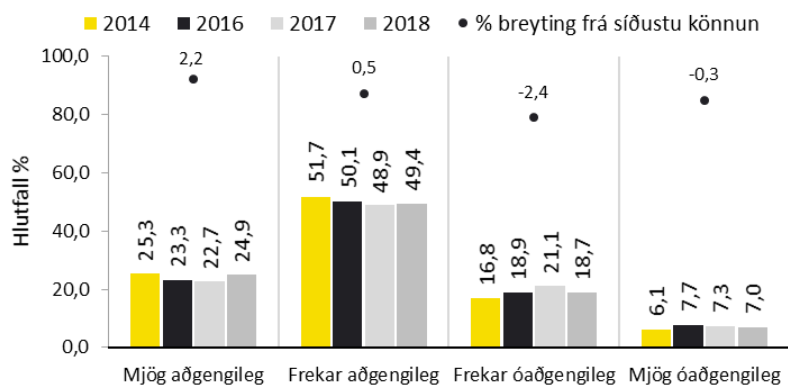
Markmið eru sett um almenna ánægju landsmanna með þjónustu lögreglunnar, þ.e. að:

1. 30% telji lögregluna, þegar á heildina er lítið, skila mjög góðu starfi, í sínu hverfi eða byggðarlagi, við að stemma stigu við afbrotum og 90% telji hana skila mjög eða frekar góðu starfi.
2. 30% telji lögregluna vera mjög aðgengilega í sínu hverfi eða byggðarlagi og 80% telji hana mjög eða frekar aðgengilega.
3. 50% séu mjög ánægð með þá þjónustu sem þeir fengu hjá lögreglunni á árinu og 90% mjög eða frekar ánægð með hana.
4. Að fundir samstarfsnefnda um málefni lögreglunnar í umdæmum séu haldnir eigi sjaldnar en tvisvar á ári.

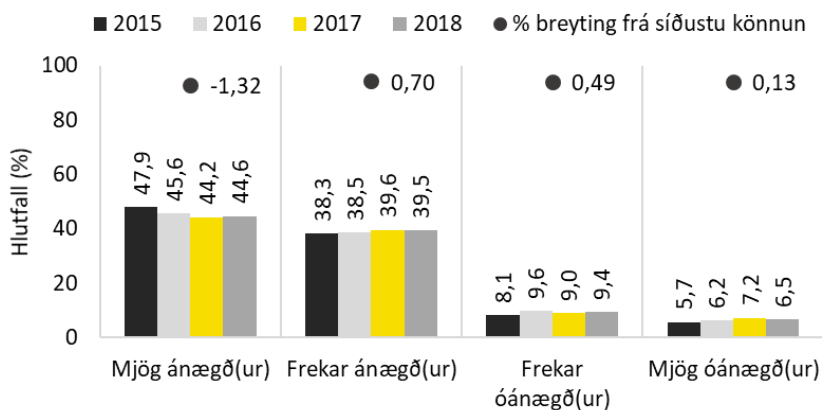
Lagt er til að þolendakannanir lögreglu séu nýttar sem mælikvarðar og horft verði til eftirfarandi spurninga:



MYND 6. HVERSU GÓÐU EÐA SLÆMU STARFI TELUR ÞÚ LÖGREGLU SINNA?



MYND 7. ÞEGAR ÞÚ HUGSAR UM AÐGENGI ÞITT AÐ LÖGREGLUNNI T.D. TIL AÐ FÁ UPPLÝSINGAR, AÐSTOÐ EÐA FRÆÐSLU ÞEGAR Á ÞARF AÐ HALDA, HVERSU AÐGENGILEG EÐA ÓAÐGENGILEG FINNST ÞÉR LÖGREGLAN VERA Í ÞÍNU HVERFI?



MYND 8. HVERSU ÁNÆGÐ(UR) EÐA ÓÁNÆGÐ(UR) VARST ÞÚ MEÐ ÞÁ ÞJÓNUSTU SEM ÞÚ FÉKKST HJÁ LÖGREGLU VEGNA SAMSKIPTA VIÐ HANA Á UNDNANGENGNU ÁRI?

Til að ná þessum markmiðum þarf að samræma og samhæfa þjónustu lögreglu til dæmis með því að bæta aðgengi að henni í gegnum ólíka miðla s.s. samfélagsmiðla, tölvupóst, símsvörun og netspjall. Tryggja þarf vönduð vinnubrögð lögreglu í samskiptum við almenning m.a. með aukinni menntun og fræðslu. Þarf í þessu sambandi að líta sérstaklega til hópa í viðkvæmri stöðu.

Öryggistilfinning almennings

Markmið er sett um að yfir 60% telji sig mjög örugg ein(n) í sínu hverfi og yfir 95% telji sig mjög eða frekar örugg ein(n) í sínu hverfi fyrir lok 2020.

Lögreglan verður að geta brugðist við breytilegum þörfum samfélagsins og einstaklinga. Krafa almennings hin síðari ár hefur verið að lögreglan sé sýnilegri en áður og að svokölluð hverfa- og grenndarlöggæsla verði eflað. Lögreglan á m.a. að meta störf sín og árangur í ljósi kannana á öryggistilfinningu borgaranna og trausti þeirra á störfum hennar. Hingað til hefur lögreglan einblínt á afbrotatíðni en með þessari löggæsluáætlun verða mælikvarðar eins og traust, öryggistilfinning og mat á þjónustubáttum metnir kerfisbundið og niðurstöður notaðar við stefnumótun og markmiðasetningu til framtíðar.

2.2. Öryggisstig

Eitt af grunnhlutverkum ríkisvaldsins er að tryggja öryggi almennings, samfélagsins og ríkisins. Löggjöf og réttarvörslukerfið eru þær stoðir sem tryggja eiga réttinn til lífs, frelsis og mannhelgi. Lögreglan gegnir þar mikilvægu hlutverki þar sem henni er falið að tryggja almannaöryggi og halda uppi lögum og reglu.

Lögreglan er sú stofnun þjóðfélagsins sem hefur með höndum löggæslu í víðustu merkingu þess orðs. Þetta hefur m.a. í för með sér að lögreglunni er falið lykilhlutverk í öryggis- og viðbragðskerfi þjóðarinnar. Lögreglan er einnig ábyrg fyrir samhæfingu alls viðbragðskerfis almannavarna skv. almannavarnalögum nr. 82/2008. Lögreglan er því ein af grunnstoðum almannavarnakerfisins.

Helsta verkefni stjórnvalda á sviði öryggismála er að leitast við að tryggja meginstoðir og innviði samfélagsins. Þetta er einkum gert með vöktun og viðbragðsáætlunum. Mörg mikilvægustu stoðkerfi samfélagsins styðjast nú við flókin og viðkvæman tölvubúnað. Flóknari og viðkvæmari kerfum fylgir oftast en ekki aukin áhætta á flestum sviðum þar sem skemmdarverk, inngríp og bilanir geta haft víðtæk áhrif á líf og öryggi borgaranna. Meiriháttar tæknibilanir, skemmdarverk eða náttúruhamfarir geta haft í för með sér slíka röskun á starfsemi mikilvægustu innviða að samfélagslegu öryggi sé ógnað.

Á sviði hinnar almennu löggæslu standa stjórnvöld einkum frammi fyrir verkefnum er miða að því að tryggja samfélagslegt öryggi. Ógnir á því sviði eru margvíslegar og breytast líkt og aðrar meðal annars sökum tækniframfara og hnattvæðingar.

Löggæsla og almannavarnir eru þjóðaröryggismál og hlutverk ríkisvaldsins er að fara með ábyrgð á almannaöryggi sem miðar að því að tryggja vernd almennings og samfélagsinnviða. Styrkur og geta lögreglunnar þarf að taka mið af því. Það er skylda ríkisstjórnar og stjórnvalda að marka stefnu í öryggismálum og tryggja öryggi borgaranna með fullnægjandi lagasetningu. Lágmarksöryggi samfélagsins ræðst þannig af mati ríkisstjórnarinnar og löggjafans á þeirri ógn sem stafar að samfélaginu og þeim lagaramma sem stjórnvöld setja um starfsemi og heimildir lögreglu til að bregðast við þeirri ógn. Af þessu leiðir að lágmarksöryggi samfélagsins ræðst einnig af fjárveitingum til lögreglu.

Sú krafa er gerð til íslensku lögreglunnar að hún sé fær um að bregðast við þróun og ógnum sem að steðja. Hún þarf að hafa tiltæk úrræði, áætlanir og rannsóknarheimildir og ráða yfir mannafla, búnaði, þjálfun og þekkingu sem gerir henni kleift að takast á við þær áskoranir sem fylgja síbreytilegum og flóknum samtíma.

Undanfarinn áratug hefur vitund almennings um ógnir og veikleika samfélagsins aukist. Á sama tíma hafa væntingar almennings til lögreglunnar aukist.

Þannig verður að vera, til viðbótar við þann mannafla sem þarf til þess að fullnægja þjónustunni, lágmarksgeta til þess að bregðast við einstökum, umfangsmiklum viðfangsefnum svo ná megi forsvaranlegu og ásættanlegu öryggi fyrir almenning og lögreglumennina sjálfa.

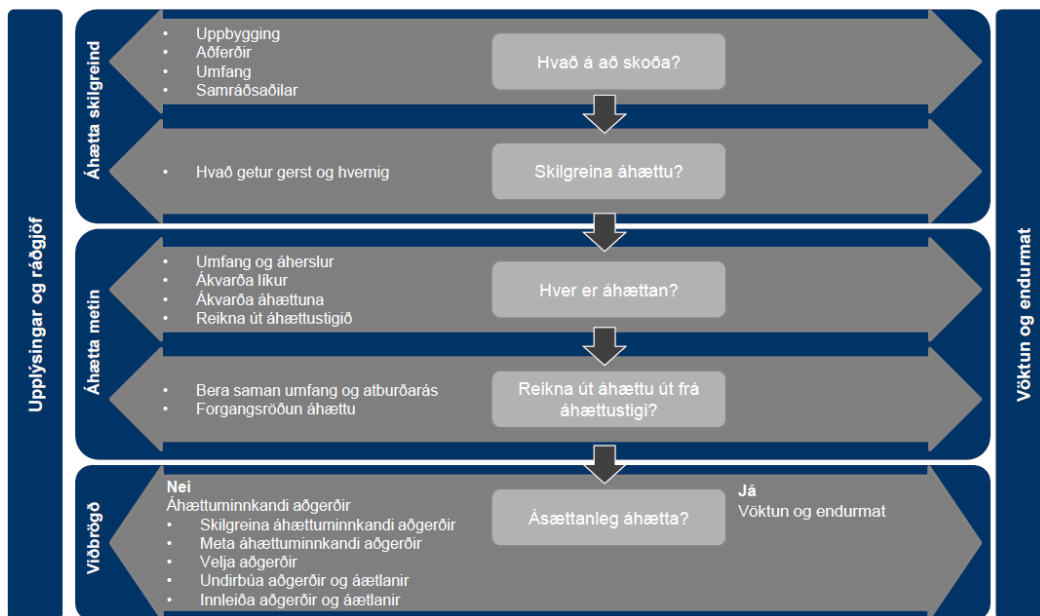
Mælikvarðar á öryggi löggæslu eru tveir: Áhættuskoðun og öryggistilfinning.

2.2.1. Markmið um öryggisstig

Áhætta er metin með áhættuskoðun. Stuðst er við viðurkenndar áhættumatsaðferðir. Metnar eru líkur á tilteknum atburðum, hversu alvarlegar afleiðingar viðkomandi atburðir hafa og mat á veikleikum til að takast á við slíka atburði og lágmarka afleiðingarnar.

Ferlið við áhættumat byggist á aðferðafræði áhættustjórnunar skv. staðlinum ISO 31000.

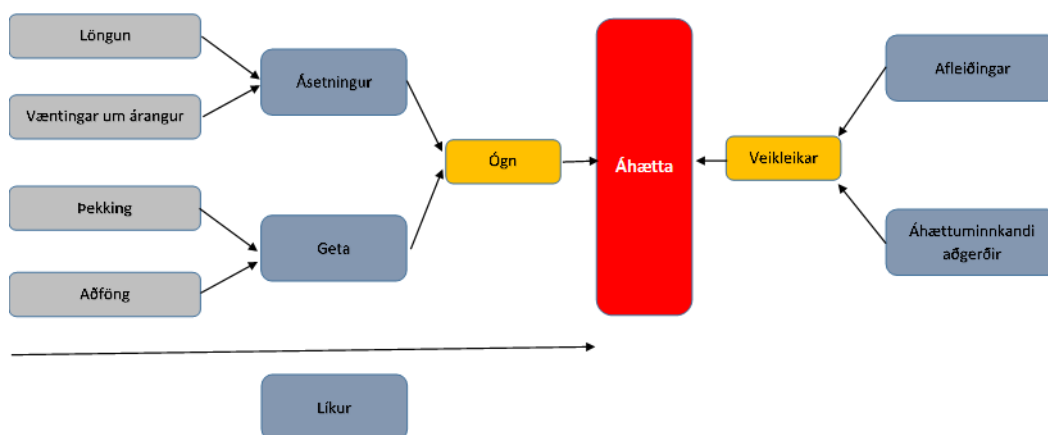
Mikilvægt er að byggja skilgreiningar á ásættanlegu öryggi á grundvelli aðferðafræði áhættustjórnunar þar sem ógnir og afleiðingar þeirra eru metnar og greindir veikleikar lögreglu til þess að takast á við þær. Mat á áhættu er byggt á ógn sem metin er með tilliti til umfangs/stærðar og líkum á að ógn raungerist. Varnarleysi gagnvart ógn er metið út frá getu og skilvirkni til að bregðast við ógn. Afleidd áhrif, ef ógn verður að veruleika, eru metin út frá líklegum áhrifum þeirra á samfélagið og öryggi ríkisins. Gripið er til áhættuminnkandi aðgerða í kjölfarið.



MYND 9. SKÝRINGARMYND Á VERKLAGI VIÐ GREININGU ÁHÆTTU.

Við mat á öryggi almennings gagnvart ógn af mannavöldum verður stuðst við áhættuskoðun þar sem metnar eru líkur á tilteknum atburðum, hversu alvarlegar afleiðingar þeirra geta orðið og greiningu á veikleikum til að takast á við slíka atburði og lágmarka afleiðingarnar. Áhætta er þannig metin með áhættuskoðun og skilgreint er hvað teljist ásættanleg áhætta.

Áhætta fyrir hverja ógn er metin út frá líkum og afleiðingum að teknu tilliti til veikleika og aðgerðir skilgreindar til að draga úr áhættu. Stuðst er við svokallað SOCTA-líkan þar sem líkur á margvíslegum atburðum eða afbrotum eru metnar með því að greina getu og ásetning. Einnig þarf að meta veikleika eða getu samfélagsins til að mæta slíkri ógn.

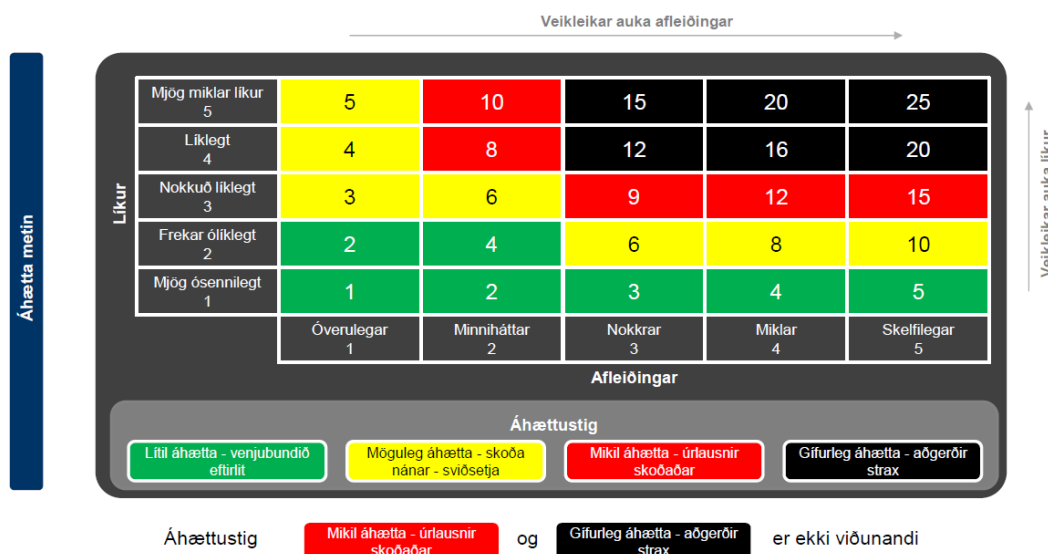


MYND 10. SKÝRINGARMYND Á VERKLAGI VIÐ GREININGU ÁHÆTTU.

Í samræmi við líkanið er engin ógn nema til staðar sé ásetningur og geta til þess að framkvæma ógnina. Ásetningur er metinn út frá því hvort löngun sé til staðar til þess að fremja verknaðinn og hvort viðkomandi hafi væntingar til þess að geta framkvæmt hann.

Geta er metin út frá því hvort til staðar sé þekking á því hvernig framkvæma megi verknaðinn og viðkomandi hafi nægar bjargir til þess. Ef allir fjórir þættirnir eru til staðar; löngun, væntingar um árangur, þekking og bjargir, er komin fram skýr ógn. Líkurnar á því að viðkomandi framkvæmi verknaðinn ráðast af því hversu einbeittur ásetningurinn er og því hversu mikil getan er til þess að framkvæma hann.

Þótt líkurnar séu mjög miklar ræðst áhættan einnig af veikleikum þar sem ógnin stöðjar að. Veikleikar eru metnir út frá því hversu alvarlegar afleiðingarnar geta orðið ef verknaðurinn er framkvæmdur og því hversu miklar áhættuminnkandi ráðstafanir eru fyrir hendi.



MYND 11. SKÝRINGARMYND Á VERKLAGI VIÐ NIÐURSTÖÐUMAT Á GREININGU Á ÁHÆTTU.

Greiningardeild framkvæmir reglulega almennt áhættumat vegna ógnar og gefur út viðvaranir til lögreglustjóranna og annarra viðkomandi aðila svo og áhættumat vegna flugverndar og siglingaverndar

að höfðu samráði við viðeigandi stofnanir svo sem lögreglustjórana, Landhelgisgæsluna, Samgöngustofu, tollstjóra o.fl.

Undir áhættugreiningar sem varða öryggi í landinu falla einkum áhættumatsskýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjórans, þær greiningar sem liggja fyrir af hálfu almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra þar sem leitast er við að greina og meta hugsanlegar afleiðingar náttúruvár, umhverfisóhappa, hópslysa og heilsufarsógnna, fjarskipta- og tölvuhruns, auk hryðjuverka. Síðasta áhættuskoðun almannavarna sem lýtur að öllum þáverandi 15 umdæmum lögreglu var kynnt árið 2011. Að auki liggja fyrir skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra er lúta að skipulegri brotastarfsemi og mögulegri hryðjuverkaógn, landamæravörslu og fleira. Þá gefur greiningarskýrsla ríkislögreglustjóra frá 2014 um viðbúnaðargetu lögreglu vegna vopnamála vísbendingar um viðbragðstíma og getu lögreglu um land allt til að sinna neyðartilvikum og veitir hún þannig upplýsingar um áhættuna í hverju umdæmi lögreglu. Ljóst er að nýjar ógnir geta ávallt haft áhrif á mat á áhættuna í landinu.

Oft er lítið til mælinga á öryggistilfinningu almennings og lögreglu við mat á öryggi. Rannsóknir benda til þess að ekki séu sterk tengsl á milli aðgerða lögreglu og öryggistilfinningar almennings enda eru margir þættir, sem lögregla hefur engin áhrif á, sem skipta þarna máli. Mat lögreglumanna á eigin öryggi getur hins vegar verið ágætur mælikvarði á stöðu mála.

Áhættustig í umdæmum

Markmið er sett um að áhætta skv. áhættu- og veikleikagreiningu á viðbúnaðargetu lögreglu í umdæmum verði hvergi hærrí en gult fyrir lok 2020.

Frá árinu 2014 liggur fyrir greining ríkislögreglustjóra á viðbúnaðargetu lögreglu vegna vopnamála, þ.e. getu til að bregðast hratt við í þeim tilvikum sem einstaklingar bera eða eru taldir bera vopn og ógna umhverfi sínu. Þar kemur fram að áhætta með tilliti til viðbúnaðargetu lögreglunnar er mikil eða gífurleg (rauð og svört áhætta) um land allt. Þessi greining gefur til kynna að verulegra úrbóta er þörf þegar horft er til getu lögreglu á landsbyggðinni til að sinna atburðum þar sem vopn koma við sögu og af því leiðir að öryggi víðast hvar á landsbyggðinni telst ekki hið sama og í höfuðborginni.

Til að minnka þessa áhættu þarf að fjölga lögreglumönnum í öllum umdæmum og stytta viðbragðstíma, s.s. með staðsetningu lögreglubifreiða á grundvelli rauntímamælinga. Auka þarf þjálfun lögreglumanna, bæta búnað og viðbragðsáætlanagerð.

Ljóst er að aldrei verður unnt að hafa það öflugt lögreglulið alls staðar á landinu á öllum tímum ársins að það geti ráðið strax við öll verkefni. Hluti af getu lögreglunnar verður ekki byggður upp nema miðlægt. Almenna löggæsluþörf þarf því að meta á grundvelli þess hvort stærð og geta lögregluliðs uppfylli þá kröfu að teljast ásættanlegt öryggi.

Mikilvægt er að sett verði viðmið um lágmarksviðbúnaðargetu lögreglu í öllum umdæmum og að settar verði fram áætlanir um þann búnað, þ. á m. skotvopn, sem lögregla þarf að búa yfir til þess að geta sinnt hlutverki sínu. Þá þarf að tryggja að farið sé eftir þeim reglum sem gilda um meðferð og varðveislu vopna í öllum umdæmum lögreglu.

Lágmarkskrafa varðandi öryggi með tilliti til viðbúnaðargetu lögreglu byggist á að áhættan fari ekki upp fyrir mögulega áhættu (gult) á áhættumatslíkani að teknu tilliti til mótvægisáðgerða sem taka mið af hættumati/ógnarmati ríkislögreglustjóra.

Þannig verði viðbúnaður bættur til þess að ná því markmiði.

Markmið er sett um að mat á hættu af hryðjuverkum og öðrum stórfelldum árásum verði unnið árlega.

Hættumatið/ógnarmatið varðandi hryðjuverk mælir ekki áhættu heldur lýsir ákveðinni ógn og hversu mikil hún er. Greiningardeild ríkislögreglustjóra metur reglulega hættu af skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum. Lögð er áhersla á að fylgja alþjóðlegum viðmiðunum við gerð slíkra matsgerða. Samkvæmt nýjasta mati deildarinnar er hættustig vegna hryðjuverkaógna og annarra stórfelldra árása í meðallagi. Að mati Europol fer hryðjuverkaógn vaxandi í Evrópu. Hún er talin bráð og af margvíslegum toga, ekki eingöngu vegna ógnar sem stafar af hópum heldur einnig verkum einstaklinga. Þetta er talið geta leitt til þess að viðkomandi einstaklingar gerist öfgafullir og tilbúnir til að gangast fyrir óhæfuverkum jafnvel án þess að þeir gerist handgengnir sjálfri hugmyndafræðinni eða gangi til liðs við hryðjuverkasamtök.

Við greiningu á mannaflapörf lögreglu verður að líta til lágmarks þjónustu og öryggis. Horfa verður til þess hlutverks lögreglunnar að tryggja öryggi almennings og ríkisins. Í því efni verður að byggja á gildandi hættumati hvers tíma og þróun í nágrannaríkjum sem eru líkust samfélagi okkar.

Lögreglan er ein af grunnstoðum lýðræðisskipulagsins og verður að búa yfir þeim styrk sem nauðsynlegur er til að hún fái sinnt því hlutverki. Geti lögreglan ekki haldið uppi lögum og reglu skerðir það rétt fólks til lífs, frelsis, mannhelgi og persónulegs öryggis og veikir um leið öryggi ríkisins og samfélagsins. Þannig veldur veikburða lögregla áhættu hvað öryggi ríkisins varðar. Brýnt er að styrkja lögregluna þannig að hún sé fær um að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda grundvallarhagsmuni ríkisins.

Lögreglu hafa að auki verið falin margvísleg og krefjandi verkefni á sviði neyðarþjónustu vegna slysa og náttúruhamfara. Lögreglan er ein þeirra meginstoða sem samfélagið hefur reist í því skyni að tryggja neyðarþjónustu og almannavarnir. Jafnan er fyrir hendi hætta á hópslysum eða umhverfisvá. Í því efni geta orsakir verið margvíslegar t.a.m. bilanir, slys eða viljaverk.

Samfélagsbreytingar síðustu áratuga eru víðtækar og fela í sér að verkefni lögreglu eru um flest erfiðari og margslungnari en áður. Þar veldur alþjóðavæðing miklu. Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur leitast við að bregða ljósi á þessa þróun og varað við auknum umsvifum skipulagðra glæpahópa, þ. á m. alþjóðlegri glæpastarfsemi, mansali, vændi o.fl. Deildin telur engin teikn á lofti um að breytinga til hins betra sé að vænta í þessu efni. Þvert á móti er niðurstaða hennar sú að telja beri þetta ástand viðvarandi. Undanfarin ár hefur greiningardeildin ítrekað varað við aukinni hættu á voðaverkum einstaklinga og í skýrslum hennar hefur komið fram að fráleitt sé að horfa með öllu framhjá þeim möguleika að framin verði hryðjuverk eða aðrir stórfelldir ofbeldisglæpir hér á landi.

Hvað hryðjuverk og önnur illvirki varðar er nærtækt að horfa til árásanna í New York, Madrid, London, Manchester, Brussel, Stokkhólm, Kaupmannahöfn og París. Sprengju- og skotárásir m.a. í skólum víðs vegar um Evrópu, þ.m.t. á Norðurlöndunum, hafa á síðustu árum vakið hrylling víða um lönd. Og hvað hryðjuverkaógn varðar er vitanlega sérlega mikilvægt fyrir Íslendinga að fylgjast með þróuninni á Norðurlöndum. Þar vekja sérstaka athygli og óhug hryðjuverkin í Ósló og Útey í júlí 2011. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að viðbúnaður lögreglu verði aukinn á öllum sviðum. Með því móti má leitast við að lágmarka þá áhættu sem við blasir.

Kerfisbundin greining á þróun mála hér á landi og erlendis er mikilvægur þáttur í skipulagningu verkefna lögreglunnar. Verkefnamiðuð löggæsla er sömuleiðis mikilvæg í þessu skyni þar sem hún nálgast afbrot og önnur löggæsluverkefni með það fyrir augum að fyrirbyggja að þau endurtaki sig. Mikilvæg forsenda þess að sú nálgun skili tilætluðum árangri er á hinn bóginn sú að viðfangsefnin séu skoðuð og skilgreind

í víðu samhengi til að löggæslan sé fær um að takast á við rætur þess vanda sem við er að glíma.

Þótt greiningarvinna geti verið gagnleg er það ekki almenn regla um ógnir að þær séu allar fyrirsjáanlegar. Lögreglan verður einnig að vera fær um að takast á við hið ófyrirséða; ógnir sem skyndilega verða að veruleika. Lögreglukerfið þarf því í senn að búa yfir styrk á sviði öryggismála og þeim sveigjanleika sem nauðsynlegur er til að löggæslan hafi burði til að bregðast við fyrirvaralausum ógnum og hættuástandi.

Áhættumat – styrkleikar og veikleikar landamæra og landamæravörslu

Markmið er sett um að áhættustig verði ekki hærra en gult fyrir lok 2020.

Ríkislögreglustjóri hefur lagt áherslu á að áhættumat um styrkleika og veikleika landamæra og landamæravörslu standist alþjóðlegar kröfur og að beitt sé sömu viðmiðunum og í helstu samstarfsríkjum Íslands, ekki síst innan Schengen samstarfsins.

Árið 2013 gerði greiningardeild Ríkislögreglustjóra skýrslu um styrkleika og veikleika landamæra og landamæravörslu þar sem greindar voru ógnir, veikleikar og áhætta þeim samfara. Einnig voru teknir inn í matið þættir varðandi flug- og siglingavernd, skipulagða glæpastarfsemi, ólöglegan inn- og útflutning, ólöglega fólksflutninga, skilvirkni við afgreiðslu ferðamanna og erlent samstarf. Byggt var á CIRAM áhættugreiningarlíkani FRONTEx landamærastofnunar Evrópu. Voru með því mati fyrstu skrefin stigin í þá átt að innleiða staðlaða og reglubundna áhættugreiningu samkvæmt alþjóðlega viðurkenndu áhættugreiningarlíkani. Þannig var lagt skipulegt mat á ógnir og veikleika sem fyrir hendi eru og hugsanleg áhrif þeirra metin. Áhættumatið var uppfært á árinu 2017 en auk þess hefur embættið fjallað reglulega um aukið álag og breytta áhættuþætti á landamærum í skýrslum sínum.

Í skýrslum ríkislögreglustjóra kemur fram að umtalsverðir veikleikar eru til staðar við landamæravörslu á Íslandi en það var enn fremur niðurstaða Schengen úttektar sem fram fór hér á landi á árinu 2017.

Áhættuskoðun almannavarna

Markmið er sett um að annað til þriðja hvert ár verði framkvæmd áhættuskoðun í hverju umdæmi.

Áhættuskoðun á landinu hefur leitt í ljós áhættuþætti eins og umferðarslys (hópslys, jarðgangaslys o.s.frv.), eldgos, óveður, snjóflóð, flóð, raforku- og fjarskiptarof, bruna, kjarr- og sinuelda. Við áhættuskoðun teljast þessir þættir til gífurlegrar eða mikillar áhættu.

Áhættuskoðun almannavarna verður uppfærð 2019 m.a. með tilliti til nýrrar umdæmaskipunar og þeirra mótvægisáðgerða sem gripið hefur verið til. Stefna löggæsluáætlunar er í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum. Stefna í almannavarna- og öryggismálum ríkisins 2015-2017 hefur að geyma upplýsingar um fyrirliggjandi og áætlaðar áhættuskoðanir og önnur verkefni sem eru vel til þess fallin að minnka áhættuna. Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum verður endurskoðuð og stefnt er að því að ný stefna taki gildi fyrir lok árs 2019.

Stefnumiðuð greining varðandi ógn af skipulagðri brotastarfsemi

Markmið er sett um að áhættumat vegna ógnar af skipulagðri brotastarfsemi verði unnið árlega.

Liður í nauðsynlegum fyrirbyggjandi ráðstöfunum á sviði öryggismála er starfræksla greiningardeildar

ríkislögreglustjóra sem sinnir móttöku, söfnun, flokkun og úrvinnslu upplýsinga. Áhættumat ríkislögreglustjóra sem er grundvöllur að hækkuðu vástigi og auknum viðbúnaði lögregluyfirvalda byggist á söfnun, greiningu og mati á upplýsingum sem gefið geta tilefni til ýmissa fyrirbyggjandi ráðstafana, svo sem aukinnar öryggisgæslu mikilvægra staða eða eftir atvikum að hafnar verði formlegar lögreglurannsóknir.

Eitt af hlutverkum greiningardeildar ríkislögreglustjóra samkvæmt reglugerð nr. 404/2007 er að vinna stefnumiðaða greiningu (e. „strategic analysis“) varðandi ógn af skipulagðri glæpastarfsemi til lengri tíma. Jafnframt er deildinni ætlað að meta ógn af hryðjuverkum. Mat þetta ber að vinna á viðtækum grunni sem taki mið af þróun mála hérlendis og erlendis. Jafnframt er greiningardeild ætlað að segja til um líklega framtíðarþróun á þessum tilgreindu sviðum.

Greiningardeildin annast áhættumat vegna landamæravörslu, siglingaverndar og flugverndar og miðlar upplýsingum reglulega til viðeigandi samstarfsaðila. Þá mun greiningardeild árlega gefa út skýrslu um stöðu mála hérlendis, sérstaklega hvað varðar skipulagða glæpastarfsemi og hryðjuverkahættu.

Fyrsta skýrsla þessarar gerðar var unnin fyrir árið 2008. Í þeirri skýrslu og þeim sem á eftir fóru var dregin upp heildarmynd af skipulagðri glæpastarfsemi á Íslandi. Við gerð þeirra áhættumatsskýrslna hefur greiningardeild stuðst við tiltækar upplýsingar úr gagnabönkum lögreglu, erlendar upplýsingar, einkum frá Norðurlöndum og alþjóðlegum löggæslustofnunum, og trúnaðarupplýsingar sem greiningardeild hefur aflað.

Öryggistilfinning

Öryggistilfinning lögreglumanna

Markmið er sett um að minnsta kosti 90% lögreglumanna telji sig njóta fullnægjandi öryggis í starfi skv. könnun á öryggistilfinningu þeirra.
--

Lögreglan hefur látið gera kannanir á öryggistilfinningu lögreglumanna. Slíkar kannanir eru mikilvægt innlegg í mat á öryggisstigi og gefa góða mynd af þróun mála. Til þess að slíkar kannanir nýtist sem stjórnþæki þurfa þær að vera reglulegar.

Markmiðið er að 90% lögreglumanna telji sig frekar eða mjög örugga í starfi. Könnun þessa efnis hefur verið gerð frá árinu 2014. Í könnuninni er leitað eftir svörum við spurningum um hversu öruggir lögreglumenn töldu sig vera í starfi. Niðurstaðan fyrir árið 2017 var að um 74% svarenda töldu sig njóta fullnægjandi öryggis í starfi, þ.e. töldu sig vera frekar eða mjög örugga á dæmigerðum vinnudegi.

2.3. Traust og heiðarleg lögregla

Megináhersla er lögð á trausta og heiðarlega lögreglu. Starfshættir skulu vera lögmætir og samhæfðir um land allt og skal mannauður lögreglu búa yfir nauðsynlegri þekkingu, hæfni og getu. Stefnt er að því að efla innri sem ytri styrk lögreglunnar og að auka öryggi og færni starfsmanna hennar sem geti ávallt tekist á við hlutverk lögreglunnar.

Líta þarf sérstaklega til hagnýtingar upplýsinga við stjórnun og ákvarðanatöku almennt til þess að bæta aðgengi starfsmanna að upplýsingum en á sama tíma tryggja öryggi og vernd þeirra.

Eftirfarandi viðmið um innri málefni eru sett til að tryggja trausta og heiðarlega lögreglu:

- a) Stjórnun og verklag: Á grundvelli þeirra almennu markmiða sem sett eru fram í þessari löggæsluáætlun skulu ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar setja sér nánari markmið og skilgreina árangursmælikvarða í ársáætlunum sem lagðar eru fyrir ráðuneytið til samþykktar.
- b) Menntun og þjálfun: Menntun og þjálfun lögreglumanna verði í fullu samræmi við þau verkefni sem lögreglu hafa verið fengin í samfélaginu. Nýskipan í menntun lögreglumanna með flutningi námsins á háskólastig og stofnun Mennta- og starfsþróunarseturs lögreglu miðar að því að bæta almenna lögreglumenntun, sérhæfða menntun á borð við rannsóknir sakamála, yfirheyrslutækni, gagnagreiningar, tæknirannsóknir og tölvurannsóknir og aðra sérhæfða þjálfun á borð við mannfjöldastjórnun og viðbrögð við alvarlegum atburðum.
- c) Greiningarstarf og tölfræði: Lögreglan skipuleggi störf sín á grundvelli greiningarstarfs. Hún nýti sér upplýsingatæknina og tölfræði til stjórnunar.
- d) Öryggisþættir: Lögð er áhersla á öryggi lögreglumanna, öryggi og vernd upplýsinga lögreglu þ.m.t. persónuvernd og net- og upplýsingaöryggi, og öryggisumbúnað lögreglustöðva.
- e) Gæði og innri endurskoðun: Innra gæðaeftirlit með starfsemi lögreglu verði styrkt og þannig tryggt að unnið sé eftir lögum, reglum og verkferlum. Í þessu sambandi er ekki eingöngu horft til starfa lögreglumanna heldur allrar starfsemi lögreglu.

Í lögreglulögunum og reglugerðum á grundvelli þeirra er kveðið á um mörg af innri málefnum lögreglunnar, s.s. stjórnskipan, lögregluembætti og um gerð rekstraráætlana. Þeirri stefnu sem hér er mörkuð og þeim markmiðum sem hér eru sett er ætlað að vera í samræmi við þau ákvæði og leggja áherslu á faglega stjórnun, þar með talið skilvirkni og jafnræði. Með „faglegri stjórnun“ er átt við að beitt sé aðferðum sem almennt eru viðurkenndar af fagaðilum sem góðir og skilvirkir stjórnhættir.

Til þess að lögreglan njóti almenns trausts, sbr. markmið um öryggishlutverkið, þurfa innri málefni hennar að vera í góðu lagi, s.s. menntun, þjálfun, jafnrétti, siðferði, starfsandi, gagnsæ forgangsöröðun verkefna, skilvirk stjórnun og samhæfing, hagkvæm nýting fjár o.s.frv. Framkvæmd laga og réttar sem er hornsteinn lýðræðislegra stjórnarháttar byggist m.a. á öflugri og vel uppbyggðri löggæslu. Þá þarf lögreglan að vera vel meðvituð um það mikilvæga jafnvægi sem ríkja verður milli öryggis borgaranna og mannréttinda og er þýðingarmikið að lögreglan missi aldrei sjónar á hlutverki sínu í þeim efnum.

Margt hefur verið gert til að samræma aðgerðir innan lögreglunnar á Íslandi í því skyni að efla og viðhalda góðu siðferði og heiðarleika lögreglumanna og draga úr líkum á spillingu. Má þar m.a. nefna siðareglur lögreglu, félagastuðningskerfi, starfsmannastefnu lögreglunnar, reglur um gjafir til lögreglu, reglur um haldlagningu og meðferð sönnunargagna og siðfræðikennslu í lögreglunáminu. Mikilvægur þáttur í þessum efnum er einnig að búa starfsmönnum lögreglu gott starfsumhverfi. Mikilvægt er að áfram sé unnið að því markmiði að lögreglan sé traust og heiðarleg en við þá vinnu skal sérstaklega horft til þeirra atriða sem fram koma í formi tilmæla af hálfu GRECO, samtök ríkja gegn spillingu, en í skýrslu um fimmtu úttekt samtakanna á Íslandi frá 2018 var sjónum sérstaklega beint að löggæslu.

Mikilvægt skref var stigið með stofnun nefndar um eftirlit með lögreglu en nefndin er óháð og sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem tók til starfa 1. janúar 2017. Eitt af meginhlutverkum nefndarinnar er að taka við tilkynningum frá borgurum sem varða ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglu, starfsaðferðir lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu. Nefndin hefur jafnframt það hlutverk að taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu. Þá hefur nefndin heimild til að taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar hún telur tilefni til. Markmiðum um trausta og heiðarlega lögreglu er hér skipt í fimm hluta, þ.e.a.s. almenn markmið um stjórnun og verklag, markmið um menntun og þjálfun, markmið er lúta að upplýsinga- og gagnasöfnun fyrir almenna stjórnun, gæði og öryggi gagna og innra eftirlit.

a) Stjórnun og verklag

Rekstrarkostnaður

Markmið er sett um að rekstur allra embætta verði innan fjárheimilda.

Fjárheimildir lögregluembætta eru ákvarðaðar í fjárlögum. Nú sem fyrr er það markmið að öll embætti hagi rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir og að fjármagn til löggæslumála nýtist sem best.

Markmið er sett um embætti innan lögreglunnar leggi fram til samþykktar áætlanir til eins árs og til þriggja ára, þar sem sett eru nánari markmið og árangursmælikvarðar í samræmi við löggæsluáætlun.

Markmið þetta tekur mið af ákvæðum laga um opinber fjármál einkum 31. gr. þeirra laga þar sem kveðið er á um að ríkisaðilar skuli á hverju ári móta stefnu fyrir starfsemi sína fyrir a.m.k. næstu þrjú ár, þar sem greint frá markmiðum og almennum áherslum og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga. Hér er þessi áskilnaður laga um opinber fjármál tengdur markmiðum og mælikvörðun löggæsluáætlunarinnar.

Ársskýrsla ríkislögreglustjóra um framkvæmd löggæsluáætlunar

Fyrir febrúarlök ár hvert liggja fyrir skýrsla ríkislögreglustjóra um framkvæmd löggæsluáætlunar fyrir síðastliðið almanaksár.

Í viðurkenndum endurbótaferlum er reglulega lagt mat á árangur þeirra aðgerða sem farið er í svo hægt sé að bregðast markvisst við þar sem þörf er á. Gert er ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri taki saman skýrslu um framkvæmd löggæsluáætlunar þar sem gerð er grein fyrir hvernig gengið hafi að ná markmiðum áætlunarinnar. Skýrslan nýtist þannig ráðherra við forgangsroðun aðgerða í fjármálaætlun og fjárlagagerð næstkomandi árs.

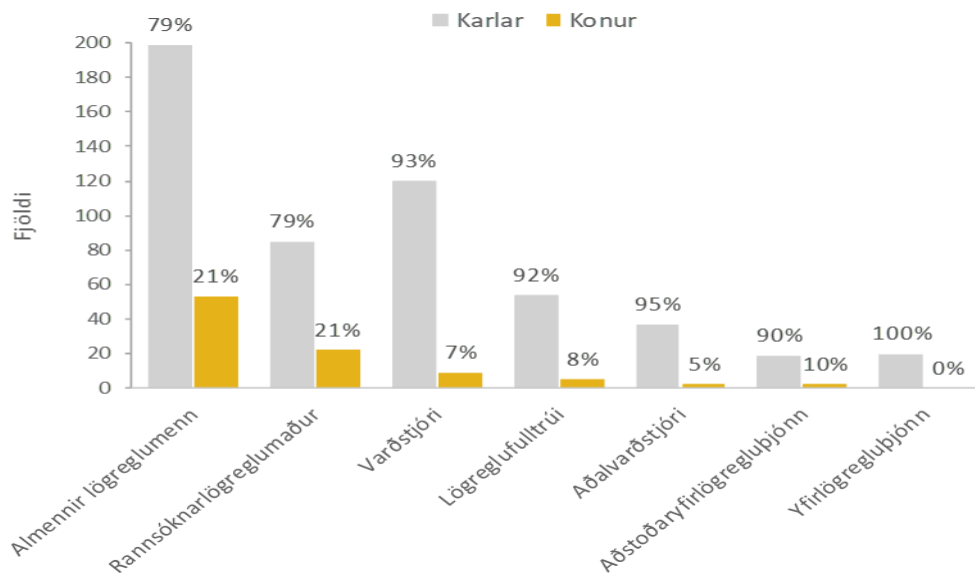
Kynjahlutföll lögreglumanna og hlutfall kvenna í stjórnunarstöðum lögreglu

Að hlutfall kvenna meðal lögreglumanna verði komið upp í 30% fyrir 2028.

Að hlutfall kvenna í stjórnunar- og áhrifastöðum, sbr. reglugerð um starfsstig innan lögreglunnar, hækki um 2,5% á fimm árum.

Meðal lögreglumanna¹⁶ var hlutfall kvenna 15% þann 1. febrúar 2017 og 16% á sama tíma árið 2016. Til samanburðar var hlutfall kvenkyns lögreglumanna 12% árið 2011. Hlutfall kvenna meðal lögreglumanna er misjafnt eftir starfsstigum innan lögreglunnar. Einkennandi kynjamynstur er að hlutfall kvenkyns lögreglumanna er lægst í efstu starfsstigum og engin kona er t.d. yfirlögregluþjónn, eins og sjá má á myndinni hér fyrir neðan. Myndin sýnir stöðuna eins og hún var þann 1. febrúar 2017.

¹⁶ Í tölunum eru ekki afleysingamenn, héraðslögreglumenn eða nemar heldur lögreglumenn sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins eða diplómaprófi í lögreglufræðum fyrir verðandi lögreglumenn.



Eftir flutning lögreglunáms á háskólastig árið 2016 hafa kynjahlutföll verið mjög jöfn bæði í hópi nemenda í lögreglufræðum við Háskólann á Akureyri og þeirra sem hlotið hafa inngöngu í starfsnámi hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglunnar¹⁷. Hlutfall kvenkyns nemenda meðal þeirra nemenda sem hófu starfsnám hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu nú í janúar 2019 er 48% og í árgangnum á undan var hlutfall kvenkyns nemenda í starfsnámi hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu 52%. Hlutfall kvenna í fyrsta hópi nemenda sem hóf starfsnám hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu var 56%. Kynjahlutföllin meðal starfsnámsnema hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu hafa því verið jöfn í þessum þremur fyrstu árgöngum. Ef allir þessir nemendur koma til með að starfa sem lögglumenn að lokinni útskrift mun hlutfall kvenna hækka meðal lögglumanna á næstu árum.

b) Menntun og þjálfun

Menntun lögglumanna er lykilþáttur í bættri löggæslu og mikilvægt er að hún svari kalli tímans hverju sinni um almannaoyrggi og sé sambærileg við menntun lögreglu í öðrum Evrópuríkjum. Eðli og umfang lögglustarfsins hefur tekið stakkaskiptum á undanförmum áratugum. Ráða þar mestu tækniþróun og alþjóðavæðing sem hafa haft í för með sér, og munu áfram hafa, ný úrlausnarefni sem þarf að sinna svo að unnt sé að tryggja almannaoyrggi. Verkefni lögglunnar eru því orðin mun flóknari en fyrr. Stöðugt þarf að vinna að bættri menntun og þjálfun starfsmanna lögreglu, ekki síst með tilliti til breytinga í samfélaginu. Tryggja þarf faglega hæfni þeirra á öllum sviðum. Má hér nefna sérstaklega að menntun og þjálfun lögglumanna er varðar landamæri er grundvöllurinn að góðri framkvæmd, bæði innanlands og í samstarfi við erlend stjórnvöld. Auka þarf almenna þekkingu lögglumanna á landinu á málefnum landamæra, samþættri landamæravörslu og vekja athygli á landamærum sem sérstökum málaflokki. Þá þarf að auka sérhæfða þekkingu um málefni landamæra og útlendinga innan lögglunnar.

Árið 2016 urðu miklar breytingar í menntun lögreglu sem var færð á háskólastig. Bóklegt nám lögreglu er nú við Háskólann á Akureyri og verklegt nám fer fram hjá mennta- og starfsþróunarsetri embættis ríkislögglustjóra. Tilgangur mennta- og starfsþróunarseturs ríkislögglustjóra er að þjóna löggæslu-

¹⁷ Verklegi hluti námsins fer fram hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögglunnar og er hluti af námskrá háskólanáms í lögglufræðum fyrir verðandi lögglumenn.

og ákærvaldsstofnunum með öflugri menntun og þjálfun starfsmanna svo að þeir geti leyst verkefni sín af aukinni færni og í samræmi við kröfur tímans hverju sinni. Hlutverk setursins er einnig að efla hæfni lögreglumanna með því greina og endurmeta þarfir grunn- og framhaldsmenntunar í breytilegu samfélagi og stuðla um leið að markvissri og öflugri símenntun. Hlutverk mennta- og starfsþróunarseturs er jafnframt að þjónusta yfirvöld löggæslumála sem tengiliður við þá sem vinna að ákæru- og löggæslustörfum og vera í samskiptum við fræðasamfélagið. Mennta- og starfsþróunarsetrið hefur með höndum yfirumsjón með samningi við menntastofnun um grunnám í lögreglufræðum og skipulagningu og umsjón með verknámi og starfsþjálfun lögreglunema. Það hefur jafnframt því hlutverki að gegna að greina þörf á fræðslu og kynningu á námsframboði. Þá sér það um samstarf við hagsmunaaðila, aðra fræðsluaðila til að auka fjölbreytt námsframboð fyrir löggæslu svo og erlenda háskóla, sem og Evrópska lögregluskólann (CEPOL), Landamærastofnun Evrópu (Frontex) o.fl. Loks er hlutverk mennta- og starfsþróunarsetursins að stuðla að vísindalegum rannsóknum og hagnýtingu þeirra fyrir störf lögreglu.

Mennta- og þjálfunarkröfur

Markmið er sett um að mennta- og þjálfunarkröfur til allra lögreglumanna liggja fyrir við árslok 2019.

Mennta- og þjálfunarkröfur til starfsmanna lögreglunnar þurfa að liggja fyrir. Námskráin þarf m.a. að ná til almennrar menntunar lögreglumanna, almennrar menntunar rannsóknarlögreglumanna, almennrar menntunar stjórnenda, ýmissa sérfræðinga, landamæravarda og almennra starfsmanna auk símenntunar.

Námskráin þarf m.a. að taka á þekkingu á mannréttindum, réttindum borgaranna, hlutleysi, framkomu, atgervi, aðgerðarþjálfun lögreglumanna, þjálfun vegna landamæravörslu, rannsóknum mála almennt, yfirheyrslutækni svo og sérhæfðum rannsóknum s.s. á kynferðisbrotum, almennum ofbeldisbrotum og netógnum og fyrir stjórnendum á stjórnun vakta, almennri stýringu lögregluliðs og leiðtogahlutverkinu.

Hæfni starfsmanna

Markmið er sett um að allir starfsmenn lögreglunnar uppfylli mennta- og þjálfunarkröfur eftir 2022.

Gert er ráð fyrir aðlögunartíma út árið 2021 til að uppfylla mennta- og þjálfunarkröfur lögreglunnar.

Að auki verður horft sérstaklega til þess að tryggja gott atgervi lögreglumanna s.s. með aðgengi og svigrúmi til líkamspjálfunar.

c) Greiningarstarf og tölfræði

Greiningarstarf

Markmið er sett um að gerðar verði árlegar áhættumatsskýrslur um skipulagða brotastarfsemi, landamæraeftirlit, lögregluumdæmi, fjármögnun hryðjuverka, hryðjuverkaógnir og stórfellda ofbeldisglæpi sem og um peningþvætti. Að þjálfari verði hæfir tengiliðir við greiningardeild hjá hverju embætti og að stjórnendum hafi aðgang að nauðsynlegum upplýsingum. Þá er sett það markmið að gerðar verði árlegar tölfræðigreiningar, þolendakannanir og kannanir á viðhorfi lögreglumanna.

Starfsemi lögreglu byggist á öflugri greiningarvinnu. Hún felur m.a. í sér gerð áhættumats og áhættugreiningar á grundvelli margvíslegra aðgerða á sviði frumkvæðislöggæslu, eins og

umferðareftirlits, varna gegn auðgunarbrotum, aðgerða gegn fíkniefnasölu o.fl. Þetta er m.a. gert með rýni lögregluembættanna í stöðu og þróun afbrota í umdæmum þeirra og hvernig megi sporna við þeim.

Ríkislögreglustjóri tryggir heildarsýn á stöðu og þróun afbrota. Til þess er notuð tölfraði ríkislögreglustjóra sem byggir á málaskrárkrefi lögreglu, en árlega er birt skýrslu um fjölda afbrota. Einnig með tölfraðitengingum sem gefa lögreglu möguleika á að sjá stöðu mála á hverjum tíma með einföldum hætti.

Lögreglan skal árlega meta árangur sinn, auka gagnsæi og tryggja þannig að stjórnvöld, almenningur og lögreglan sjálf geti greint árangur og það sem betur má fara í starfsemi lögreglunnar. Við stefnumörkun er unnt að skilgreina árangursmælikvarða með ýmsum hætti, svo sem með afbrotafræðilegum rannsóknum og öðrum tölfraðilegum gögnum en ýmislegt fleira má styðjast við.

Héraðssaksóknari annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Héraðssaksóknari annast einnig greiningu á tilkynningum og miðlun upplýsinga sem fengnar eru með þeim hætti til annarra stjórnvalda að því marki sem nauðsynlegt er.

d) Öryggisþættir

Öryggi lögreglumanna

Markmið er sett um að fækka tilvikum þar sem lögreglumenn verða fyrir ofbeldi í starfi um 10% miðað við meðalfjölda brota sl. 5 ára og fjölda starfsmanna lögreglu.

Markmið er að fækka vinnuslysum lögreglumanna um 10% miðað við meðaltal sl. 5 ára.

Ein besta leiðin til þess að draga úr líkum á meiðslum er sú að lögreglumenn séu vel þjálfaðir og að þeir séu búnir réttum tækjum til þess að bregðast við aðstæðum á vettvangi. Þá ræður stuðningur sérsveitar ríkislögreglustjóra hér miklu. Sérsveitarmenn eru í framvarðarsveit þegar bregðast þarf við hættulegum og erfiðum einstaklingum, s.s. við handtökur og húsleitir. Jafnframt veita þeir almennum lögreglumönnum stuðning með því að vera í námunda við vettvang þar sem almennir lögreglumenn fara í óviss útköll, svo sem í heimahús þar sem grunur leikur á að ofbeldi hafi átt sér stað. Fjölgun sérsveitarmanna frá því sem áður var hefur því aukið öryggi almennra lögreglumanna og eru þeir viðbót við hina almennu lögreglu í umdæmunum.

Öryggi gagna

Markmið er sett um að gerðar verði árlegar öryggisgreiningar á tölvukerfum lögreglu.

Öryggi gagna þarf að tryggja með margvíslegum hætti þá ekki aðeins út frá öryggi tölvukerfa heldur einnig tryggja meðhöndlun starfsmanna á gögnum. Á lögreglunni hvíla margvíslegar skyldur varðandi upplýsingaöryggi. Henni ber að tryggja persónuvernd, rannsóknarhagsmuni og uppfylla kröfur vegna alþjóðasamstarfs s.s. Schengen, Europol og Interpol. Því er mikilvægt að hjá lögreglu sé rík öryggismeðvitund og menning varðandi meðhöndlun upplýsinga á öllum sviðum, geymslu þeirra og vernd. Þá er mikilvægt að tölvukerfi lögreglu séu sérstaklega varin og örugg.

Ytri aðilar hafa eftirlitsskyldu með gagnaöryggi lögreglu s.s. persónuvernd og alþjóðlegir samstarfsaðilar. Hér verða ekki sett önnur mælanleg markmið en þau að gerðar verði árlegar öryggisgreiningar á tölvukerfum lögreglu. Annað gagnaöryggi byggist á gæðaeftirliti og innra eftirliti

eins og fjallað er um í kaflanum um gæði og eftirlit. Má þar nefna eftirlitsskyldu tölvudeildar ríkislögreglustjóra með tölvuöryggi og meðferð gagna.

Öryggisbúnaður lögreglustöðva

Markmið er að gerðar verði öryggisúttektir á umbúnaði lögreglustöðva í umdæmum a.m.k. annað hvert ár.

e) Gæði og eftirlit

Markmið er að kvörtunum vegna starfa lögreglu verði komið í viðeigandi meðferð innan tveggja vikna frá því þær berast lögreglustjórum, þ.m.t. að senda þær til nefndar um eftirlit með störfum lögreglu.

Þann 1. janúar 2017 tók til starfa eftirlitsnefnd með störfum lögreglunnar. Eitt af meginhlutverkum nefndarinnar er að taka við tilkynningum frá borgurum sem varða ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglu, starfsaðferðir lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu. Nefndin hefur jafnframt það hlutverk að taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu. Þá hefur nefndin heimild til að taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar hún telur tilefni til.

Mikilvægt er að brugðist sé skjótt við berist lögreglustjórum kvartanir um störf lögreglumanns og máli komið í viðeigandi farveg til að tryggja ásættanlegan málshraða á slíkum kvörtunum.

Markmið er að skráning ferils máls í málaskrá verði sem næst rauntíma.

Lögreglukerfið, LÖKE, er hannað þannig að hægt er að fylgjast með ferli mála. Er þar átt við feril máls frá upphaflegri skráningu máls þar til því er formlega lokið. Mál eru skráð í tiltekna stöður hverju sinni, með hliðsjón af framgangi og eðli verkefnanna og brotanna sem verið er að sýsla með og mynda þannig ferilskrá málsins. Áminningar eru innbyggðar í kerfið við hverja tiltekna stöðu og sá sem ábyrgur er fyrir málinu fær þannig áminningu frá kerfinu þegar ákveðnum dagafjölda er náð. Stjórnendur geta þannig með einföldum hætti tekið út upplýsingar um mál, séð hversu mörg eru í vinnslu hjá tilteknum starfsmanni, hversu mörg mál eru í tiltekinni stöðu, hversu mörgum málum var lokið á tilgreindu tímabili o.s.frv. Með einföldum hætti er síðan hægt að taka út lista yfir málsmeðferðartíma, á tilgreindu tímabili, eftir meginflokki laga eða eftir tilteknum brotum.

f) Upptaka nýrra mælinga

Við gerð áætlunarinnar kom í ljós að nokkuð vantar upp á mælingar til að meta öryggis- og þjónustustig og traust til lögreglu. Því er nauðsynlegt að lögreglan taki upp nauðsynlegar mælingar sem eru:

- Skipting á vinnutíma lögreglu með verkbókhaldi.
- Mælingar á viðbragðstíma lögreglu.
- Hvernig lögreglan fylgir verklagi, með úttektum.

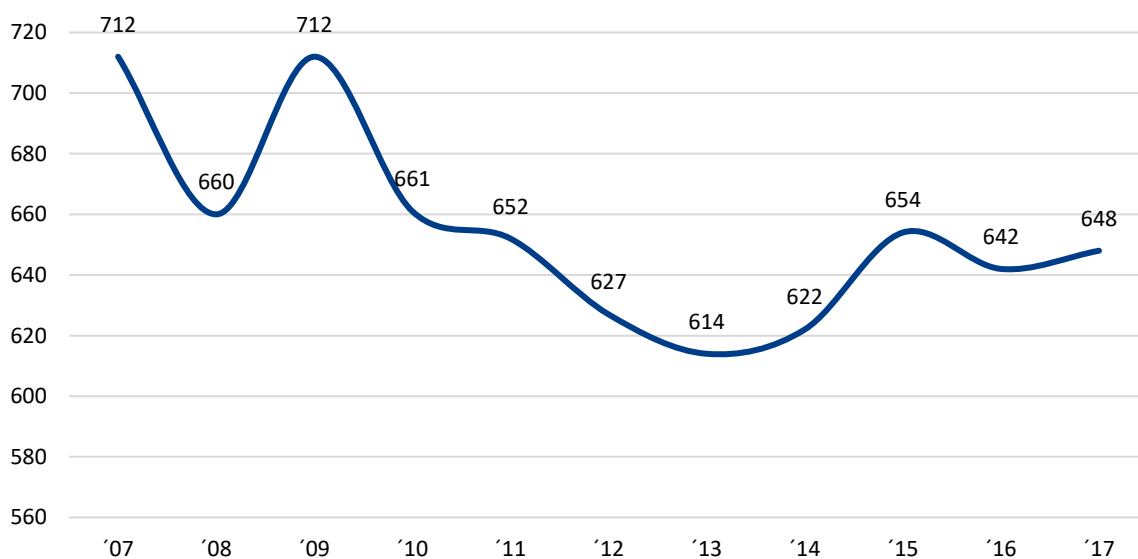
3. Mannafli og tímabundi forgangsöröðun

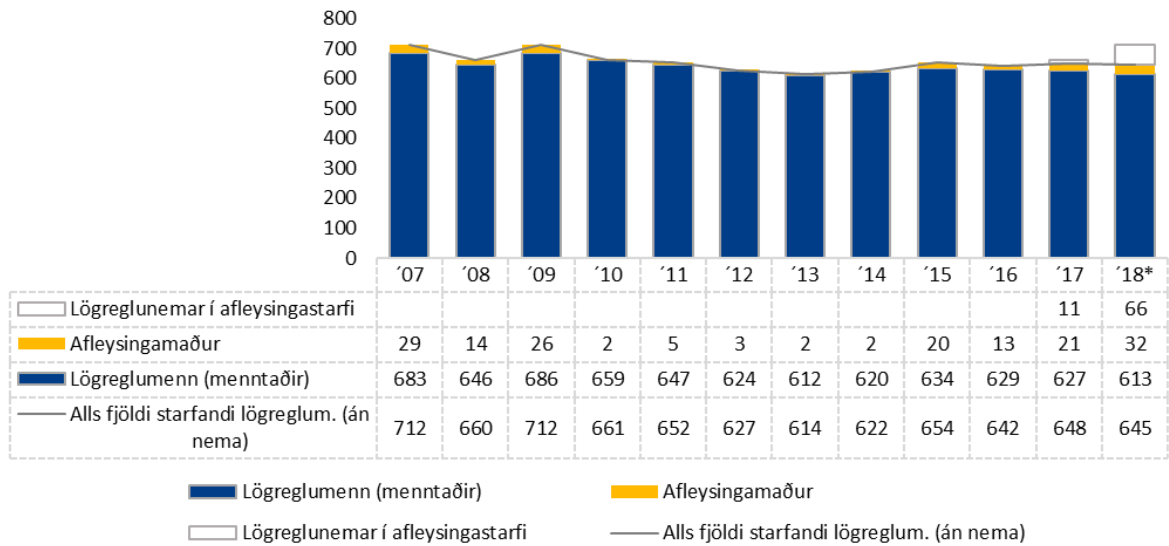
Mikilvægur þáttur í starfsemi lögreglunnar er að hafa nægan fjölda vel þjálfðra lögreglumanna dreifðan um landið tilbúinn til að bregðast skjótt við ófyrirsjáanlegum atvikum. Mannafliinn þarf að vera nægur og rétt dreifður um landið til að ná markmiði um neyðarútkallsþjónustu. Önnur verkefni lögreglunnar, hvort heldur er við afbrotavarnir eða rannsóknir mála, eru einnig mannaflafrek og þó svo að ýmiss konar nýjar tæknilausnir standi nú í vaxandi mæli til boða er ljóst að starfsemin verður almennt mannaflafrek.

Í samræmi við lögreglulög er því mikilvægt að embætti ríkislögreglustjóra geri greiningu á æskilegum fjölda nemenda í starfsnámi hjá lögreglu næstu árin á grundvelli áætlunar um endurnýjun í lögreglu ríkisins. Slík greining er mikilvæg til að tryggja nægt framboð af menntuðum lögreglumönnum en samkvæmt upplýsingum frá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu er hætta á að núverandi fjöldi nema sé ekki nægur til mæta mannaflaþörf lögreglu næstu árin.

Aðgerðir til að ná þeim markmiðum sem sett eru í köflum 3.1. um þjónustu og 3.2 um öryggi verða því eðli málsins samkvæmt mannaflsfrekar og kostnaðurinn í hlutfalli við það. Þær verða fyrst og fremst rekstrarlegs eðlis en aðeins í litlum mæli fjárfestingar eða verkefni með vel skilgreint upphaf og endi.

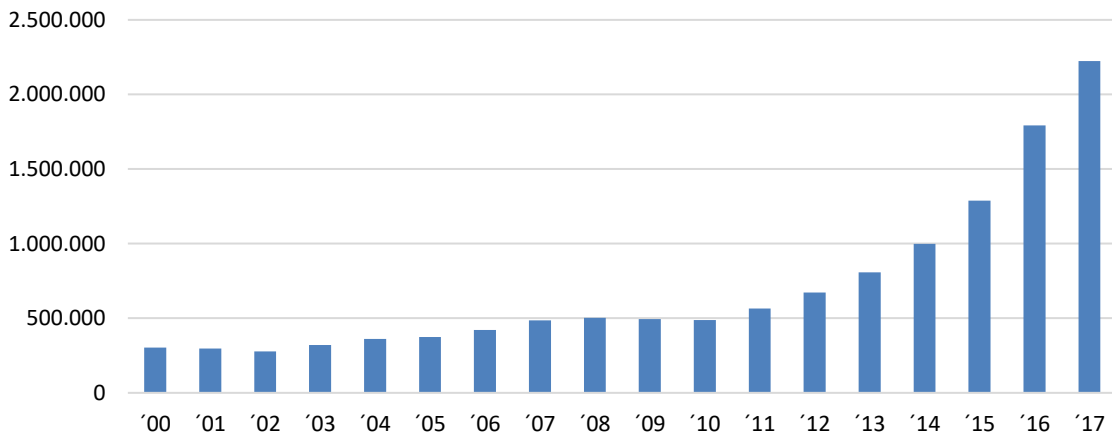
Í febrúar 2007 voru lögreglumenn 712 talsins en á sama tíma árið 2018 voru þeir 645. Þá er um að ræða menntaða lögreglumenn í öllum embættum og afleysingamenn en ekki lögreglunema og ekki lögreglumenn hjá saksóknara.



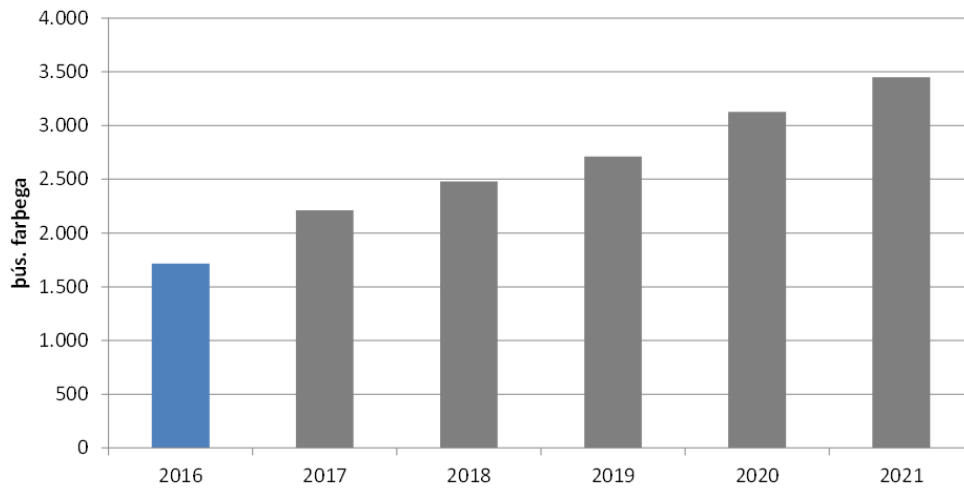


MYND 12. FJÖLDI LÖGREGLUMANNA Á ÍSLANDI Í FEBRÚAR FRÁ 2007 TIL 2018.

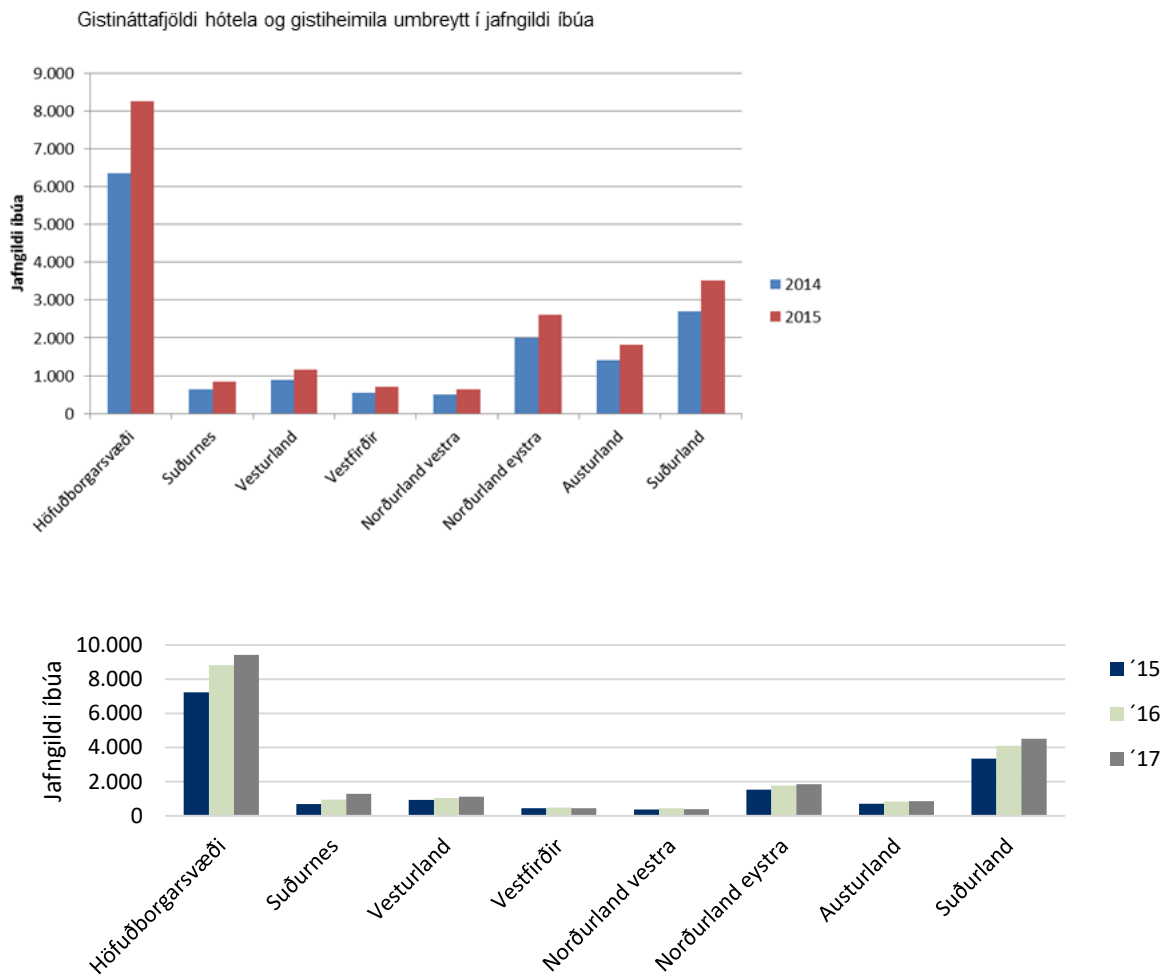
Á sama tíma hefur íbúum fjölgað en ekki síður hefur útlendingum, sér í lagi ferðamönnum, fjölgað og eru allar spár á þá leið að þeim muni áfram fjölga.



MYND 13. FJÖLDI ERLENDRA FERÐAMANNA Á ÍSLANDI FRÁ ÁRINU 2000 TIL 2017.



MYND 14. SPÁ UM FJÖLDA FARÞEGA SEM KOMA INNÁ SCHENGEN SVÆÐIÐ Á ÍSLANDI TIL ÁRSINS 2021¹⁸.



¹⁸ Spá Isavia.

MYND 15. GISTINÁTTAFJÖLDI HÓTELA OG GISTIHEIMILA Í LÖGREGLUUMDÆMUNUM UMBREYTT Í JAFNGILDI ÍBÚA FYRIR ÁRIN 2015, 2016 OG 2017¹⁹.

Heildarfjöldi ferðamanna sem kom til Íslands á árinu 2015 jafngildir tæpum 20 þúsund heilsársíbúum, miðað við gistinætur á hótélum og gistiheimilum skv. tölum Hagstofunnar. Um sumarið dreifist þessi fjöldi um allt landið en á öðrum tímum eru þeir hlutfallslega meira á höfuðborgarsvæðinu.

Á höfuðborgarsvæðinu, á árinu 2015, voru það jafngildi rúmlega 8000 heilsársíbúa sem að jafnaði bættust við íbúatöluna yfir árið og miklar líkur eru á að flestir þessara ferðamanna hafi lagt leið sína niður í miðbæ Reykjavíkur, a.m.k. stærra hlutfall en hjá almennum íbúum.

Á landsbygðinni er ferðamannafjöldinn meira árstíðarbundinn og er mjög mikill yfir sumartímann.

Fjölgun ferðamanna hefur áhrif á öll lögregluembætti en mest eru áhrifin á starfsemi LSS (KEF) vegna landamæraeftirlits og LRH vegna almennrar löggæslu.

Öflug lögregla er undirstaða þess að áætlun þessi geti gengið eftir. Mannauðurinn er þar mikilvægastur og þarf að hafa aðgang að þeim búnaði sem honum er nauðsynlegur til að sinna verkefnum sínum.

Við greiningu á mannaflaþörf er ekki nóg að skoða þann fjölda lögreglumanna sem verið hefur hjá lögreglulíðum fram til þessa. Löggæsluþörfin hefur breyst frá því sem var fyrir á tíð.

Hugmyndafræði varðandi mönnun lögregluembættu byggist í grunninn á markmiðum varðandi neyðarútkallsþjónustu, afbrotavarnir og rannsóknir.

1. Mönnun vegna neyðarútkallsþjónustu: Grunnfjöldi lögreglumanna í almennri löggæslu er ætlað að ná þjónustumarkmiðum um viðbragð við neyðarútköllum (um 67% af mannafla lögreglumanna).
2. Mönnun vegna afbrotavarna: Til að sinna fyrirbyggjandi þáttum er bætt við 15% af mannafla í viðbót við neyðarútkallsþjónustuna, ásamt því að laus tími milli útkalla nýtist í afbrotavarnir (um 10% af mannafla lögreglumanna).
3. Mönnun vegna rannsókna: Til að sinna rannsóknum mála er bætt við 30% af mannafla í viðbót við mannafla við neyðarútkallsþjónustu og afbrotavarnir (um 23% af mannafla lögreglumanna).

Áætluninni er ætlað að vera leiðbeinandi fyrir áherslur og stefnur innan lögreglunnar til næstu fimm ára. Til að ná markmiðum áætlunarinnar er nauðsynlegt að setja fram aðgerðaáætlun sem endurskoðuð verður árlega. Aðgerðunum skal forgangsraðað miðað við kostnað og væntingar um árangur. Í lok ársins 2019 eiga mælingar á öryggi og þjónustu að liggja fyrir. Mikilvægur hluti aðgerðanna snýr að því að hafa nægan fjölda vel þjálfðra lögreglumanna dreifðan um landið og tilbúinn til að bregðast skjótt við óvæntum atvikum.

Stefnt skal að því að innan fimm ára verði markmiði um lágmarksviðmið um öryggi og þjónustu náð.

Með setningu árangursmælikvarða lögreglu við að ná markmiðum um þjónustu- og öryggisstig verður unnt að setja fram áætlun um langtímafjárför byggð á þeim mælikvörðum. Reglubundið mat mun fara fram á mannaflaþörf í ljósi settra mælikvarða og markmiða og ræður þar mestu markmið um neyðarútkallsþjónustu. Miðað er við að fyrir árslok 2019 liggi fyrir áreiðanlegar mælingar á öryggis- og þjónustustigi til að byggja á við ákvörðun um hagkvæmstu nýtingu fjármuna m.t.t. markmiða. Þar til verði eftirfarandi forgangsroðun höfð til hliðsjónar:

Forgangsatriði 1 er að tryggja nægilegan fjölda lögreglumanna sem annast útköll og almennt lögregluftirlit.

¹⁹ Hagstofa Íslands, gistináttafjöldi hótél og gistiheimila.

Forgangsaatriði 2 er að tryggja að sérhæfðar deildir innan lögreglu geti sinnt verkefnum með skilvirkum og fullnægjandi hætti.

Forgangsaatriði 3 er að tryggja lögreglu fullnægjandi búnað og viðunandi þjálfun og símenntun starfsmanna hennar.

Forgangsaatriði 4 er að tryggja öryggi landamæra og skilvirka landamæragæslu.

Haft verði að leiðarljósi að öryggi og þjónusta verði sambærileg alls staðar á landinu.

4. Samantekt

Með vísan til ofangreindrar umfjöllunar er gert ráð fyrir að niðurstöður mælinga, byggðar á settum mælikvörðum, muni gera stjórnvöldum kleift að ráðstafa opinberu fé með skilvirkari hætti en áður. Verður þannig unnt að setja fram áætlun um langtíma mannafla- og fjárförf og jafnframt leggja mat á það með hlutlægum hætti hversu vel hefur tekist að ná tilsettum markmiðum í hverjum flokki fyrir sig. Verður áætlun þessi því notuð til grundvallar vinnu við fjármálaætlun næstu ára og meta skal árlega hvernig gengið hefur að ná markmiðum hennar í samræmi við lög um opinber fjármál. Í löggæsluáætlun þessari eru mælikvarðarnir einfaldir en gert er ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir þegar reynsla af notkun þeirra liggur fyrir.

Með fyrrgreindum fyrirvara um eðli löggæslustarfsins og þær ófyrirsjáanlegu breytur sem geta haft áhrif á mælingar skal stefnt að því að innan fimm ára verði markmiðum um lágmarksviðmið öryggis- og þjónustustigs náð. Að sama skapi verður haft að leiðarljósi að þjónustu- og öryggisstig verði sambærilegt alls staðar á landinu.