



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

UMHVERFI LÖGGÆSLU Á ÍSLANDI 2020-2024

Stefnumiðuð greiningarskýrsla

Desember 2019

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	2
2	ÍSLAND 2020-2024 - ÁHRIFABÆTTIR	2
2.1	HLÝNUN JARÐAR/LOFTSLAGSBREYTINGAR	2
2.1.1	<i>Hnattræn hlýnun – Ísland</i>	3
2.2	NEYÐARÁSTAND - NÁTTÚRUVÁ Á ÍSLANDI	4
2.3	SAMFÉLAGSBREYTINGAR	5
2.4	FÓLKSFJÖLGUN OG -FLUTNINGAR Á HEIMSVÍSU	7
2.4.1	<i>Mannfjöldi á Íslandi</i>	8
2.4.2	<i>Tímabundin viðvera – ferðamenn og vinnuafli</i>	8
2.4.3	<i>Innflytjendur</i>	9
2.5	UMSÓKNIR UM ALPJÓÐLEGA VERND	11
2.6	SKIPULÖGÐ GLÆPASTARFSEMI	12
2.6.1	<i>Peningaþvætti, skattsvik, spilling</i>	14
2.7	FÉLAGSLEGUR MARGBREYTILEIKI – VIÐKVÆM SVÆÐI	16
2.8	TÆKNIBREYTINGAR – TÖLVU- OG NETGLÆPIR	18
3	MANNAFLI OG STYRKUR LÖGREGLUNNAR 2020-2024	20
3.1	MANNAFLAPÖRF	21
3.1.1	<i>Nýliðun í lögreglunni</i>	22
3.2	TRAUST TIL LÖGREGLU OG AÐGENGI AÐ HENNI	23
4	SKIPULAG LÖGREGLU	23
4.1	PRÓUN Á NORDURLÖNDUNUM	23
4.1	SKIPULAG Á ÍSLANDI	24
5	ÞRÓUN Í HELSTU BROTAFLOKKUM 2006-2018	25
5.1	HEGNINGARLAGABROT	25
5.2	SÉRREFSILAGABROT	27
5.3	UMFERÐARLAGABROT	29
5.4	VERKEFNI LÖGREGLU	30
6	SVIÐSMYNDIR	31
6.1	UMHVERFI LÖGGÆSLU ÁRIÐ 2035	31
6.2	SVIÐSMYND 1	33
6.3	SVIÐSMYND 2	34
6.4	SVIÐSMYND 3	35
6.5	SVIÐSMYND 4	36

1 Inngangur

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur frá stofnun árið 2007 reglulega unnið stefnumiðaðar greiningar þar sem leitast hefur verið við að leggja mat á samfélagsógnir. Þetta á m.a. við um skipulagða glæpastarfsemi, tölvu- og netglæpi og mögulega hryðjuverkaógn. Að auki hafa verið unnar sértækari stefnumiðaðar greiningar m.a. um aukið álag á landamæri Íslands og Schengen-samstarfið. Árið 2019 vann greiningardeild ríkislögreglustjóra fjölda skýrslna um íslensk öryggismál samkvæmt beiðni þjóðaröryggisráðs.

Greiningarnar hafa flestar miðast við stuttan eða meðallangan tímaramma, þ.e. 6-24 mánuði. Eftirfarandi greiningarskýrsla er til fimm ára (til loka árs 2024) og er því nýjung í störfum embættis ríkislögreglustjóra.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra vann skýrsluna ásamt deild rannsóknar og þróunar og almannavarnadeild.

Stefnumiðaðar greiningar til lengri tíma eru háðar töluverðri óvissu og er þeim eingöngu ætlað að gefa vísbendingar um mögulega þróun. Í þessari skýrslu er farin sú leið að greina afmarkaða stefnumótandi þætti (e. drivers) sem talið er að knýi fram breytingar til lengri tíma litið. Þáttum þessum er skipt upp í kafla og lýkur hverjum þeirra með umfjöllun um líklegar áskoranir innan málaflokksins, horft til næstu fimm ára. Sú umfjöllun er í sérstökum kafla sett í samhengi við styrk lögreglunnar og stöðu haustið 2019. Með þessu móti er leitast við að varpa ljósi á getu lögreglunnar til að bregðast við þeim mögulegu áskorunum sem taldar eru uppi í köflunum á undan. Vert er að taka fram að umfjöllun um efnahags- og atvinnumál er fléttað inn í kafla um áhrifaþætti þar sem við á.

Í skýrslunni er einnig að finna fjórar sviðsmyndir sem ætlað er að lýsa íslensku samfélagi og umhverfi löggæslunnar árið 2035. Við gerð sviðsmyndanna var tekið mið af þeim áhrifaþáttum á umhverfi löggæslunnar sem fjallað er um í fyrri hluta skýrslunnar. Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur ekki áður beitt slíkum sviðsmyndum í skýrslum sínum en notkun þeirra færir í vöxt hjá

erlendum lögregluliðum. Við gerð sviðsmynda er horft lengra fram í tímann og var árið 2035 valið.

Leggja ber áherslu á að sviðsmyndir fela **ekki** í sér spádóm eða stefnu af neinum toga. Sviðsmyndir leitast við að bregða ljósi á hvers kynni að vænta við tilteknar aðstæður. Þetta er gert með því að skoða mótandi drifkrafta frekar en að draga upp línulegt ferli grundvallað á hinu liðna og þekkta.

Sviðsmyndirnar eru fallnar til að skora á hólmi viðteknar ályktanir og afstöðu til framtíðarlöggæslu. Gætu þær því nýst til hliðsjónar við greiningar, forgangsröðun og ákvarðanatöku.

Loks fylgja skýrslunni tölfraðilegar upplýsingar um öll lögregluembætti landsins. Þar má finna margvíslegan fróðleik sem tengist umfjöllunarefni skýrslunnar og kann einnig að koma að notum við forgangsröðun og ákvarðanatöku.

2 Ísland 2020-2024 - Áhrifaþættir

2.1 Hlýnun jarðar/loftslagsbreytingar

Að leggja mat á ógn vegna hugsanlegra loftslagsbreytinga eða svokallaðrar hnattrænnar hlýnunar er flókið og vandasamt verkefni. Hins vegar verður ekki hjá því komist að freista þess í ljósi þess hversu alvarleg loftslagsvæin er talin.

Á heimsvísu eru breytingarnar margvíslegar og hætta er talin á að hlýnun jarðar geti haft umtalsverð neikvæð áhrif á náttúrulegt umhverfi manna, líf og heilsu.

Orsakir loftslagsbreytinga eru taldar tengjast aukinni iðnvæðingu og losun gróðurhúsalofttegunda.

Vísindamenn telja að á næstu árum muni náttúruhamfarir á heimsvísu bera mikla eyðileggingu í för með sér. Kemur það til af samverkandi þáttum sem orsakast af loftslagsbreytingum, búsetu- og mannfjöldapróun, breytingum í náttúrunni o.fl. Af þessu má draga þá ályktun að þörf fyrir mannúðar- og hjálparstarf aukist. Náttúruhamfarir og veðurofsi af völdum loftslagsbreytinga munu að líkindum leggjast harðast á þróunarlöndin. Þar er einnig mest hætta á að hættulegir smitsjúkdómar breiðist út í kjölfar

eyðileggingar sökum veikra innviða, mannfjölda og fátæktar.

Fræðimenn vara við því að loftslagsbreytingar muni hafa mikil áhrif á landbúnað í þróunarríkjum og vatnsskortur muni aukast. Afleiðingar þess kunna að hafa í för með sér mikla fólksflutninga og hugsanlega átök um land, fæðu og vatn.

Flóttamannahjálpi Sameinuðu þjóðanna segir að loftslagsbreytingar hafi nú þegar reynst hraðari en flestar spár vísindamanna hafa gert ráð fyrir. Í skýrslum stofnunarinnar kemur fram að frá árinu 2008 hafi að meðaltali 21,5 milljón manna neyðst til að flýja heimili sín sökum bráðhættu af völdum veðurs, t.a.m. flóða, ofsaveðra, skógarelda og óbærilegs lofthita. Þúsundir manna flýja árlega vegna hægfara umhverfisbreytinga, s.s. þurrka og landrofs vegna hækkandi stöðu sjávar.

Tengsl loftslagsbreytinga og hættu á átökum hafa verið leidd í ljós þótt ekki verði fullyrt að þar sé á ferð beint orsakasambandi. Nefna má að áður en borgarastríðið í Sílandi braust út 2011 höfðu miklir þurrkar þjakað þjóðina í norðausturluta landsins í fimm ár á undan. Þá þegar hafði um ein og hálf milljón manna neyðst til að flýja heimili sín sökum þurrka. Þannig geta loftslagsbreytingar sáð fræjum átaka og stríðs auk þess sem þær auka á hörmungar sem fylgja átökum og flóttu.¹

Það er álit margra sérfræðinga að loftslagsbreytingar, ásamt öðrum drifkröftum, muni í framtíðinni verða til þess að fjölga þeim sem flýja heimkynni sín. Umræða um áhrif loftslagsbreytinga fær síaukið vægi í alþjóðasamfélaginu. Innan þeirrar umræðu má greina vaxandi áherslu á tengsl loftslagsbreytinga við átök, versnandi lífsskilyrði og fólksflóttu.

Til enn lengri tíma horfa menn til ógnvekjandi sambands fólksfjölgunar og loftslagsbreytinga ef marka má spár vísindamanna um mannfjölda og hlýnun jarðar til aldamóta.

2.1.1 Hnattræn hlýnun – Ísland

Til lengri tíma litið geta breytingar á hita- og sýrustigi sjávar haft alvarlegar afleiðingar á Íslandi t.a.m. með breytingum á lífríki sjávar – fisktegundir gætu t.d. leitað norðar eftir kaldari sjó og mikilvæg fiskimið súrnað. Á hinn bóginn gætu nýjar fisktegundir sótt á Íslandsmið og flökkustofnar fest sig í sessi. Ennfremur kunna tegundir sem eiga undir högg að sækja á kuldaskiðum að styrkjast.

Vistkerfi stöðu- og straumvatna gætu orðið fyrir áhrifum bæði vegna hækkandi hita, bráðunar jökla og aukinnar úrkomu. Þetta gæti haft áhrif á fiskigengd í ám. Breytingar gætu einnig orðið á útbreiðslu dýra- og plöntutegunda. Þannig eru umhverfisbreytingar í hafinu þegar taldar hafa valdið talsverðri fækkun sjófugla.

Áhrif á íslenskan landbúnað gætu að ýmsu leyti reynst jákvæð. Á síðustu áratugum hefur kornrækt aukist stórum skrefum og má að hluta a.m.k. rekja þá þróun til breytinga á veðurfari.

Hlýnun hefur þegar haft áhrif á orkuvinnslugetu vatnsorkukerfisins í þá veru að vatnsmagn er meira en gert var ráð fyrir við hönnun kerfisins.²

Jarðvegsyfirborð getur tekið breytingum og orðið óstöðugra sem aftur gæti orsakað tíðari skriðuföll, berg- og grjóthrun. Stór bergglaup og skriðuföll hafa orðið á Íslandi á síðustu árum og vísindamenn telja sig greina sprungur í fjöllum og jöklum og önnur ummerki breytinga í náttúrunni.

Vísindamenn Umhverfisstofnunar Bandaríkjanna telja sig sjá bein merki þess víða um heim að öfgar í veðri fari vaxandi og á það við um úrkomu, þurrka, hitastig o.s.frv.³

Í næsta umhverfi Íslendinga fara fram rannsóknir sem tengjast breytingum á hafstraumum svo sem Golfstraumnum.⁴ Áhyggjur af því að styrkur hans fari minnkandi, hafa reglulega verið viðraðar á síðustu áratugum. Sveiflur í styrk þessa hafstraums

¹ http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf
<http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>
<http://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

² Í þessum stutta kafla er einkum stuðst við útgefið efni Veðurstofu Íslands, Hafrannsóknarstofnunar og umhverfisráðuneytis.

³ <https://www.epa.gov/climate-indicators/weather-climate>

⁴ <https://www.theguardian.com/environment/2018/apr/13/avoid-at-all-costs-gulf-streams-record-weakening-prompts-warnings-global-warming>

geta haft veruleg umhverfisáhrif og t.a.m. valdið talsverðri kólnun á Íslandi og í nágrenni þess.

Breytingar á veðurfari við Norðurskautið eru einnig ofarlega á baugi, líkt og alkunna er. Bráðnun íss veldur því að siglingarleiðir opnast heimshorna á milli. Þessi þróun kann að hafa í för með sér breytingar á sjóflutningum sérstaklega á leiðinni milli Norður-Evrópu og Norðaustur-Asíu. Hagkvæmni þessara siglingaleiða er háð mörgum breytum og fyrirvörum og því allsendis óvíst hvort umferð skipa muni vaxa svo mjög. Aukist skipaumferð verulega á Norðurslóðum mun hún að líkindum bera með sér aukna hættu á sjóslusum og mengun hafs.

Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020 – 2024

Loftslagsbreytingar auka enn hættu á óstöðugleika og átökum, einkum í þróunarríkjum. Átök, erfiðari lífsskilyrði, aukin fátækt og hröð fólksfjölgun eru meðal helstu áhrifaþátta sem stuðla að miklum fólksflutningum. Líkur eru á að álag muni aukast á landamærum Íslands vegna samfélagslegra afleiðinga loftslagsbreytinga í þeim löndum sem flestir flóttamenn koma frá. Umsóknum um alþjóðlega vernd á Íslandi kann að fjölga og þrýstingur vaxa á að Íslendingar taki við fleiri flóttamönnum með milligöngu alþjóðastofnana. Þessu mun fylgja aukinn kostnaður og álag á löggæslu og aðra samfélagsinnviði.

Frá sjónarhóli löggæslu telur greiningardeild ríkislögreglustjóra að loftslagsbreytingar muni einkum hafa óbein og félagsleg áhrif á Íslandi til næstu fimm ára litið.

Til lengri tíma litið geta áhrif hnattrænnar hlýnunar orðið veruleg ef marka má skýrslu er nefnist „Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi“ sem birt var í byrjun maí 2018. Í skýrslunni sem Vísindanefnd um loftslagsbreytingar vann er horft til langs tíma og kemur þar fram að breytingar á borð við hækkun meðalhita, minnkun jökla, aukna súrnun hafs og skarpari skil í veðri geti orðið talsverðar fram til loka aldarinnar. Í skýrslunni er

ennfremur rakið að hnattrænar loftslagsbreytingar geti aukið líkur á flóðum og annars konar hamförum sem kalla muni á viðbrögð vegna aukinnar náttúruváar.

Ótalin eru hin samfélagslegu áhrif. Almennt er það svo að í íslenskri umfjöllun um loftslagsbreytingar skortir á að hugað sé að líklegum afleiðingum þeirra á þjóðlífið. Þannig telur greiningardeild ríkislögreglustjóra að líkur standi til þess að loftslagsbreytingar og viðbrögð við þeim muni á næstu árum skapa djúpstæðar pólitískar deilur víða á Vesturlöndum og trúlega einnig hér á landi. Hugmyndafræðileg átök tengd umhverfisvernd og loftslagsbreytingum kunna að blossa upp á Vesturlöndum með litlum fyrirvara. Verði raunin sú kann ólga í samfélögum að reynast vaxandi áskorun fyrir löggæsluna.

2.2 Neyðarástand - náttúruvá á Íslandi

Ísland er jarðfræðilega ungt land og eldvirkni mikil. Á sögulegum tíma hafa eldgos að jafnaði orðið hér á landi á um fjögurra til fimm ára fresti.⁵ Jarðskjálftar, flóð, aftakaveður og snjóflóð eru einnig hluti af íslenskum veruleika. Ef neyðarástand skapast vegna náttúruhamfara reynir einkum á viðbragð almannavarna, lögreglu, slökkviliða, Landhelgisgæslunnar og björgunarsveita. Ísland hefur þá sérstöðu meðal þjóða að vera herlaust land. Sú skipan mála hefur í för með sér að á neyðartímum er ekki til staðar viðbótarstyrkur sem kalla má til aðstoðar viðbragðsaðilum við björgunarstörf líkt og í flestum vestrænum ríkjum (þjóðvarðlið, her, varalið).

Sem dæmi um fyrrgreint má nefna að á undanförunum árum hafa orðið nokkur eldgos (Eyjafjallajökull 2010, Grímsvötn 2011, Holuhraun 2014) þar sem reynt hefur mikið á almannavarnakerfið og viðbragðsaðila.

Óblíð náttúruöfl hafa sett mark sitt á íslenskt samfélag frá upphafi vega. Snjóflóð og aðrar hamfarir hafa ítrekað valdið manntjóni á Íslandi. Áhætta vegna náttúruváar telst fara vaxandi með auknum fjölda ferðamanna á stöðum þar sem slíkar aðstæður eru fyrir hendi. Aurskriður, eldgos,

⁵ <http://www.arnastofnun.is/page/eldurogis>

fárviðri og ofsaveður, flóð, flóðbylgjur, jarðhitahætta, jarðskjálftar, jökulhlaup, eitraðar lofttegundir og mengun, öskufall, sjávarflóð og brimsog teljast áhættuþættir með tilliti til hópslysa á Íslandi.

Náttúra Íslands býr yfir miklu aðdráttarafli fyrir ferðamenn. Á hinn bóginn þekkja þeir iðulega lítið til þeirra aðstæðna sem hér ríkja og fá því síður lagt mat á þá hættu sem kann að steðja að. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra framkvæmir áhættuskoðanir og getur sent viðvörunarskilaboð (SMS) í farsíma til ferðamanna vegna yfirvofandi hættu.

Stjórnendur lögreglu hafa skilgreint helstu ferðamannastaði í sínum umdæmum og ferðamenn á Íslandi fara um landið á eigin ábyrgð. Hins vegar þarf sífellt að huga að öryggisatriðum og allri aðstöðu á helstu ferðamannastöðum með tilliti til öryggis, vöktunar og viðbúnaðar.

Ljóst er að hópslys geta sem verkefni reynst smærri lögregluembættum ofviða og reyndar kunna hópslys að vera af þeirri stærðargráðu að kalla þurfi til erlenda aðstoð. Á það einnig við um kennslanefnd sem ríkislögreglustjóri starfrækir. Hún kann að gegna veigamiklu hlutverki þegar mannskæð hópslys ber að höndum.

Miðað við þekkt áhrif loftslagsbreytinga má gera ráð fyrir að tíðni aftakaveðurs, flóða, asahláku, berghruns og snjóflóða kunni að aukast á Íslandi. Mat á þeirri hættu er í höndum sérfræðinga. Um er að ræða breytingar sem kunna að hafa vaxandi áhrif á störf lögreglu til lengri tíma litið.

Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020 – 2024

Náttúruhamfarir á borð við eldgos og ofsaveður kalla á umfangsmiklar lögregluaðgerðir sem eru krefjandi með tilliti til mannafla og tækja. Aukinn fjöldi ferðamanna á Íslandi hefur í för með sér að gera verður ráð fyrir að mun fleiri en áður séu á hamfarasvæðum. Ýmsar tækninýjungar geta auðveldað yfirvöldum að koma boðum til

ferðafólks á hættusvæðum en engu að síður verður að halda uppi aðgangsstýringu og veita erlendum ferðamönnum ráðgjöf og upplýsingar. Allur slíkur viðbúnaður felur í sér ákveðna bindingu fyrir löggæslu.

Gangi spádómar um áhrif loftslagsbreytinga eftir mun íslenska lögreglan standa frammi fyrir auknum kröfum varðandi viðbragðsgetu og þjónustu.

2.3 Samfélagsbreytingar

Grunnstoðir íslensks samfélags og raunar öll tilvera almennings hefur á síðustu árum tekið meiri og hraðari breytingum en áður hefur þekkt í sögu lands og þjóðar. Tölvur, tækni og upplýsingar hafa umbylt samfélaginu. Þjónusta, verslun og viðskipti hafa rofið einangrun Íslands. Hnattvæðing hefur opnað fjarlæg markaðssvæði.

Fríverslunarsamningur við fjölmennasta ríki heims hefur ásamt tölvubyltingu breytt verslun og innflutningi til landsins. Stórbrotin áætlun Kínverja um hnattrænt samgöngu- og flutningakerfi á sjó og landi milli austurs og vesturs⁶ mun, að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra, hafa áhrif - bein eða óbein - á Íslandi ekki síður en annars staðar í Evrópu.⁷ Ákveði íslensk stjórnvöld að taka þátt í kínverska samgönguverkefninu er sýnt að viðskipti við Kína munu aukast enn frekar. Þetta þýðir að innflutningur frá Kína og trúlega öðrum ríkjum Asíu mun enn vaxa.

Nánari viðskiptatengslum fylgja aukin pólitísk samskipti í nafni sameiginlegra hagsmuna. Pólitískur skriðþungi Kínverja á heimsvísu mun aukast á komandi árum. Almennt er litið á Kína sem rísandi stórveldi en vert er að hafa í huga að fleiri ríki í þessum heimshluta munu trúlega eflast og taka meira rými en áður á sviði alþjóðlegra stjórn mála og viðskipta.

Bandarísk stjórnvöld sýna fríverslun við Íslendinga aukinn áhuga. Jafnframt hefur heraflí Bandaríkjanna gengist fyrir talsverðum fjárfestingum á Íslandi, einkum í búnaði og aðstöðu á Keflavíkurflugvelli. Loftslagsbreytingar eru eins konar baksvið þessarar þróunar. Kínverjar hafa

⁶ Þetta kerfi er stundum nefnt „Nýja silkileiðin“. Algengara er „Belti og braut“.

⁷ https://www.merics.org/fileadmin/user_upload/pic/China-Mapping/170515_MERICS_China_Mapping_BRI_March_2017.jpg

mótað norðurslóðastefnu sem m.a. byggir á auknum siglingum um Norður-Íshafið í kjölfar þess að Ís minnkar sökum hlýnandi loftslags. Áhuga Bandaríkjamanna á fríverslun við Íslendinga og frekari hernaðaruppbyggingu í Keflavík má skoða í þessu ljósi þótt jafnframt liggja fyrir að bandarísk stjórnvöld hafa jafnan áhyggjur af hernaðarmætti Rússlands.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur þessar hræringar í samskiptum stórveldanna mótandi áhrifabátt (e. driver) hvað varðar samfélagsbreytingar á Íslandi. Líkur eru á að þróun á norðurslóðum og aðkoma risavelda geti náð til Íslands með ýmsu móti; í pólitísku, efnahagslegu og að lokum samfélagslegu samhengi. Íslandssagan geymir dæmi um mikla flokkadrætti og þjóðfélagsspennu í átökum austurs og vesturs á 20. öld.

Hin „hnattræna millistétt“, þ.e. sá mikli fjöldi fólks einkum í Norður-Ameríku, Asíu og Evrópu sem á síðustu áratugum hefur komist í þær fjárhagslegu álnir að hafa efni á reglulegum ferðalögum landa á milli, hefur í för með sér samfélagsbreytingar sem vert er að hyggja að. Ferðamönnum fylgja sameiginlegar þarfir (gisting, samgöngur, þjónusta) og þar með stuðlar þessi þróun að ákveðinni einsleitni. Alþjóðleg vörumerki skapa viðtekin viðmið og þar með væntingar. Hnattvæðing er ein af forsendum þessarar þróunar, einkum hvað varðar viðskiptasamninga, aðgang að mörkuðum, alþjóðlegt lagaumhverfi, samskipti og tækni.

Tilkoma hinnar „hnattrænu millistéttar“ skapar aukna spurn eftir margvíslegri þjónustu ekki síst hvað flugsamgöngur og áfangastaði varðar. Aukin eftirspurn skapar aukið framboð og samkeppni sem leiðir til lækkunar á fargjöldum sem gerir að verkum að enn fleiri hafa efni á að ferðast landa á milli.

Rísandi millistétt Kína er þegar orðin sýnileg á Íslandi. Beinir flugsamgöngur á milli Íslands og Asíu eru í undirbúningi. Yfirlýstur vilji kínverskra stjórnvalda er sá að komið verði á hið fyrsta reglulegu flugi á milli Kína og Íslands.⁸ Herma fregnir haustið 2019 að vorið 2020 fljúgi eitt

kínverskt flugfélag, hið minnsta, til Íslands. Ætla verður að ferðamönnum frá Asíu eigi eftir að fjölga.

Ísland gæti orðið ákjósanlegur áfangastaður á leið milli Asíu og Norður-Ameríku. Almennt munu því ferðamöguleikar á milli Íslands og Asíu að öllum líkindum aukast á næstu fimm árum.

Vöxtur ferðaþjónustu hefur umbylt íslenska hagkerfinu á skömmum tíma. Ný undirstöðugrein í atvinnulífi landsmanna hefur skapað forsendur fyrir jákvæðri byggðarþróun víða um land.

Vöxtur ferðaþjónustu hefur skapað þörf fyrir erlent vinnuafli. Sú þróun hefur haft margvíslegar félagslegar afleiðingar í för með sér og t.a.m. reynt á opinbera þjónustu og innviði svo sem heilbrigðiskerfi, löggæslu og vinnueftirlit.

Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020-2024

Breytingum sem þessum fylgja auknir möguleikar á sviði nýsköpunar og atvinnu en um leið geyma þær ýmsar ógnir og neikvæðar hliðar hvað varðar áhrif á samfélagið. Þarfir hinnar „hnattrænu millistéttar“ á ferðalögum eru víðast hvar hinar sömu. Auknum fjölda ferðamanna til Íslands fylgir og hefur fylgt eftirspurn eftir margvíslegri „þjónustu“ sem varðar við landsins lög.

Ferðamönnum fylgja afbrot sem lögregla þarf að bregðast við jafnt og þegar íslenskir ríkisborgarar eiga í hlut. Þeim fylgir einnig eftirlit og þjónusta af ýmsum toga sem eykur álag á löggæsluna, t.a.m. landamæragæslu, vegaeftirlit og aðstoð vegna umferðarslysa.

Fjölgun útlendinga í landinu, hvort sem um er að ræða ferðamenn eða fólk sem til landsins kemur sökum vinnu, hefur einfaldlega í för með sér að „markaðurinn“ stækkar; aukin spurn skapast eftir ólöglegri þjónustu af margvíslegum toga. Þessum umskiptum fylgja tækifæri fyrir glæpahópa, innlenda sem erlenda á Íslandi og þar með aukið álag á löggæsluna.

Áhrifa þeirrar þróunar sem hér hefur verið rakin gætir þegar á Íslandi. Aukinn fólksflutningur frá

⁸ „Kínverska sendiráðið beitir sér fyrir beinu flugi á milli Íslands og Kína,“ visir.is, 22.7.2019.

Asíu eykur líkur á mansali og gæti Ísland orðið áfangastaður í slíkri starfsemi milli Asíu og Norður-Ameríku og Evrópu.

Aukinn innflutningur frá Kína kann að skapa nýja möguleika í viðskiptum með eiturlyf og tilbúin fíkniefni (e. designer synthetic drugs) á milli Asíu og Íslands.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra varaði í skýrslum fyrri ára við hættu á vinnumarkaðsbrotum, vinnumansali og „svartri atvinnustarfsemi“ í tengslum við efnahagslegan uppgang á Íslandi og reyndust þær viðvaranir réttmætar. Líkur eru á að framhald verði á þessari þróun á næstu fimm árum. Þótt vísbendingar séu um að heldur muni hægja á byggingamarkaði og umfang slíkrar brotastarfsemi fari ef til vill minnkandi er vandinn viðvarandi. Brotastarfsemi sem þessi gerir miklar kröfur til löggæslunnar og annarra þeirra sem freista þess að sporna við félagslegum undirboðum og öðrum lögbrotum á vinnumarkaði. Að óbreyttu mun lögreglu reynast erfitt að hamla gegn þessari þróun.

Þær samfélagsbreytingar sem hér hafa verið gerðar að umtalsefni eru að sönnu ýmsum breytum háðar. Óvissan varðar m.a. þróun ferðaþjónustu á Íslandi. Atvinnugreinin varð fyrir bakslagi árið 2019 er flugfélagið Wow hætti rekstri. Engu að síður hefur ferðaþjónustan reynst fær um öflugri viðspyrnu en margir höfðu ætlað. Sveigjanleiki hins frjálsa markaðar hefur þar vísast skipt miklu.

Afkoma ferðaþjónustu er háð mörgum breytum; stjórnvöld móta rekstrarumhverfi og þar með samkeppnishæfni að verulegu leyti. Efnahagsástand í heimaríkjum ferðamanna er annar mótandi þáttur. Umhverfisþættir á borð við náttúruhamfarir geta vegið þungt líkt og Íslendingar þekkja t.a.m. eftir gosið í Eyjafjallajökli. Þá er að nefna að tíðarandi getur verið ferðaþjónustu hagfelldur eða mótsnúinn. Dæmi um þetta hefur mátt sjá á síðustu misserum þar sem opinber umræða mótast í auknum mæli af mælikvörðum loftslagsvárs og umhverfisverndar. Ljóst að ferðaþjónusta er viðkvæm atvinnugrein með tilliti til þessa.

Vöxtur ferðaþjónustu hin seinni ár hefur aukið nokkuð álag á lögregluna í landinu. Það á m.a. við um landamæraeftirlit, slys og aðstoð við ferðamenn. Horft til næstu fimm ára telur greiningardeild ríkislögreglustjóra tæpast að vænta mikilla breytinga hvað áhrif ferðaþjónustu á löggæslu varðar. Ekki verður annað séð en að lögreglan standi á næstu fimm árum áfram frammi fyrir krefjandi áskorunum sökum ferðaþjónustu.

2.4 Fólksfjölgun og -flutningar á heimsvísu

Íbúum jarðar fjölgar hratt. Gert er ráð fyrir að fjöldinn verði ríflega 8 milljarðar árið 2025. Fimm árum síðar verða jarðarbúar 8,5 milljarðar, 9,7 árið 2050 og 10,9 við lok aldarinnar.⁹ Lýðfræðilegar greiningar sýna að fólksfjölgunin mun aðallega eiga sér stað í Asíu (sérstaklega Indlandi og Kína) og Afríku (sérstaklega sunnan Sahara).¹⁰ Árið 2022 er búist við að íbúafjöldi Indlands verði meiri en Kína. Á árunum 2015 til 2050 mun helmingur fólksfjölgunar í heiminum eiga sér stað í Afríku.¹¹ Árið 2015 var 41% íbúa Afríku yngri en 15 ára. Fólksfjölgun í þeim ríkjum sem aftast standa á þróunarbrautinni er 2,5 sinnum hraðari en í öðrum ríkjum jarðar.

Á sama tíma fjölgar í hópi aldraðra í hinum vestræna heimi þ.m.t. á Íslandi og þrátt fyrir að fæðingartíðni muni aukast á næstu árum mun það ekki snúa þessari þróun við á þeim svæðum þar sem öldrun íbúa eykst hvað mest. Árið 2050 verða 34% Evrópubúa 60 ára og eldri samkvæmt tölfræðispám Sameinuðu þjóðanna. Á meðan mun yngri fólki fjölga verulega í mörgum löndum sunnan Sahara, Mið-Austurlöndum og Asíu. Talið er að þaðan muni margir flytja búferlum í leit að betri lífsskilyrðum.

Samkvæmt upplýsingum frá Sameinuðu þjóðunum liggur straumur innflytjenda einkum frá fátækum svæðum heims til hinna efnameiri. Á árunum 2010 til 2015 fluttust árlega um 3,2 milljónir manna til þeirra ríkja sem best standa efnahagslega. Raunar lækkaði þessi tala frá næsta fimm ára mæliskeiði, þ.e. 2005 til 2010 þegar 4,5 milljónir manna fluttust

⁹ Skýrsla Sameinuðu þjóðanna 2019, World Population Prospects 2019.

¹⁰ Skýrsla United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2017.

¹¹ Ibid.

til velmegunarríkja á ári hverju. Miðað við núverandi streymi fólks frá fátækari löndum til hinna ríkari mun það ekki duga til að veða upp á móti þeirri fækkun sem spáð er einkum í Evrópu sökum lækkandi fæðingartíðni þótt slíkir fólksflutningar geti dregið úr neikvæðum afleiðingum öldrunar samfélaganna.¹²

2.4.1 Mannfjöldi á Íslandi

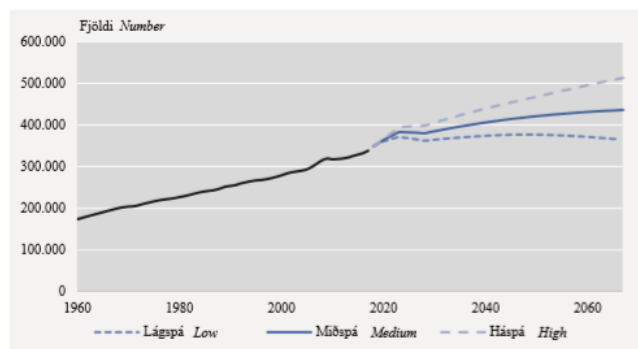
Spár Hagstofu Íslands gera ráð fyrir að Íslendingum fjölgi og gætu íbúar orðið 436 þúsund árið 2067 samkvæmt miðspá Hagstofunnar. Þeim hefði þá fjölgað úr 360 þúsund frá árinu 2019. Fjölgunin er bæði rakin til fólksflutninga og náttúrulegrar fjölgunar. Fólksflutningar til Íslands hafa aukist umtalsvert á síðustu árum og er svo komið að innflytjendur eru tæp 13% þjóðarinnar sem er hátt hlutfall í evrópskum samanburði. Innflytjendur eru tæp 20% vinnandi manna á Íslandi.¹³

Hafa ber í huga að spá Hagstofunnar um mannfjöldapróun geymir lágspá, miðspá og háspá. Reynist lágspáin t.a.m. rétt verða íbúar landsins 365.000 í lok spátímans eftir 47 ár. Með öðrum orðum gefur þessi spá ekki niðurstöðu um öra fjölgun þjóðarinnar. Háspáin gerir ráð fyrir því að íbúar verði 513.000 í lok spátímans eða rúmlega 150.000 fleiri en nú.

Íbúafjölgun á Íslandi verður aðallega vegna erlendra innflytjenda næstu ár. Þótt íslenska þjóðin eldist og fólksfjölgun verði fremur hæg eru Íslendingar nú, og verða enn um sinn, yngri en flestar Evrópuþjóðir. Árið 2065 verður um fjórðungur Íslendinga eldri en 65 ára.

Mynd 1. Mannfjöldinn 1960–2067

Figure 1. Population development 1960–2067



MYND 1. Mannfjöldapróun á Íslandi 1960-2067.¹⁴

Þessar tölur Hagstofunnar eru fyrir landið í heild en spár um íbúafjölda innan einstakra lögregluumdæma eru meiri óvissu háðar. Flutningur fólks frá dreifbýli til þéttbýlis hefur verið hin ríkjandi þróun í búferlaflytningum hvarvetna í heiminum og svo er einnig á Íslandi. Síðastliðinn aldarfjórðung hefur fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu verið mun meiri en á landsbyggðinni. Meira er um að yngra fólk flytji en þeir sem eldri eru og af þeim sökum m.a. eru hlutfallslega margir íbúar höfuðborgarsvæðisins á aldrinum 25-40 ára.¹⁵

Samkvæmt mannfjöldaspá Bygðastofnunar sem nær til ársins 2066 mun fólki fjölga á höfuðborgarsvæðinu. Á sama tíma mun fólksfækkun verða viðvarandi víðast hvar á landsbyggðinni.¹⁶

2.4.2 Tímabundin viðvera – ferðamenn og vinnuafli

Aukin umsvif ferðaþjónustu á Íslandi hafa áhrif á nálega alla innviði landsins ekki hvað síst á samgöngur og löggæslu. Heildarfjöldi ferðamanna sem fóru um Keflavíkurvöll var 9.804.315 árið 2018 sem var 12% fjölgun frá árinu áður.¹⁷ Líkt og alkunna er hafa erfiðleikar í flugrekstri á Íslandi haft neikvæð áhrif á árinu 2019. Hins vegar sýna tölur ISAVIA að mestur hefur samdrátturinn orðið í fjölda

¹² Ibid.

¹³ Hagstofa Íslands.

¹⁴ www.hagstofa.is

¹⁵ Búsetuþróun á Íslandi til ársins 2030. Skýrsla Bygðastofnunar, september 2016.

¹⁶ <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Mannfjoldaspa/mannfjoldaspabyggdastofnunar.pdf>

¹⁷ <https://www.isavia.is/media/1/fartheegaspa-2019-4-1.jpg>

skiptifarþega á Keflavíkurlflugvelli úr tæpum fjórum milljónum manna í ríflega tvær eða um tæp 50%. Skoðun leiðir aftur á móti í ljós að fækkun í komum ferðamanna þ.e. þeirra sem dveljast í landinu er mun minni. Árið 2018 voru þeir ferðmenn 2.951.338 talsins en því er spáð að árinu 2019 verði þeir 2.544.973 sem þýðir fækkun um 12%. Þá hefur ennfremur komið fram að samdráttur í tekjum af ferðamönnum hefur á árinu 2019 ekki reynst svo mikill sem búist var við. Dvalartími ferðamanna hefur lengst og hver þeirra eyðir meiri peningum í landinu en áður var.

Greiningardeild Arion-banka telur að farþegum til Íslands muni fjölga um 2% árið 2020 sem ætti að jafngilda um 50.000 manns. Eldri spár Isavia gerðu ráð fyrir að fjöldi þeirra ferðamanna sem til landsins koma yrði þrjár milljónir 2022. Samkvæmt skýrslu Isavia átti uppbygging á Keflavíkurlflugvelli að skapa þar um 400 ný störf á hverju ári frá 2018-2040.

Bakslag í ferðaþjónustu mun fyrirsjáanlega hægja á þeim vexti sem áður var gert ráð fyrir. Samkvæmt fyrirbyggjandi tölum má gera ráð fyrir að þriggja milljóna fjöldanum og 400 starfa spánni verði tæpast náð fyrr en eftir 2030. Engu að síður er ljóst að fjölgun ferðamanna mun halda áfram að efla atvinnulíf á Suðurnesjum svo fremi sem þróun efnahagsmála og ytri áhrifaþættir helst tiltölulega hagstæð.

Á síðustu árum hefur launþegum fjölgað hlutfallslega mikið hjá starfsmannaleigum, sem leigja starfsmenn til fyrirtækja, t.d. í byggingariðnaði. Í september 2016 var t.d. áætlað að 800 manns hafi starfað hjá starfsmannaleigum og hafði þeim fjölgað um 700 á einu ári. Í mars 2017 var áætlað að um 1.100 erlendir verkamenn störfuðu á vegum erlendra þjónustufyrirtækja og innlendra og erlendra aðila sem leigja út starfsmenn. Árið 2014 voru starfsmannaleigurnar fimm, þjónustufyrirtækin fjögur og starfsmennirnir rúmlega hundrað. Árið 2017 voru starfsmannaleigurnar 28, 11 erlendar og 17 innlendar. Erlendu þjónustufyrirtækin voru fleiri en starfsmannaleigurnar, 49 talsins. Samkvæmt upplýsingum vinnuálastofnunar frá í ágúst 2019 voru þá

starfandi í landinu 37 erlend þjónustufyrirtæki með samtals 230 starfsmenn. Starfsmannaleigur voru skráðar 24, innlendar og erlendar, og veittu þær samtals 978 manns vinnu. Af þessu má ráða að jafnvægi hafi ríkt á þessum hluta vinnuþarfa síðustu tvö ár.

Talsmenn Alþýðusambands Íslands hafa ítrekað lýst yfir áhyggjum sínum vegna mansals á Íslandi; sagt það algengara en fólk gerir sér grein fyrir og skilyrði fyrir slíkri starfsemi séu hagstæð á Íslandi m.a. vegna ófullkominnar lagasetningar.

Þeir erlendu starfsmenn sem koma til landsins á vegum ýmissa fyrirtækja og dvelja hér á landi um nokkurra mánaða skeið eru eins konar dulin íbúafjölgun sem ekki kemur að öllu leyti fram í mannfjöldaspám. Með sama hætti er ekki reiknað með þessu fólki í margvíslegum opinberum áætlunum, til að mynda hvað varðar heilsugæslu, löggæslu og íbúðamarkaðinn.

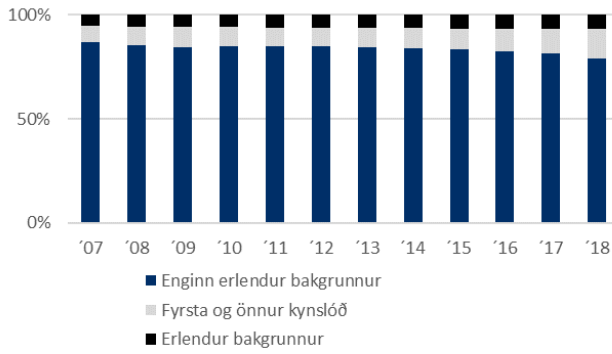
Heildarfjöldi íbúa verður að líkindum meiri en felst í grunnspám Hagstofunnar og sömuleiðis hlutfallslega meiri á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi þar sem áhrifa ferðamanna gætir hvað mest.

2.4.3 Innflytjendur

Hagstofan skilgreinir innflytjanda svo: innflytjandi er einstaklingur sem er fæddur erlendis og á foreldra sem einnig eru fæddir erlendis, svo og báðir afar hans og báðar ömmur. Önnur kynslóð innflytjanda eru einstaklingar sem fæddir eru á Íslandi og eiga foreldra sem báðir eru innflytjendur. Fólk er talið hafa erlendan bakgrunn ef annað foreldrið er erlent. Einstaklingur sem fæddist erlendis en á foreldra sem báðir eru fæddir hér á landi telst einnig hafa erlendan bakgrunn.¹⁸

¹⁸ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-efrir-bakgrunni-2018/>

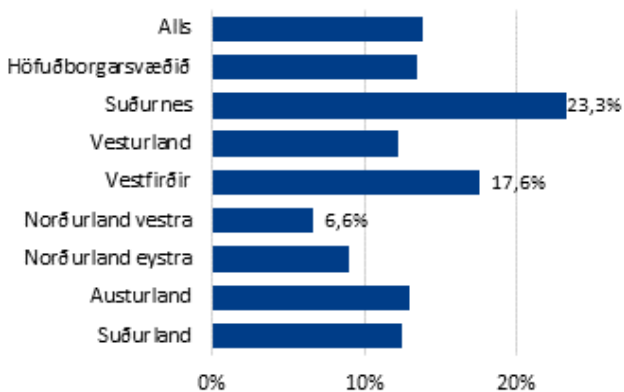
Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020 – 2024



MYND 2. Mannfjöldi eftir bakgrunni 2007-2018, skv. gögnum Hagstofunnar.

Pólverjar eru langfjölmennasti hópur innflytjenda hér á landi eða 38,3%. Næst fjölmennastir eru Lit-háar, 5,2% en þar á eftir koma Filippseyingar sem eru 4,5% allra innflytjenda.

Nokkuð er misjafnt hvar á landinu innflytjendur kjósa að setjast að og fer m.a. eftir atvinnuframboði og húsnæðisverði. Í byrjun árs 2018 voru innflytjendur á Íslandi 43.736 eða 12,6% mannfjöldans, samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands. Fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu voru 30.856 eða 63,5% allra innflytjenda á landinu. Hlutfall innflytjenda af mannfjölda var mest á Suðurnesjum, en þar voru 23,3% íbúa innflytjendur af fyrstu eða annarri kynslóð. Næsthæsta hlutfallið var á Vestfjörðum þar sem 17,6% mannfjöldans voru innflytjendur eða börn þeirra. Lægst var hlutfallið á Norðurlandi vestra, en þar voru 6,6% mannfjöldans innflytjendur eða börn þeirra.¹⁹



MYND 3. Hlutfall innflytjenda, fyrstu og annarrar kynslóðar, eftir landsvæðum 2018 (Mynd: hagstofa.is).

Búast má við að íbúum landsins fjölgi um 20 þúsund, hið minnsta, næstu fimm árin og er þá ekki gert ráð fyrir erlendum ríkisborgurum sem til Íslands koma til starfa í skamman tíma.

Á næstu fimm árum er líklegt að hlutfall innflytjenda á einstökum landsvæðum og þar með í einstökum lögregluumdæmum haldi áfram að aukast.

Áhrif fjölgunar íbúa og hlutfallsleg breyting á uppruna landsmanna mun hafa áhrif á löggæsluna.

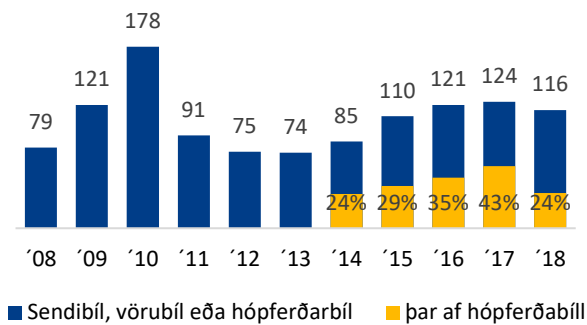
Innflytjendur munu ekki skiptast jafnt á milli umdæma lögreglu. Gera verður ráð fyrir að fjölgunin verði mest hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, á Suðurnesjum og Suðurlandi.

Þessu fylgja margvíslegar áskoranir fyrir lögregluna; reynslan sýnir að lögregla á ekki jafn greiðan aðgang að samfélögum innflytjenda og eru fyrir því margar ástæður. Auknar kröfur um tungumálakunnáttu og menningarläsi munu fylgja fjölgun innflytjenda á Íslandi. Að auki mun svæðisbundin fjölgun innflytjenda hafa margvíslegar félagslegar breytingar í för með sér. Umfang þeirra breytinga kallar á nánari umfjöllun og er hana að finna í sérkafla um „félagslegan margbreytileika“ síðar í skýrslunni.

Fjölgun ferðamanna hefur hugsanlega áhrif á tíðni í tilteknum brotaflokkum. Fyrst skal nefna umferðarlagabrot en aukin umsvif í margvíslegri þjónustu við ferðamenn geta haft áhrif á brot á borð við peningabætti og svarta atvinnustarfsemi. Fjölgun ferðamanna fylgir einnig augljóslega aukin spurn eftir þjónustu og aðstoð lögreglu

Á síðustu misserum hefur hópslysum fjölgað og ítrekað komið upp tilvik þar sem mjög litlu munaði að mikið manntjón yrði.

¹⁹ Ibid.



MYND 4. Fjöldi slasaðra í sendibíl, vörubíl eða hópferðarbíl og þar af í hópferðarbíl árin '14-'18.²⁰

Þessi þróun tengist fjölgun ferðamanna á Íslandi og aðstæðum hér á landi. Samkvæmt öryggismati EuroRap²¹ og Félags íslenskra bifreiðaeigenda (FÍB) sem kynnt var í marsmánuði 2018 getur mikill meirihluti íslenska vegakerfisins ekki talist öruggur. Einungis 6,9 kílómetrar fá hæstu einkunn í öryggismati á 4.200 kílómetrum af þjóðvegum í dreifbýli og þéttbýli. Úttektin nær frá 2012 til 2017. Vegirnir geta fengið eina og upp í fimm stjörnur. Niðurstöðurnar sýna að á Íslandi fær 25% veganna þrjár stjörnur eða fleiri. Þannig geta 75% veganna ekki talist mjög örugg.

Í desember 2017 fór hópferðabifreið með 44 kínverska ferðamenn út af þjóðveginum vestan við Kirkjubæjarklaustur. Þetta var fjölmennasta hópshlys það sem af er öldinni hér á landi og reyndi það mjög á Landspítalann og allar heilbrigðisstofnanir, lögreglu og slökkvilið á Suðurlandi.

Þetta slys má hafa til marks um umfang þeirra viðbragða sem nauðsynleg eru þegar slíkir atburðir verða. Jafnframt þarf að huga að þeim mannafla sem lögreglu er tiltækur við slíkar aðstæður svo hún megi í senn bregðast við og fá haldið uppi lögbundinni þjónustu sinni og skyldum í viðkomandi umdæmi.

Um leið verður ljóst það verkefni sem lögreglan og aðrir sem að viðbragði koma í landinu stendur frammi fyrir verði hér mannskætt slys. Fjölgun flugferða að og frá landinu, ásókn ferðamanna í

hvers kyns skoðunarferðir á láði sem legi og sú aukna umferð sem af hlýst eykur líkur á hópshlysum í landinu.

2.5 Umsóknir um alþjóðlega vernd

Umsóknum um alþjóðlega vernd á Íslandi fjölgaði gríðarlega á árunum 2014-2016 og fram eftir ári 2017. Árið 2016 sóttu alls 1.133 um alþjóðlega vernd á Ísland. Fjöldinn árið 2017 var 1.095 en sumarið 2017 tók umsækjendum að fækka ört á milli mánaða og við árslok varð ljóst að spár um allt að tvöföldun umsækjenda voru fjarri því að rætast.

Í ágúst mánuði 2017 gekk í gildi reglugerð dómismálaráðherra um meðferð umsókna fólks frá „öruggum ríkjum“ (reglugerð um útlendinga, nr. 540/201720 frá 29. maí 2017 og reglugerð um breytingu á reglugerð um útlendinga 775/201721). Nánast samdægurs tók umsóknum um alþjóðlega vernd að fækka og varð samdrátturinn mjög mikill fram til loka árs 2017.

Árið 2018 sóttu alls 789 um alþjóðlega vernd á Íslandi, samkvæmt tölfræði lögreglu. Í ágúst mánuði 2019 höfðu 518 sótt um vernd á lögreglustöðvum í landinu. Í júlí hafði umsóknum fólks frá svokölluðum „öruggum ríkjum“ samkvæmt skilgreiningu útlendingastofnunar fækkað um 20% frá árinu áður.

Fjöldi umsækjenda segir þó ekki allt um álag á stofnanir og starfsfólk vegna umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi. Nefna má að embætti ríkislögreglustjóra rekur nú sérstaka deild, stoðdeild, sem framfylgir ákvörðunum útlendingastofnunar um brottvísanir þeirra sem synjað er um alþjóðlega vernd.

Í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða glæpastarfsemi hefur komið fram það mat að ástæða sé til að hafa áhyggjur af því að einhverjir þeirra sem æskja alþjóðlegrar verndar sæti misneytingu og jafnvel mansali.

²⁰ Ársskýrslur Samgöngustofu <https://www.samgongustofa.is/umferd/tolfraedi/slysatolur/arsskyrslur-slysaskraningar/>

²¹ EuroRap eru samtök 29 bifreiðaeigendafélaga í jafnmörgum löndum Evrópu, stofnuð árið 1999 að frumkvæði [FIA](#), alþjóðasamtaka bifreiðaeigendafélaga.

Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020-2024

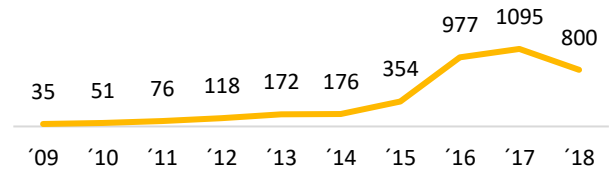
Viðbrögð stjórnvalda hafa leitt í ljós getu ríkisvaldsins til að stemma stigu við tilhæfulausum umsóknum um alþjóðlega vernd á Íslandi. Vera kann að frekari viðbrögð verði nauðsynleg á næstu fimm árum. Almennt er það mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að tæpast komi til þess að fjöldi tilhæfulausra umsókna aukist á nýjan leik verði núverandi stefnu stjórnvalda við haldið.

Á hitt ber að líta að samsetning þess hóps sem óskar alþjóðlegrar verndar á Íslandi hefur tekið breytingum. Þannig hafa tugir manna frá Venesúela sótt um alþjóðlega vernd hér á landi á síðustu misserum. Ástæða er einnig til að fylgjast með fjölda umsókna frá Írak og Sýrlandi ekki síst í ljósi hernaðaraðgerða Tyrkja haustið 2019.

Í þeim tilvikum sem fólk utan Evrópu óskar verndar á Íslandi skapast iðulega vandi vegna þess að áreiðanlegar upplýsingar um viðkomandi skortir. Flækjustig slíkra tilfella er oft mjög hátt og tímafrekt að leiða umsóknir viðkomandi til lykta.

Því er það svo að þótt fjöldi þeirra sem óska alþjóðlegrar verndar minnki kunna lögregla og önnur yfirvöld að standa frammi fyrir fjölgun krefjandi tilvika. Fjöldinn segir því ekki allt þegar þess er freistað að leggja mat á álag á kerfi og starfsfólk stofnana vegna umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi. Uppruni viðkomandi og samsetning þess hóps sem leggur fram slíkar óskir er einnig mikilvægur áhrifaþáttur.

Loks ber að halda til skila að á Íslendingum hvíla alþjóðlegar skuldbindingar um að veita fólki sem flýr átök og ofsóknir alþjóðlega vernd. Þegar horft er til ástandsins í Mið-Austurlöndum og Afríku telst líklegt að á næstu fimm árum muni reyna enn frekar á þessar skuldbindingar. Sú stefna íslenskra stjórnvalda að hafna tilhæfulausum umsóknum fólks frá „öruggum ríkjum“ getur því á tímabilinu aukið svigrúm til að uppfylla þær skuldbindingar og væntingar sem uppi eru varðandi móttöku og samfélagsaðlögun flóttafólks frá stríðs- og hörmungasvæðum.



MYND 5. Fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi árin 2009 til 2018 (Heimild: Útlendingastofnun).

2.6 Skipulögð glæpastarfsemi

Frá árinu 2008 hefur greiningardeild ríkislögreglustjóra unnið skýrslur um skipulagða glæpastarfsemi á Íslandi. Síðustu ár hafa skýrslur þessar verið birtar á Internetinu og eru þær því aðgengilegar almenningi öllum í samræmi við þá stefnu ríkislögreglustjóra að borgararnir séu reglulega upplýstir um stöðu mála og þróun á þessu sviði.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra birti síðast skýrslu um skipulagða brotastarfsemi haustið 2019.²²

Í skýrslunni er að finna ítarlega umfjöllun um þennan málaflokk. Þar segir m.a. um hættuna á peningabætti:

„Það er mat lögreglu að hér á landi starfi skipulagðir hópar brotamanna sem sumir hverjir búa yfir umtalsverðum styrk og fjármagni. Eftir því sem hópar þessir eflast verður örðugra fyrir lögreglu að sporna gegn starfsemi þeirra. Þeir eiga auðveldara með að fela slóð sína og fjárhagslegur styrkur gerir þeim kleift að kaupa sérfræðipækkingu og fela ágóða starfseminnar í löglegum rekstri. Slík aðferð við peningabætti getur haft bein áhrif á markaði, t.d. vegna betri samkeppnisstöðu sem ólöglegur ábati tryggir.“

Áhrif skipulagðrar glæpastarfsemi á samfélagið eru margvísleg og öll neikvæð. Það á við um tíðni afbrota, alvarleika þeirra, neikvæð áhrif á viðskiptalíf og vinnumarkað, þar á meðal skekktu samkeppnisstöðu og fjártjón fyrirtækja, tekjumissi hins opinbera auk þess sem skipulagðri

²² <https://www.lögreglan.is/wp-content/uploads/2019/05/Skip.-glæpast.-endanleg-2019.pdf>

brotastarfsemi fylgir ofbeldi sem verður til þess að draga almennt úr öryggi í samfélaginu.“

Ofanritað má hafa til marks um hvers er þörf í baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi. Hún virðir engin landamæri og reynsla sýnir að slíkar rannsóknir eru krefjandi með tilliti til tíma og kostnaðar. Jafnframt er nauðsynlegt að íslenska lögreglan og aðrar stofnanir réttavörslukerfisins búi yfir nægilegum styrk í formi fjármuna og sérhæfðs mannafla til að bregðast við þeirri þróun sem augljóslega á sér stað hér á landi og greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur margítrekað varað við í tæpan áratug.

Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra er minnt á gildi og nauðsyn frumkvæðislöggæslu sem látið hefur undan síga á síðustu árum sökum manneklu og fjárskorts. Það er mat reyndra lögreglumanna að árangri í baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi verði tæpast náð án frumkvæðislöggæslu; án nauðsynlegs styrks, þekkingar og þjálfunar sérhæfðra rannsóknarlögreglumanna. Öflugt samstarf við erlend lögreglulið og stofnanir er jafnframt talið mikilvægt.

Um frumkvæðisvinnu lögreglu segir svo í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá haustinu 2017:

„Afbrotatölfræði lögreglu gefur ein og sér ekki nægilega glögga mynd af þeim brotaflokkum sem tengjast iðulega skipulagðri glæpastarfsemi, s.s. fíkniefnabrotum, mansali og vændi. Rannsóknir innan þeirra brotaflokka byggjast að verulegu leyti á frumkvæðisvinnu lögreglu sem aftur hefur áhrif á þær tölfræðilegu upplýsingar sem tiltækar eru. Skipulögð brotastarfsemi tengist auk þess í auknum mæli lögregli starfsemi og brotastarfsemin dulin með þeim hætti.

Skipulögð brotastarfsemi er iðulega samofin lögreglum rekstri fyrirtækja og mikilvægt er að rannsaka skattahluta brotastarfseminnar þar sem brotamönnum getur reynst erfitt að gera grein fyrir hagnaði, tekjum eða eignum sem aflað er með ólöglegum hætti. Upptaka ólöglegs ávinnings er úrræði sem margir innan lögreglu telja vannýtt.“ (bls. 1)

Þar segir enn fremur:

„Hvað skipulagða glæpastarfsemi varðar er mikilvægt að haft sé í huga að lögreglurannsóknir á þessu sviði krefjast mikils mannafla og eru tímafrekar. Skipulögð brotastarfsemi er þess eðlis að þörf er á öflugri frumkvæðislöggæslu sem er krefjandi verkefni ekki síst sökum þess að hún krefst ólíkrar nálgunar m.a. eftir brotaflokkum og sérfræðþekkingar á hinum ýmsu sviðum samfélagsins auk menningarlæsis, tungumálakunnáttu, tölvu- og tækniþekkingar o.fl. Þá felur frumkvæðislöggæsla gagnvart skipulagðri brotastarfsemi iðulega í sér samstarf við hinar ýmsu stofnanir samfélagsins og er það breytilegt eftir viðfangsefni hverju sinni. Þetta á t.a.m. við um vinnumansal, brot á vinnulöggjöf, peningabætti o.fl.“ (bls. 6).

Um samfélagsbreytingar og nýjar kröfur til lögreglunnar segir m.a. í skýrslunni:

„Á árum áður ríkti einsleitni í fámennu samfélagi Íslendinga og einangrun landsins veitti vissu skjól gagnvart alþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi en slíku er ekki til að dreifa í dag. Lögreglunni hefur ekki verið gert kleift að fylgja eftir þróun og breytingum samfélagsins. Frumkvæðislöggæsla krefst mannafla og fjármuna til lengri tíma. Í stað þess að lögreglumönnum væri fjölgað til þess að efla frumkvæðislöggæslu á sviði afbrotavarna fækkaði lögreglumönnum stórlega frá árinu 2007 og draga þurfti úr starfsemi lögreglu á öllum sviðum.

Þessi skortur á frumkvæðislöggæslu gerir það að verkum að lögreglan fylgir ekki nægilega vel samfélagsþróun og býr þannig ekki yfir nauðsynlegri getu til að takast á við breytingar sem fylgja t.a.m. alþjóðavæðingu og skipulagðri glæpastarfsemi þvert yfir landamæri.“ (bls.6).

Frá útkomu skýrslunnar árið 2017 hafa fjárveitingar til lögreglu aukist og lögreglumönnum fjölgað. Enn skortir þó á svo auka megi frumkvæðislöggæslu svo ásættanlegt geti talist.

2.6.1 Peningaþvætti, skattsvik, spilling

Í skýrslu ársins 2019 um skipulagða brotastarfsemi er að finna eftirfarandi kafla um peningaþvætti, skattsvik og spillingu:

„Í aprílmánuði 2019 birti embætti ríkislögreglustjóra áhættumat greiningardeildar vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Var þetta gert í samræmi við kröfur sem fylgja aðild að FATF (e. Financial Action Task Force), aðþjóðlegum aðgerðahópi gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.²³

Fólksfjölgun fylgir að markaður fyrir ólöglega starfsemi vex. Þessi sannindi eru að sönnu einföld en virðast á stundum gleymast. Íslendingum fjölgar, innflytjendum fjölgar, ferðamönnum fjölgar, umsækjendum um alþjóðlega vernd fjölgar, erlendu verkafólki fjölgar; allt verður þetta til að skapa þeim sem hagnast á ólöglegri starfsemi fleiri tækifæri.

Umfang hins svarta hagkerfis á Íslandi er í raun óþekkt þótt margar rannsóknir hafi verið gerðar og stjórnvöld hafi ítrekað á síðustu áratugum skipað starfshópa og tekið saman skýrslur í því skyni að bregða „heildstæðri mynd“ á viðfangsefnið.

Skattsvik eru umfangsmikill hluti svarta hagkerfisins. Í skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 20. júní 2017 sem nefnist „Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða“ segir að þau séu nú talin svara til 3-7% af landsframleiðslu eða um það bil 10% af heildartekjum hins opinbera. Sé miðað við að undanskot árið 2016 hafi numið 4% af landsframleiðslu myndi það svara til 100 milljarða króna. Er þá öll skattaundanskot ekki talin þar sem aflandseignir og fleira vantar inn í þessa tölu.

Í fyrrnefndri skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir á bls. 3: „[Skattsvik]... eru talin umfangsmest innan byggingar- og verktakaiðnaðar, ferðaþjónustu sem og innan annarrar persónulegrar þjónustu. Aukin umsvif ferðaþjónustunnar hafa leitt til vaxandi skattundanskota, m.a. vegna umfangs

heimagistingar, þátttöku erlendra starfsmanna og einyrkjastarfsemi í greininni.“

Ástæða þykir til að vekja athygli á ofangreindum upplýsingum um umfang skattsvika þar eð ætla verður að hluti skattaundanskota tengist peningaþvætti og annars konar skipulagðri glæpastarfsemi með beinum og/eða óbeinum hætti.

Í þessu efni skal vakin athygli á skýrslu norsku efnahagsbrotalögreglunnar (n. Økokrim).²⁴ Í henni segir um skattsvik að þau verði áfram fyrirferðarmesti brotaflokkurinn á sviði efnahagsbrota. Nú sé auðveldara en áður að leyna eignum í skattaskjólum. Í vöxt færast í Noregi að upp komist um norska ríkisborgara sem tilkynnt hafa að þeir hafi flutt erlendis en í ljós kemur að viðkomandi dvelja svo lengi í Noregi á ári hverju að þeir eru með réttu skattskyldir þar hvað varðar allar tekjur og eignir. Aukið upplýsingaflæði landa í milli er, að sögn norsku efnahagsbrotalögreglunnar líklegt til að leiða í ljós fleiri slík mál.

Önnur meginniðurstaða norsku skýrslunnar er að fjárfsvik tengd sýndarviðskiptum fyrirtækja hafi vaxið að umfangi og segir að virðisaukaskattsvik með útgáfu tilhæfulausra reikninga vegi þar þyngst. Sýndarviðskipti eru einnig nýtt til að dylja „svarta vinnu“, taka verðmæti út úr fyrirtækjum, svipta ríkið skatttekjum og til að þvætta peninga. Skipulögð tryggingasvik eru einnig áberandi í Noregi og birtast þau m.a. í sýndarráðningum starfsfólks þar sem markmiðið er að svíkja út dagpeninga, sjúkrapeninga og fleira en starfinu sinna starfsmenn í „svartri vinnu“.

Í skýrslu norsku lögreglunnar er að finna ítarlega umfjöllun um spillingu og vekja skýrsluhöfundar efnahagsbrotalögreglunnar athygli á að Noregur hefur á síðustu árum færst niður lista samtakanna Transparency International.²⁵ Samtökin berjast gegn spillingu og gefa á hverju ári út lista þar sem löndum er raðað í sæti eftir mælikvörðum þar um. Noregur er nú í sjöunda sæti og hefur fengið lakari einkunnir á síðustu fjórum árum (88 stig árið 2015, 84 stig 2018). Þar í landi sýna rannsóknir að í tíunda hverju fyrirtæki þekkja menn dæmi spillingar. Árið 2017 var 83

²³ Skýrsla um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka: https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/04/Áhættumatpeningaþvætti_fjármögnun-hryðjuverka_2019.pdf

²⁴ Trusselvurðing, Økokrim 2018.

²⁵ <https://www.transparency.org/cpi2018>.

spillingarmálum vísað til lögreglu og fer tilvikum þessa fjölgandi. Jafnframt fjölga alvarlegum spillingsmálum og er nú svo komið að fjöldinn er sambærilegur við það sem þekkt á öðrum Norðurlöndum. Segir í skýrslunni að spilling sé sérlega skaðlegt fyrirbrigði með tilliti til trausts innan atvinnulífsins sem og vegna trausts almennings til stjórnvalda. Fullyrt er að aukin spilling geti grafið undan sjálfum stöðum og fjármögnun hins lýðræðislega velferðarsamfélags.

Í kafla um spillingu á bæjar- og sveitarstjórnarstigi segir að sakamál síðustu ára gefi til kynna sérstaka hættu á spillingu í tengslum við leyfisveitingar vegna skipulagsmála og byggingaframkvæmda. Sú hættu sé fyrir hendi að starfsmenn á bæjar- og sveitarstjórnarstigi ýmist reyni að hagnast á aðstöðu sinni með tilliti til leyfa vegna framkvæmda eða þeim séu boðnar mútur. Fjallað er um að framferði sem almenningur upplifi sem siðleysi og spillingu á þessu sviði stjórnsýslunnar þurfi ekki nauðsynlega að fela í sér lögbrot. Sagt er frá rannsókn á vegum samtaka sveitarfélaga í Noregi árið 2018. Í henni kváðust 85% stjórnenda á bæjar- og sveitarstjórnarstigi telja spillingu „lítla eða mjög litla“ á þessu sviði opinbers reksturs. Í sömu könnun sögðu 13% þátttakenda að þeir hefðu á síðustu 12 mánuðum orðið fyrir þrýstingi um að hygla sérstaklega tilteknum aðilum í störfum sínum. Transparency International segir í umfjöllun sinni um dóma sem gengið hafa í spillingsmálum í Noregi frá 2003 til 2017 að opinberir starfsmenn tengist nær helmingi tilvika. Þetta geti verið til marks um að opinberir starfsmenn vanmeti hættu á spillingu á bæjar- og sveitarstjórnarstigi.

Evrópulögreglan bendir á að skipulagðir glæpahópar leitist við að koma félögum hópanna í störf eða ná tökum á starfsfólki jafnt í einkageiranum sem í opinberum rekstri. Þetta sé gert með mútugreiðslum og annars konar freistingum og markmiðið sé að greiða fyrir annars konar brotastarfsemi. Þannig geti spilling á bæjar- og sveitarstjórnarstigi ýtt undir frekari skipulagða brotastarfsemi.

Á undanliðnum árum hafa samtökin Transparency International ítrekað haldið því fram að á heimsvísu

sé byggingariðnaður sú grein atvinnulífsins þar sem spilling er mest.

Horft til Íslands hafa hin síðustu ár einkenst af stóru auknum umsvifum í byggingariðnaði, einkum á höfuðborgarsvæðinu og hækkun fasteignaverðs. Mikil spurn eftir lóðum og fasteignum getur skapað freistnivanda og þar með hættu á spillingsbrotum líkt og almennt gildir um úthlutun eða kaup takmarkaðra gæða. Slíkt ástand getur skapað spillingshættu jafnt í einkageiranum sem hinum opinbera.

Í september 2018 skilaði starfshópur forsætisráðherra skýrslu sem nefnist „Efling trausts á stjórnarmálum og stjórnsýslu“. Hópnum var m.a. falið að „kanna hvaða breytingar séu nauðsynlegar á lögum og reglum til að auka gagnsæi og varnir gegn spillingu, stuðla að heilindum í störfum í almannabágu og takast á við hagsmunaárekstra í tengslum stjórnsýslu og atvinnulífs.“

Í samantektarkafli skýrslunnar segir: „Íslendingar hafa farið sér hæggar en nágrannabjóðirnar í aðgerðum til að tryggja heilindi í opinberum störfum og hér á landi hefur minna tillit verið tekið til tilmæla og leiðbeininga alþjóðlegra stofnana um varnir gegn spillingu en æskilegt hefði verið.“²⁶

Líkt og Noregur hefur Ísland færst niður spillingslista Transparency International á síðustu árum og var árið 2018 neðst Norðurlanda í 14. sæti.²⁷

Annar burðarás hins svarta hagkerfis hvílir á ólöglegri starfsemi og skipulögðum alvarlegum afbrotum svo sem fíkniefnaviðskiptum og mansali. Þessi starfsemi veltir miklum fjármunum og ætla verður að umtalsverður hluti þeirra sé þvættaður á þann veg að reynt sé að fela hann í löglegri starfsemi fyrirtækja eða fjárfestingum af ýmsum toga innanlands sem erlendis. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) er umfang slíkrar starfsemi í ríkjum Evrópusambandsins að meðaltali 0,40 til 0,46% af vergri landsframleiðslu.²⁸

Ef miðað er við að umfang ólöglegrar starfsemi sé 0,36 – 0,38% af vergri landsframleiðslu Íslendinga og

²⁶ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=07711a8f-b116-11e8-942c-005056bc530c>

²⁷ <https://www.transparency.org.uk/press-releases/global-construction-sector-most-corrupt/>

²⁸ Sjá Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments, útg. 2018. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/8714610/KS-05-17-202-EN-N.pdf/eaf638df-17dc-47a1-9ab7fe68476100ec>

ef horft er til skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 2017 og gert ráð fyrir að umfang skattsvika svari til 4% af landsframleiðslu má gróflega áætla að þessir tveir þættir nemi samtals um 110 milljörðum króna á ári (skattaundanskot 100 milljarðar, ólögleg starfsemi 10 milljarðar). Taka verður þessum ályktunum greiningardeildar ríkislögreglustjóra með fyrirvara en vert er að hafa í huga að þessar upphæðir eru fengnar fram með varfærnislegum útreikningum. Þær kunna að vera hærri og endurtekið skal að mat á skattaundanskotum er ekki tæmandi.

Ennfremur skal minnt á fyrri skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða glæpastarfsemi þar sem fram kemur það mat að hún fari vaxandi í landinu. Við mat á þeirri ógn og skaða sem slík starfsemi veldur og horft til skipulagðra vinnumarkaðsafbrota er nauðsynlegt að jafnframt sé tekið tillit til peningaþvættis og umfangs svarta hagkerfisins almennt. Þá er ótalinn sá skaði sem svarta hagkerfið veldur á markaði með því m.a. að skekkja samkeppnisstöðu.“

Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020 – 2024

Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá 2019 segir m.a:

„Ástæða kann að vera til að huga sérstaklega að flækjustigi og öðrum hindrunum í innra samstarfi lögregluembætta sem og í samstarfi þess mikla fjölda stofnana sem ætlað er að sinna margvíslegri þjónustu og eftirliti. Á það ekki síst við um upplýsingaskipti þeirra stofnana og túlkun á reglum um hvernig haga beri samstarfi.

Í umfjöllun um áhættumat hér að framan má sjá að án áherslubreytinga eru litlar líkur á að markverður árangur náist í baráttu við skipulagða glæpastarfsemi á Íslandi. Þetta mat byggir á traustum upplýsingum og málum sem ratað hafa til lögreglu. Aukinna rannsókna og frumkvæðislöggæslu er þörf. Ítrekað hefur verið bent á að fjöldi lögreglumanna í landinu hefur ekki haldist í hendur við þróun samfélagsins og ný

verkefni sem henni fylgja.²⁹ Lögreglumönnum sem sinna rannsóknum á fíkniefnamálum og öðrum birtingarmyndum skipulagðrar brotastarfsemi hefur fækkað á undanliðnum árum.“

Ástæða þykir til að vekja athygli á framangreindum upplýsingum um umfang skattsvika þar eð ætla verður að hluti skattaundaskota tengist peningaþvætti og annars konar skipulagðri glæpastarfsemi með beinum og/eða óbeinum hætti.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að íslenska lögreglan muni, að óbreyttum styrk, standa frammi fyrir vaxandi umfangi skipulagðrar brotastarfsemi í landinu á næstu fimm árum. Ástæða sé til að ætla að ólöglegir markaðir, ekki síst fíkniefnamarkaðurinn, fari stækkandi. Við það bætist peningaþvætti og annars konar umsvif innan svarta hagkerfisins.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur líklegt að á næstu árum aukist umræða um nauðsyn þess að mynda sérstaka rannsóknardeild í þeim tilgangi að takast á við skipulagða glæpastarfsemi, þar með talið peningaþvætti, á Íslandi.

Barátta gegn skipulagðri glæpastarfsemi mótast að verulegu leyti af forgangsröðun og framtíðarsýn þingheims og stjórnvalda innan þessa málaflokks.

2.7 Félagslegur margbreytileiki – viðkvæm svæði

Í stefnumiðuðum skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra hefur einkum verið horft til nágrannalanda, Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar, þróunar þar og breytinga. Þetta kemur til af þeim líkindum sem eru með Íslandi og ríkjum þessum í félagslegu, menningarlegu, efnahagslegu, pólitísku, lagalegu og sögulegu tilliti. Í einföldu máli má segja að breytingar/hræringar á flestum sviðum samfélaga Norðurlanda hafi oft átt sér samsvörun síðar á Íslandi. Þetta á við um breytingar á sjálfri samfélagsgerðinni og félagslega þróun af ýmsum toga.

Hverfi og götur í stærri borgum Norðurlanda bera þess víða merki, að margra mati, að félagsleg

²⁹ Sjá t.d. umræðu á alþingi: <https://www.althingi.is/altext/145/s/1777.html>

aðlögun hafi mistekist og aðlögun innflytjenda að norrænum samfélögum hafi í mörgum tilvikum ekki verið í samræmi við vonir og yfirlýsta stefnu stjórnvalda.

Margir áhrifaþættir eru þar á ferð sem erfitt er að stjórna í frjálsum samfélagi. Þess þekkjast dæmi frá Norðurlöndum að stórir hlutar hverfa séu byggðir innflytjendum frá ákveðnum svæðum heims. Í þeim tilvikum myndast einsleit nærsamfélög að mestu byggð jaðarsettum þjóðfélagshópum. Í Svíþjóð kallast slík svæði „utsatta områden“ („viðkvæm svæði“) og þar hafa gengi og glæpahópar myndast umfram það sem gerist utan þessara svæða.³⁰

Málaflokkurinn er viðkvæmur, ekki síst í pólitísku tilliti og kallar á samræmd viðbrögð stjórnvalda. Ein ástæða þess að „viðkvæm svæði“ myndast er sú að innflytjendur leita stuðnings, eðlilega, innan þess þjóðarbrots sem þeir tilheyra og fyrir er í viðtökuríkinu. Þannig verða til hverfi og svæði tiltekinna þjóðarbrota sem hafa tilhneigingu til að einangrast m.a. vegna þess að hópar viðtökuríkisins draga sig frá þeim eða innflytjendur kjósa einfaldlega að samlagast ekki því nýja samfélagi sem þeir nú tilheyra.

Við þetta bætist að staða innflytjenda er nánast undantekningarlaust veikari en þeirra sem fyrir eru og veldur þar miklu tungumál, menningarläsi og margir aðrir félagslegir þættir. Hættan á félagslegri einangrun og ónógum framgangi innan samfélagsins er því talsverð og hefur í tilvikum margra í för með sér brostnar væntingar og vonleysi. Slík félagsleg staða getur auðveldlega leitt fólk á braut afbrota og gengjastarfsemi.³¹

Íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á félagslega blöndun meðal annars í húsnæðisáætlunum og í félagslega kerfinu.³² Í yfirlýsingu þáverandi ríkisstjórnar um umbætur á sviði húsnæðismála frá árinu 2015 var lögð sérstök áhersla á félagslega blöndun: „Áhersla verður á íbúðir af hoflegri stærð

og að tryggð verði félagsleg blöndun í leiguíbúðunum.“ Til frekara marks um áherslu á félagslega blöndun má einnig nefna framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda í Reykjavík, sem borgarstjórnarflokkar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs kynntu: „Markmið áætlunarinnar er að Reykjavík verði áfram í forystu í málefnum innflytjenda og að markvisst verði unnið að því að stuðla að aukinni samfélagsþátttöku þeirra, meðal annars með eflingu íslenskukennslu, stuðningi við einstaklingsmiðað nám í skólum og að tryggð verði félagsleg blöndun í öllum hverfum borgarinnar,“ sagði þar.

Þessari afstöðu fylgdu flokkar þessir eftir í borgarstjórn árið 2017 þegar kynnt var í aprílmánuði húsnæðisáætlun Reykjavíkurborgar. Þar segir: „Á öllum nýjum þróunarsvæðum hefur verið samið um að hlutfall leigu- og búseturéttaríbúða á hverju uppbyggingarsvæði verði 20-25%. Jafnframt hefur verið samið um að Félagsbústaðir hafi kauprétt að um 5% af öllum nýjum íbúðum. Hvoru tveggja til að tryggja félagslega blöndun um alla borg.“

Í íslensku samfélagsumræðu tíðkast að vísa til „landanna sem við berum okkur saman við.“ Augljóslega er átt við önnur Norðurlönd og er sú áhersla á félagslega blöndun sem finna má í tilvitnunum hér að framan trúlega að hluta, hið minnsta, komin til sökum þess vanda sem víða hefur skapast í stærstu borgum nágrannaríkja og stjórnvöld þar gangast í senn við og boða úrbætur vegna.

Ekki þarf að leita langt aftur til að finna réttnefnd fátækrahverfi í Reykjavík og er þá átt við braggahverfin, Pólana og Höfðaborgina svonefndu; lélegt húsnæði sem reyndist nauðsynlegt að nýta sökum mikillar húsnæðiseklu eftir síðari heimsstyrjöld. Höfðaborgin reis 1941 og stóð í

³⁰ Sjá skýrslu sænsku lögreglunnar um „viðkvæm svæði“, 2015 [https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis%20Ovriga%20rapporter/Utsatta%20områden%20%20sociala%20Orisker%20kollektiv%20förmåga%20och%20oönskade%20händelser%20\(2\).pdf](https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis%20Ovriga%20rapporter/Utsatta%20områden%20%20sociala%20Orisker%20kollektiv%20förmåga%20och%20oönskade%20händelser%20(2).pdf) 4

³¹ Ibid.

³² <http://www.ruv.is/frett/vilja-adstoda-folk-ut-ur-felagslega-kerfinu>
<https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1114254/>
<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2015/05/29/Storfelldar-umbaetur-ihusnaedismalum-landsmanna/>
<http://reykjavik.is/frettir/rottaek-felagsleg-og-storhuga-husnaedisaetlun-kynnt>

rúma þrjá áratugi og má hafa það til marks um hversu erfitt getur reynst að vinda ofan af þeim vanda sem ónóg félagsleg blöndun skapar.

Líklegar áskoranir innan málaflokksins 2020 – 2024

Fyrirliggjandi upplýsingar benda til að í einstökum bæjarfélögum og hverfum á höfuðborgarsvæðinu muni hlutfall innflytjenda enn vaxa. Er svo komið að í sumum hverfum og bæjarfélögum er hlutfall innflytjenda frá 20 til 34% íbúanna, samkvæmt Hagstofu Íslands. Því kann að reyna á yfirlýsta áherslu stjórnvalda á „félagslega blöndun“ sem aldrei fyrr á næstu fimm árum. Möguleg jaðarsetning þessa þjóðfélagshóps verður að líkindum tilefni umræða á næstu árum og ef til vill aðgerða af hálfu stjórnvalda til að sporna gegn félagslegri einangrun innflytjenda í ákveðnum hverfum og bæjarfélögum.

Komi til þess að hér á landi myndist einsleit nærsamfélög að mestu byggð jaðarsettum þjóðfélagshópum þar sem gengi og glæpahópar myndast líkt og gerst hefur á hinum Norðurlöndunum. Þá mun það skapa mikið álag á lögregluna og samfélagið í heild.

2.8 Tæknibreytingar – tölvu- og netglæpir

Um þennan málaflokk gildir almennt að hann telst risavaxinn og ástæðulaust þykir hér að fjalla um hversu mikilvæg nútímatækni er í öllu lífi fólks á Vesturlöndum, hið minnsta. Öllum er fullkunnugt um þær öru breytingar sem flestar þjóðir heims, og hinar vestrænu sérstaklega, nú upplifa.

Almennt má segja að tæknibreytingar feli í sér viðvarandi áskorun fyrir lögreglu um heim allan. Á undraskömmum tíma hafa brotamönnum áskotnast margvísleg tækifæri til að hafa fjármuni af fólki og fyrirtækjum. Glæpamenn nýta sér einnig internetið til að eiga örugg samskipti og framfarir í dulkóðun hafa veitt þeim betri tækifæri en áður til að leyna starfsemi sinni og áformum. Huldunet (e. Darknets) veita

kaupendum og seljendum ólöglegar vöru og/eða þjónustu nafnleynd.

Ofbeldi gegn börnum á internetinu er sú birtingarmynd netglæpa sem hvað mest viðbrögð vekur í samfélaginu. Á undanförunum árum hefur efni sem sýnir gróft ofbeldi gegn börnum ítrekað fundist í tölvum íslenskra ríkisborgara. Fyrir liggur að menn geta keypt sér beinan aðgang að slíkri misnotkun á huldunetum auk þess sem þar fara fram viðskipti með myndefni sem sýnir börnum misþyrmt.

Íslensk stjórnvöld hafa gengið til alþjóðlegrar samvinnu í málaflokknum m.a. með undirritun Búdapest-samningsins um varnir gegn tölvubrotum (e. Convention on Cybercrime) árið 2001 sem leiddur var í íslensk lög 1. maí 2007. Á vettvangi Evrópuráðsins fer fram vinna vegna samningsins og hefur komið í ljós að samræming laga, samhæfing kerfa og úrræða stjórnvalda er talsverðum annmörkum háð. Á vefsíðu Evrópuráðsins kemur fram að Ísland hafi undirritað viðbætur samningsins varðandi kynþáttaníð og útlendingahatur en þær hafi enn ekki verið fullgiltar og leiddar í lög.³³

Íslenska lögreglan á samstarf við erlend lögreglulið um tölvu- og nettengd brot á vettvangi Norðurlandanna, Evrópulögreglunnar (Europol) og Alríkislögreglu Bandaríkjanna (FBI).

Ógn vegna netglæpa er fyrir hendi og nokkur hluti almennings á Íslandi verður fyrir því að reynt er að beita hann blekkingum og sýkja tölvur með vírusum. Í langflestum tilvikum tekst það ekki. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar var fátítt að landsmenn yrðu fyrir fjárhagslegu tjóni af völdum brotamanna í gegnum síma og net árin 2017 og 2018.³⁴ Flest tilvikin vörðuðu tjón vegna greiðslukortanúmers og verslunar. Um 65% þeirra sem urðu fyrir fjárhagstjóni, samkvæmt könnuninni, töpuðu 20.000 kr. eða minna.

Íslensk einkafyrirtæki hafa orðið fyrir verulegum fjárhagslegum skaða vegna netglæpa á síðustu misserum. Mest ber þar á þaulskipulögðum blekkingum, oft yfir langan tíma, þar sem stefnt er að stórbjófnaði og þekkjast þess dæmi að glæpamenn hafi komist yfir hundruð milljóna króna á þann hátt.

³³ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures?p_auth=5QQampEx

³⁴ Þolendakönnun ríkislögreglustjóra og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu 2018.

„Hegðun“ á internetinu og samfélagsmiðlum hefur bein áhrif á þá áhættu að verða fyrir tölvu- og netbroti. Aukin öryggisvitund almennings er trúlega mikilvægasta forvörnin á þessu sviði. Umsvif lögreglunnar á internetinu eru um margt viðkvæmur málaflakur þar sem persónuvernd, tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs flokkast almennt í hópi mikilvægustu mannréttinda.

Fyrirtæki og stofnanir eru best fallin til að tryggja eigið net- og upplýsingaöryggi. Í raun er það svo að ógerlegt væri að framselja þá ábyrgð til lögreglunnar jafnvel þótt áhugi væri á slíku. Þess verður og víða vart að fyrirtæki leggi nú mun þyngrí áherslu en áður á net- og upplýsingaöryggi. Hlýtur það að teljast eðlilegt á samkeppnismarkaði, hið minnsta, að fyrirtæki leitist við að bjóða fram og auglýsa að þau búi yfir forskoti á þessu sviði gagnvart samkeppnisaðilum.

Gera ber greinarmun á tölvu- og netglæpum og mögulegum árásum á innviði ríkja. Sífelld stærri hluti innviða vestrænna ríkja lýtur stafrænni stjórnun af einhverjum toga. Almennt er litið svo á að ógn við tölvuöryggi ríkja stafi einkum af öðrum ríkjum sem kunni að framkvæma tölvuárás til að ná fram hernaðarlegum, efnahagslegum eða pólitískum markmiðum. Með öðrum orðum er almennt litið svo á að möguleg ógn við innviði og stafrænan stjórnbúnað ríkja tengist einkum óvinaríkjum og hernaði.³⁵

Líklegar áskoranir innan málaflakksins 2020 – 2024

Við mat á líklegum áskorunum innan þessa risavaxna málaflakks, tæknibreytinga, er mikilvægt að hafa í huga að framþróun á þessu sviði verður ekki einungis til þess að fjölga þeim ógnum sem einstaklingar, fyrirtæki og jafnvel ríkisvaldið sjálf standa frammi fyrir. Þannig getur öflugri dulkóðunarbúnaður hamlað lögreglu við rannsóknir mála. Tæknibreytingar geta ekki síður aukið öryggi notenda. Nú þegar eru komnir á markað snjallsímar sem í raun er íllmögulegt að stela með tilliti til mögulegrar notkunar annarra en hins rétta eiganda. Notkun lífkenna (*e. biometrics*)

mun trúlega færast í vöxt og er raunar nú þegar orðin mikilvæg á ýmsum sviðum öryggismála. Vel er hugsanlegt að innan örfárra ára verði snjalltæki búin dulkóðunarbúnaði sem ógerlegt verði að brjótast inn í. Bálkakeðjutækni (*e. blockchain*) gæti t.d. átt þátt í að breyta greiðslumiðlun á næstu árum og þannig aukið mjög öryggi í viðskiptum.

Hitt er að sönnu rétt að mikilvægi persónuupplýsinga sem bæði fyrirtæki og opinberar stofnanir safna eykst sífelld, a.m.k. með tilliti til þess fjárhagslega ábata sem þær geta veitt. Og á engan hátt er réttlætanlegt að gera lítið úr mögulegum tæknibreytingum og tengslum þeirra við alvarleg afbrot. „Stafrænt kynferðisofbeldi“ er fyrirbrigði sem ekki þekktist fyrir nokkrum árum. Fyrirtæki standa frammi fyrir stöðugum tilraunum brotamanna til að hafa fé af þeim eða viðskiptamönnum þeirra. Einstaklingur sem ekki er að fullu meðvitaður um nauðsyn þess að sýna aðgát á interneti og samfélagsmiðlum getur á svipstundu orðið fórnarlamb fjárhagslega eða margvíslegra persónulegra árása. Þekkt er að stafrænt ofbeldi og einelti valdi mikilli vanlíðan þolenda.

Ofbeldi gegn börnum á interneti vekur óhug og enginn efi er á 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 um internetið. Ofbeldi gegn börnum á internetinu heyrir undir II. kafla, 1. þátt, 3. hluta, 9. grein Búdapest-samningsins.

Samkvæmt upplýsingum frá tölfræðideild ríkislögreglustjóra hafa á bilinu fjögur til 27 kynferðisbrot verið skráð hjá lögreglu sem varða barnanið, þ.e. innflutning, framleiðslu og vörslu slíks efnis og skoðun mynda, myndskaiða og annars konar efnis á árunum 2013-2018. Í upplýsingakerfum lögreglu er skráð 19 mál árið 2018, 13 árið á undan en flest voru þau 27 árið 2013. Alls hafa 118 mál verið skráð á síðustu sjö árum.

Horft til næstu fimm mun íslenska lögreglan standa frammi fyrir áskorunum sem tengjast tækniframförum og -breytingum á sviði sítingdra snjalltækja.

³⁵ Um þetta má m.a. lesa í skýrslu norsku lögreglunnar „The Norwegian Police Environmental Scan“. Sjá t.d. „Summary“ bls. 5.

Um mögulega aukna aðkomu lögreglunnar að eftirliti með interneti og upplýsingamiðlun er þess að geta að þung áhersla er lögð á þau mannréttindi sem nefnd voru hér að framan í stefnu þeirri sem íslensk stjórnvöld hafa mótað um net- og upplýsingaöryggi³⁶. Stefnan hefur verið mótuð til ársins 2026 og í henni segir m.a. um framtíðarsýn á þessu sviði:

„Íslendingar búi við Net sem þeir geti treyst og þar séu í heiðri höfð mannréttindi, persónuvernd ásamt frelsi til athafna, efnahagslegs ávinnings og framþróunar. Örugg upplýsingatækni sé ein meginstoð hagsældar á Íslandi, studd af öflugri öryggismenningu og traustri löggjöf. Jafnframt sé samfélagið vel búið til að taka á netglæpum, árásum, njósnum og misnotkun persónu- og viðskiptaupplýsinga.“

Ljóst er að íslenska lögreglan þarf að búa yfir nægilegum styrk og tæknilegri getu til að rannsaka net- og tölvuglæpi. Geta hennar til þess er í dag lítil. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur næsta víst að lögreglan standi frammi fyrir auknum kröfum á þessu sviði á næstu fimm árum og að nauðsynlegt reynist að grípa til sérstakra aðgerða til að stórefla rannsóknargetu á þessu sviði.

3 Mannafli og styrkur lögreglunnar 2020-2024

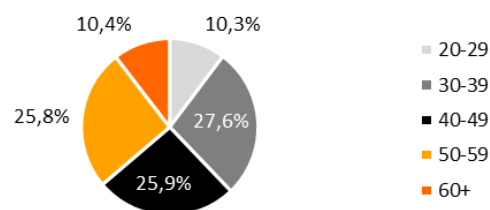
Í köflunum hér að framan hefur verið leitast við að bregða ljósi á mögulegar samfélagsbreytingar og aðra ytri þætti með tilliti til löggæslu í landinu. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að íslenska lögreglan kunni að standa á krossgötum um margt og rök standi til þess að álykta að á næstu árum geti reynst nauðsynlegt að endurskoða sumt í skipulagi og starfsháttum lögreglu. Sviðsmyndir í kafla 6 geta ef til vill nýst sem tæki til aðstoðar við forgangsröðun verkefna löggæslunnar á Íslandi.

Í opinberri umræðu undanfarinna ára m.a. á alþingi³⁷ hefur margoft verið vakin á því athygli að huga þurfi að styrk lögreglunnar í landinu og þá einkum fjölda lögreglumanna. Forystumenn

lögreglunnar eru almennt sammála um að hún búi ekki yfir nægum styrk til að takast á við áskoranir samtíma og þjóðfélagsbreytinga. Vert er að leggja áherslu á að sá skortur varðar ekki eingöngu afbrot og löggæslu heldur ekki síður þá margvíslegu þjónustu sem lögreglan veitir borgurinum á degi hverjum. Það á m.a. við um viðbragð lögreglu vegna slysa, leit að týndu fólki, umferðareftirlit og aðstoð af margvíslegum toga.

Ekki verða endurtekin hér fyrri skrif um skipulagða brotastarfsemi sem án vafa fer vaxandi í landinu og felur í sér margháttáðar ógnir við samfélagið. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að vart verði með fullnægjandi hætti tekist á við þann vanda að óbreyttu skipulagi og mannafla og mikilvægar ákvarðanir bíði að líkindum á þeim vettvangi á næstu fimm árum.

Þegar aldursdreifing lögreglumanna er skoðuð má sjá að stærstur hluti þeirra er á aldrinum 30-39 ára eða 28% en nánast jafn margir eru á aldrinum 40-49 ára eða 26%. Sjá aldursskiptingu á mynd 6.

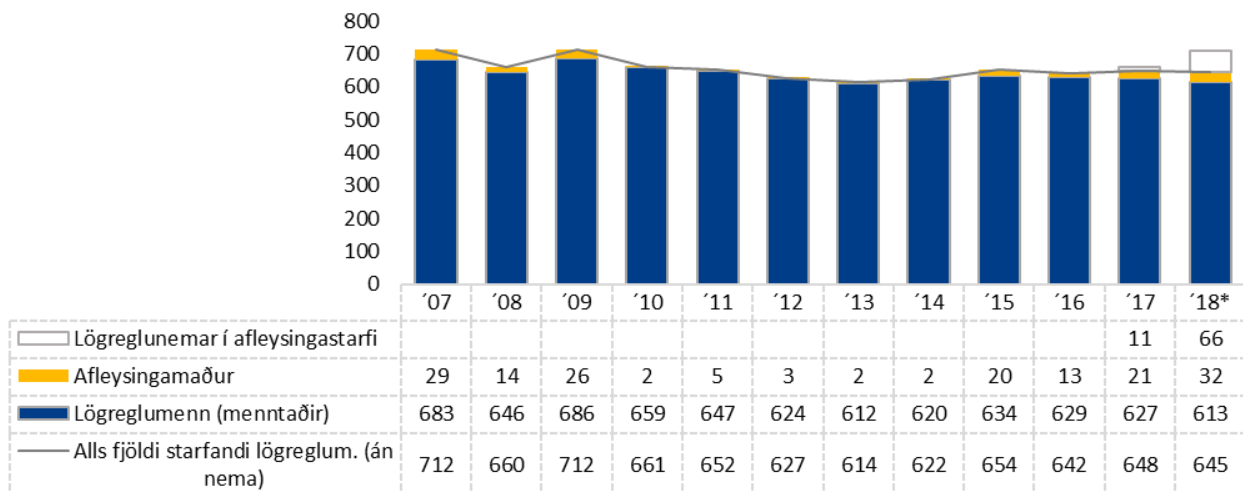


MYND 6. Aldurssamsetning lögreglumanna í janúar 2018.

³⁶ Stefna þessi var birt í aprílmánuði 2015. Sjá: https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2015/Netoryggisstefna_2015_april.pdf

³⁷ Sjá til dæmis umræðu um skýrslu greiningardeildar um skipulagða glæpastarfsemi á 33. fundi, 148 löggjafarþingi hinn 5. mars 2018 <https://www.althingi.is/altext/148/03/I05154436.sgml>

Yfirstjórn lögreglu bendir á að fjöldi lögreglumanna haldist ekki í hendur við samfélagsbreytingar síðustu ára og þær kröfur sem þeim fylgja. Tölfræði gefur vísbendingar um vandann. Þann 1. febrúar 2018 voru alls 645 lögreglumenn starfandi í lögregluembættum landsins (sjá mynd 7). Þar af voru 613 menntaðir lögreglumenn.



MYND 7. Fjöldi starfandi lögreglumanna 1.febrúar ár hvert og þar af menntaðir lögreglumenn.

Á tíu árum frá 2007 til 2016 létu 293 lögreglumenn af störfum.³⁸ Það er að meðaltali 29 lögreglumenn á ári. Af þessum 293 hættu alls 97 vegna töku eftirlauna eða um 10 á ári. Alls létu 196 lögreglumenn af embætti af öðrum ástæðum eða um 20 á ári. Sjá mynd 8. Þess má geta að árið 2016 hættu 70% störfum vegna þess að þeir fóru í önnur störf, 20% vegna aldurs og 10% af öðrum ástæðum.³⁹



MYND 8. Ástæður brotthvarfs lögreglumanna 2007-2016.

3.1 Mannaflapörf

Ef miðað er við mat ríkislögreglustjóra sem kemur fram í skýrslu innanríkisráðherra um störf nefndar um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland,⁴⁰ þurfa lögreglumenn að lágmarki að vera 860 talsins. Þegar þessi viðmið voru sett fram, árið 2013, var hin mikla fjölgun ferðamanna til landsins ekki orðin að veruleika.

Æskilegan fjöldi lögreglumanna miðað við það mat má sjá á mynd 9.

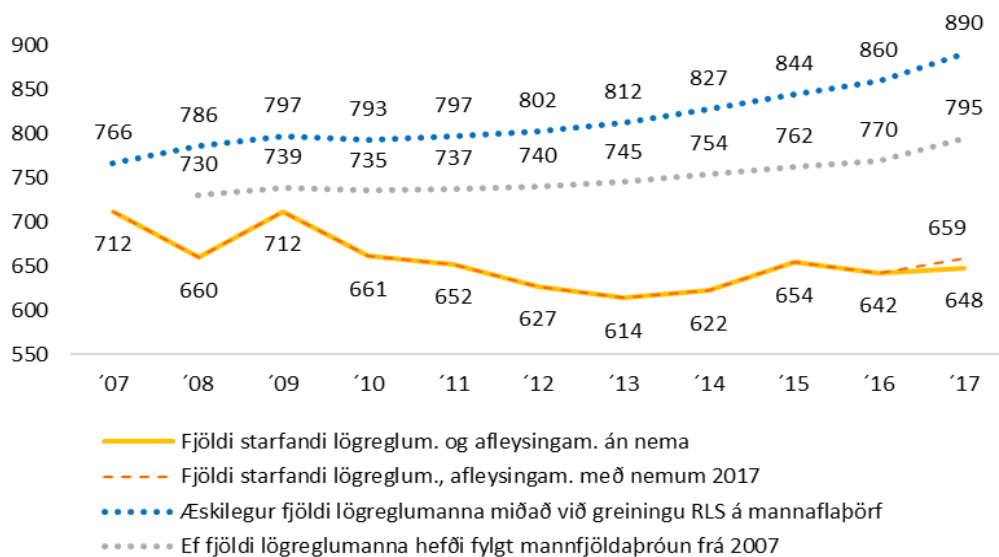
Í tölum um fjölda íbúa eru taldir þeir sem eru með lögheimili á Íslandi og er erlent vinnuafel sem starfar hér lengur en sex mánuði meðtalið. Skv. lögum er skylda að skrá hér á landi lögheimili ef ætlunin er að dvelja lengur en sex mánuði.⁴¹

³⁸ Tölur um fjölda lausna miðað við 1. ágúst 2016. Ekki eru fyrirbyggjandi upplýsingar frá lögregluembættum um þetta efni fyrir árið 2014 sökum breytinga á lögreglulögum nr. 90/1996 þar sem veitingavald færðist til lögreglustjóra, sbr. lög nr. 51/2014.

³⁹ Ríkislögreglustjóri, 2017, *Jafnréttismál lögreglunnar árið 2016*.

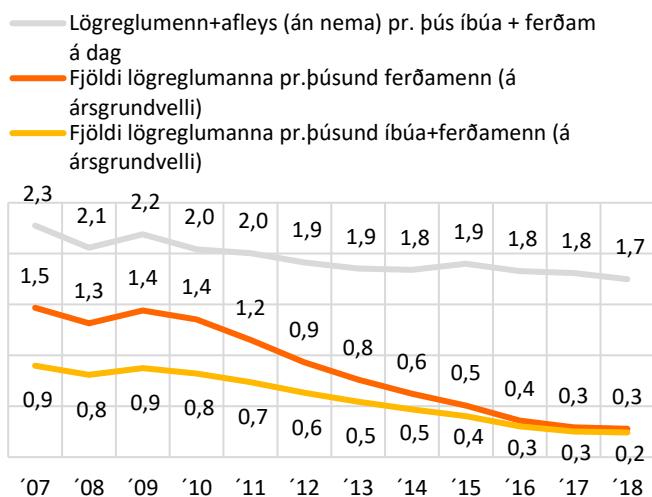
⁴⁰ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-990.pdf>

⁴¹ <https://www.island.is/thjonusta/innflytjendur/Fyrstu-dagarnir/logheimili/>



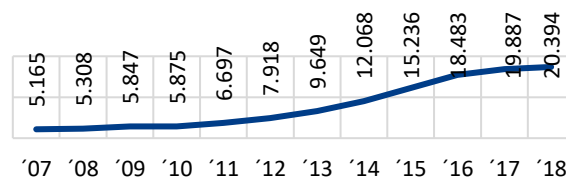
MYND 9. Fjöldi lögreglumanna, raunstaða og möguleg staða ef aðstæður hefðu þróast með öðrum hætti.

Í ársbyrjun 2018 var fjöldinn 1,7 lögreglumenn á hverja 1.000 íbúa og 0,3 þegar ferðamenn eru taldir með. Líkt og mynd 10 hér á eftir sýnir hefur þróunin orðið önnur en sú sem æskileg var talin. Í landinu eru nú starfandi mun færri lögreglumenn á hverja 1.000 íbúa en fyrir áratug.



MYND 10. Fjöldi lögreglumanna á hverja þúsund íbúa, ferðamenn og einstaklinga á landinu (þ.e. samtala ferðamanna og íbúa).

Til upplýsinga má á mynd 11 sjá fjölda erlendra ferðamanna á landinu á degi hverjum miðað við fjölda gistinguátta.



MYND 11. Fjöldi ferðamanna á dag, miðað við gistinguátur 2007-2018.⁴²

3.1.1 Nýliðun í lögreglu

Mikilvægt er að lögreglan búi yfir menntuðum lögreglumönnum, þ.e. einstaklingum sem hafa lokið lögregluáminni á Íslandi. Lögregluáminu var breytt haustið 2016 og sett á háskólastig. Nám til starfsréttinda er nú tvö ár í stað eins árs áður og mögulegt er að bæta einu ári við til þess að ljúka BA gráðu.

Lögreglunemar sem hófu nám til starfsréttinda haustið 2016 voru 48 og miðað við nýtt námsskipulag tekur tvö ár að ljúka því námi. Alls luku 45 nemendur náminu, eða 94% þeirra sem hófu það. Skv. upplýsingum frá Mennta- og

⁴² www.hagstofa.is

starfsþróunarsetri lögreglu hófu þeir líklega allir störf hjá lögregluembættunum að námi loknu.

45 lögreglunemar hófu nám til starfsréttinda haustið 2017 og 50 haustið 2018. Reikna má með 6% brottfalli þeirra sem hefja nám. Stór hluti nema starfar við afleysingar hjá lögreglunni samhliða náminu, en að miklu leyti í hlutastörfum.

Gera má ráð fyrir að 171 lögreglufræðinemi muni útskrifast með diplómapróf í lögreglufræðum til starfsréttinda á árunum 2018-2021, eða að meðaltali um 43 á ári.

Á árunum 2017 til 2021 munu 39 starfandi lögreglumenn af 719 sem eru á launaskrá ná 65 ára lögskipuðum eftirlaunaaldri eða 5,3% af þeim sem eru starfandi nú. Á síðastliðnum 10 árum hafa að meðaltali um 22 lögreglumenn látið af störfum á ári af öðrum ástæðum en aldursökum (eða að meðaltali 3% starfandi lögreglumanna á ári). Alls má áætla að um og yfir 30 lögreglumenn muni á ári hverju hætta störfum á næstu árum ef tekið er tillit til þessara þátta.

3.2 Traust til lögreglu og aðgengi að henni

Traust til lögreglu, aðgengi að henni og ánægja með þjónustu/aðstoð hennar er reglulega mælt með spurningalistakönnunum.

Borið saman við aðrar ríkisstofnanir hefur traust í garð lögreglu mælst hátt; 75-85% landsmanna treysta lögreglu skv. rannsóknum síðastliðin ár (t.d. Gallup, 2017; Gallup, 2013). Í könnun sem gerð var í byrjun árs 2017 mældist traust til lögreglu 85% (Heimild: Gallup). Traust íbúa er lögreglu mikilvægt. Ætla má að þeir sem bera síður traust til lögreglu séu ólíklegri til að leita til lögreglu eftir þjónustu eða aðstoð.

Mælingar á upplifun fólks af aðgengi að lögreglu hafa verið gerðar síðastliðin ár. Hlutfall þeirra sem telur lögreglu mjög aðgengilega hefur farið minnkandi, var 29% árið 2008 og 32% árið 2009 en hefur verið kringum 22-25% síðustu ár en spurning hefur verið lögð fyrir sjö sinnum á 10 ára tímabili. Yfir tímabilið 2008-2017 hefur fjöldi þeirra sem telja lögreglu mjög eða frekar aðgengilega sveiflast milli ára, en 72% töldu lögreglu frekar eða mjög

aðgengilega í síðustu könnun og því rúmur fjórðungur sem taldi hana óaðgengilega (Ríkislögreglustjóri, 2018). Mikilvægt er að íbúar telji lögreglu aðgengilega. Hins vegar getur talist eðlilegt í einhverjum tilvikum að hluti íbúa telji hana óaðgengilega t.d. í dreifbýli þar sem langt er í næstu lögreglustöð. Þó verður að hafa í huga að einstaklingur getur talið lögreglu óaðgengilega en þá er ekki þar með sagt að hann leiti ekki til hennar þegar á þarf að halda, enda eru allir spurðir í úrtaki, burtséð frá því hvort þeir hafi leitað til lögreglu eða ekki.

4 Skipulag lögreglu

4.1 Þróun á Norðurlöndunum

Undanfarna áratugi hafa staðið yfir miklar skipulagsbreytingar hjá lögreglu á Norðurlöndunum. Breytingarnar hafa m.a. falist í að setja upp ríkislögreglustjóraembætti hjá þeim löndum þar sem slík embætti voru ekki til staðar auk þess að fækka lögregluumdæmum. Síðustu ár hefur verið gengið lengra á hinum Norðurlöndunum. Í Svíþjóð og Finnlandi voru ríkislögreglustjóraembættin og lögregluliðin sameinuð í eitt lögregluembætti með ríkislögreglustjóra sem er forstöðumaður og æðsti stjórnandi lögreglunnar, svæðisbundnum lögreglustjórum og aðstoðarríkislögreglustjórum sem fara með stjórn landsdeilda. Í Noregi er aðeins önnur skipan þar sem embætti ríkislögreglustjóra er yfirstofnun en aðrar lögreglustofnanir undirstofnanir hans. Eftir sem áður er hann æðsti yfirmaður lögreglunnar og fer með úthlutun fjárveitinga.

Almennt má segja að breytingarnar gangi út á styrkja ríkislögreglustjóra sem yfirmanns lögreglunnar í landinu, auka hlutverk þeirra og tryggja ábyrgðarskil gagnvart ráðherra með því að skýra valdheimildir og ábyrgðarsvið. Sérstakar deildir sem heyra beint undir ríkislögreglustjóra fara með landsvísuhlutverk sem nauðsynleg eru og alþjóðlegt samstarf.

Miðstjórnarvald ríkislögreglustjóra til þess að stýra lögreglunni sem einni heild hefur þannig verið aukið og lögð mikil áhersla á árangursstýringu sem

miðar að betri virkni löggæslu og nýtingu fjárveitinga.

Auk þess sem unnið hefur verið að því að styrkja miðstýringu lögreglunnar sem einnar heildar hefur um leið verið lögð áhersla á að fækka lögregluumdæmum og styrkja þau þannig að til verði færri og öflugri lögreglulið í umdæmunum. Grendarreglan er höfð að leiðarljósi með því að að styrkja lögregluliðin til þess að þau hafi getu til þess að sinna sem flestum verkefnum auk þess sem þau séu sem líkust af stærð og uppbyggingu. Lögreglustjórar hafi þannig ákveðið sjálfstæði innan sinna umdæma en þeir lúta yfirstjórn ríkislögreglustjóra og verða að framfylgja stefnu hans og eru ábyrgir gagnvart honum um árangur.

Mismunandi orð eru notuð um heiti ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra á Norðurlöndunum. Hlutverk þeirra er hins vegar sambærilegt. Annars vegar er ríkislögreglustjóri sem fer með yfirstjórn lögreglu á landsvísu og sérstök landsvísuverkefni og hins vegar lögreglustjóri sem fer með staðbundna lögreglustjórn og ábyrgð á viðkomandi landssvæði gagnvart ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri er æðsti stjórnandi lögreglunnar í landinu og lögreglustjórar heyra undir hann sem forstöðumanns og yfirstjórnanda.

4.1 Skipulag á Íslandi

Sama þróun hefur verið í skipulagsbreytingum á Íslandi eins og á hinum Norðurlöndunum. Þróunin hefur hins vegar verið hægari síðustu ár hérlendis. Þá hafa komið fram ákveðnir veikleikar í skipulaginu sem Ríkisendurskoðun benti á þegar árið 2006 í stjórnarsýsluúttekt.⁴³ Í skýrslu ríkisendurskoðunar er látið í ljós það álit að stofnunin telur að sú verka- og ábyrgðarskipting sem fram kemur um stjórnarskipulag íslensku lögreglunnar sé ekki að öllu leiti rökleg né í samræmi við grundvallarreglur stigveldisstjórnunar (bls. 17).

Í umfjöllun ríkisendurskoðunar í áðurnefndri skýrslu kemur fram um 4. gr. lögreglulaga:

„Í 4. gr. lögreglulaga segir að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra (sjá

Viðauka 1). Ákvæðið verður ekki skilið öðruvísi en svo að RLS stýri lögreglunni landinu og að hún eigi að lúta boðvaldi embættisins á sama hátt og ef ráðherra ætti í hlut. Núverandi hlutverk RLS er ekki fyllilega í samræmi við þetta ákvæði þar sem embættið stýrir ekki lögreglunni nema að takmörkuðu leyti. Dómsmálaráðherra hefur tvö af mikilvægustu stjórnstækjunum; þ.e. bæði fjármálastjórn – fjárlagagerð, eftirlit með framkvæmd fjárlaga, millifærslur og ráðstöfun safnliða – og árangursstjórnun lögreglunnar.“

Í skýrslunni er þannig bent á að í núverandi kerfi hefði dómsmálaráðherra tvö af mikilvægustu stjórnstækjunum ólíkt því sem væri hjá ríkislögreglustjórum á hinum Norðurlöndunum. Frá því skýrslan kom út hafa orðið viðamiklar breytingar á skipan löggæslumála á hinum Norðurlöndunum eins og áður hefur komið fram.

Í september 2019 boðaði dómsmálaráðherra vinnu við að skoða skipulag lögreglunnar. Við þá vinnu yrði horft til þeirrar vinnu sem þegar hafi verið unnin á því sviði og horft sérstaklega til skýrslu frá 2009. Umrædd skýrsla um sameiningu lögregluembættanna var unnin af starfshóp dómsmálaráðherra sem skilaði niðurstöðu sinni í október 2019. Starfshópurinn skoðaði m.a. möguleika þess að sameina öll lögregluembætti í eitt embætti á landsvísu. Eftirfarandi kemur m.a. fram í skýrslu starfshópsins (bls. 9):

„Eins og fram kemur í inngangi þá taldi hópurinn ekki tímabært að sameina öll lögreglulið í eitt embætti á landsvísu en hópurinn telur samt sem áður rétt að leggja umfjöllunina fram sem lið í umræðu um framtíðarskipulag lögreglunnar. Í fylgiskjali 2 eru sett fram líkön af heildarsameiningu lögreglunnar og kostir og gallar þeirra metnir. Það er mat starfshópsins að ástæða sé til að kanna þessa valkosti nánar og skoða kosti þess að í framtíðinni starfi á landinu eitt sameinað lögreglulið með sex lögreglusvæðum sem njóti ákveðins sjálfstæðis. Við þá stefnumótun er eðlilegt að fjalla jafnframt um mögulegar breytingar á skipulagi ákærvalds,

⁴³ <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/rikislogreglustjori.pdf>

öryggis- og greiningarmála og fleiri þátta löggæslunnar.“⁴⁴

Ábending starfshópsins er mjög athyglisverð í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa síðan á skipulagi löggæslu á hinum Norðurlöndunum. Sé horft til síðustu breytinga í Svíþjóð og Finnlandi þá hefur sú leið sem starfshópurinn lýsir um eitt sameinað lögreglulið með lögreglusvæðum sem njóta ákveðins sjálfstæðis verið sú leið sem farin var þar. Reyndar má nefna fleiri lönd þar sem líkar leiðir hafa verið farnar svo sem Skotland og Holland. Almennt má segja að leiðin lýsi þeirri löggæsluþróun sem átt hefur sér stað í Evrópu.

Starfshópurinn veltir upp ýmsum öðrum möguleikum m.a. þeim að færa landsdeildir ríkislögreglustjóra til einstakra svæðisbundinna lögreglustjóra. Slíkar breytingar væru þvert á þá þróun sem verið hefur á Norðurlöndunum og víðar í Evrópu. Aukin alþjóðleg skipulögð brotastarfsemi og hryðjuverkaógn hafa kallað á sterkari miðlægar einingar á landsvísu því um er að ræða ógn sem bregðast þarf við annars vegar á landsvísu og hins vegar í alþjóðlegri lögreglusamvinnu. Auk þess sem það myndi veikja viðbúnaðarskipulag og öryggisstarfsemi lögreglunnar sem byggð hefur verið upp síðustu ár.

Íslenska lögreglan stendur á tímamótum í dag. Aukin alþjóðleg glæpastarfsemi og nýja ógnir kalla á að lögreglan sé starfrækt sem ein heild. Hlutverk yfirstjórnar stofnunarinnar væri að tryggja jafnan aðgang almennings að lögreglu og að alls staðar í landinu megi borgararnir vænta sömu þjónustu.

Yfirstjórn lögreglunnar hefði það hlutverk að annast skiptingu fjárveitinga til umdæma lögreglu og sérdeilda. Það fyrirkomulag hefur verið viðhaft á Norðurlöndunum í áratugi. Meðal annars í því skyni að auka gagnsæi og eftirliti í samræmi við regluna um faðmlengd frá hinu pólitíska valdi (e. Arm's length principle).

5 Þróun í helstu brotaflokkum 2006-2018

Í kaflanum hér á eftir er farið í tölfræðilegar upplýsingar um brotaþróun á landsvísu frá 2006-2018. Í viðauka er sett fram greining á lögregluembættum landsins þar sem m.a. er tiltekinn íbúafjöldi, stærð umdæma og ólík verkefni.

5.1 Hegningarlagabrot

Þegar litið er til þróunar brota með tilliti til samfélagsbreytinga er almennt horft til hegningarlagabrota. Ástæðan er sú að þróun þeirra brota veltur að litlu leyti á frumkvæðislöggæslu. Hins vegar ræðst heildarfjöldi brota í sérrefsilögum og umferðarlagabrotum frekar af frumkvæði lögreglu.

Brot sem falla undir hegningarlög (nr. 19/1940) eru meðal annarra:

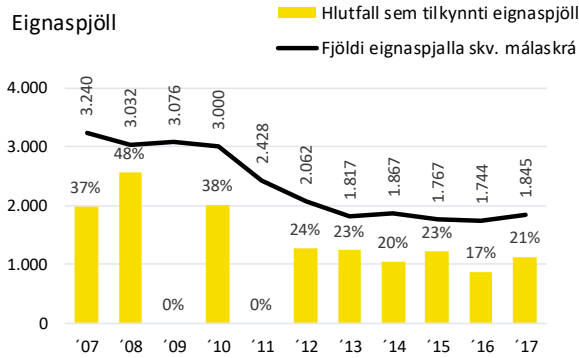
- 1) auðgunarbrot (t.d. þjófnaður og innbrot)
- 2) ofbeldisbrot (t.d. líkamsárásir og líkamsmeiðingar)
- 3) kynferðisbrot (t.d. nauðgun og kynferðisbrot gegn börnum)
- 4) skjala- og peningafölsun (t.d. fölsun lyfseðla og peningafölsun)
- 5) ýmis brot er varða fjárréttindi (t.d. eignaspjöll og nytjastuld)

Þróun hegningarlagabrota árin 2006-2018 var á þann veg að þeim fjölgaði á hverju ári 2006-2009. Fjöldinn náði hámarki 2009 þegar um 16 þúsund brot voru skráð. Eftir það fór þeim fækkandi og frá 2013 til 2018 var fjöldinn næsta stöðugur; að meðaltali um 11.500 brot á ári. Aukning innbrota og þjófnaða var helsta ástæða mikils fjölda hegningarlagabrota árin 2008, 2009 og 2010. Árið 2009 þegar fjöldinn náði hámarki voru þjófnaðir og innbrot um 8.600 talsins sem samsvaraði um 10 innbrotum og 14 þjófnuðum dag hvern. Til samanburðar voru um 3 innbrot og 11 þjófnaðir skráð daglega árið 2017.

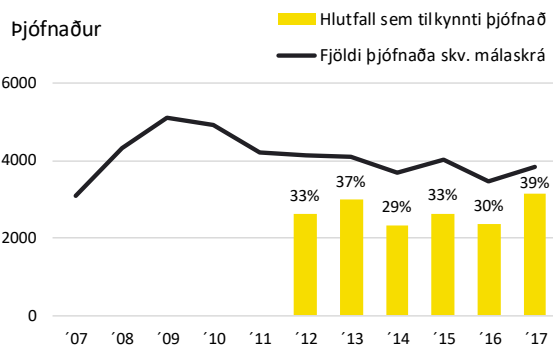
Á árunum 2007-2017, fækkaði tilkynntum eignaspjöllum um 43%. Könnun á reynslu

⁴⁴ https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/sameining_logregluembatta_greinargerd.pdf

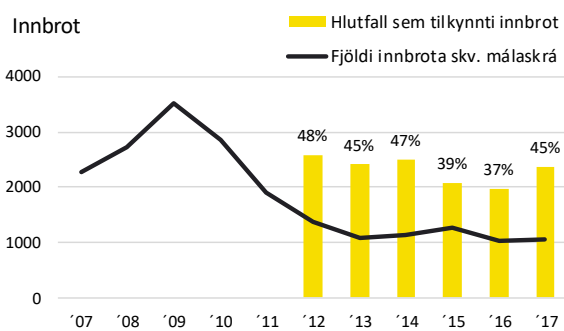
landsmanna af afbrotum veitir vísbendingar um að færri þolendur eignaspjalla tilkynni þau til lögreglu en áður var. Það sama á við um innbrot og þjófnaði þó hlutfallsleg fækkun tilkynninga sé ekki eins mikil í þeim brotum.



MYND 11. Fjöldi eignaspjalla skv. málaskrárkerfi lögreglu og hlutfall þeirra sem tilkynnti eignaspjöll skv. þolendakönnun.



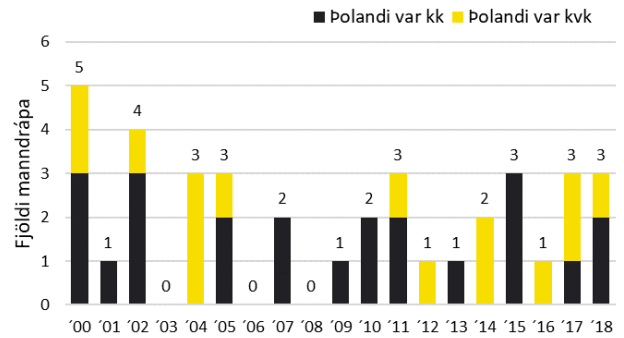
MYND 12. Fjöldi þjófnaða skv. málaskrárkerfi lögreglu og hlutfall þeirra sem tilkynnti þjófnað skv. þolendakönnun.



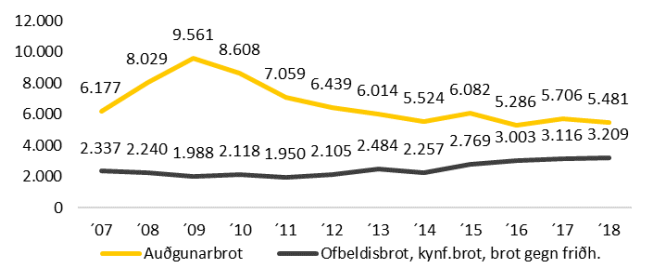
MYND 13. Fjöldi innbrota skv. málaskrárkerfi lögreglu og hlutfall þeirra sem tilkynnti innbrot skv. þolendakönnun.

Ofbeldisbrotum fjölgaði árin 2015-2018. Fjölgunina mátti að miklu leyti rekja til aukinnar áherslu á heimilisofbeldismál og markvissa skráningu þeim tengdum. Verklagi og skráningu þeirra brota var breytt í lok árs 2014.

Manndráp eru fátíð á Íslandi. Á síðastliðnum 20 árum hafa þau flest orðið fimm á ári og ár hafa liðið án þess að slíkur voðaverknaður hafi verið framinn. Þegar litið er til fjölda manndrápa á hverja 10 þúsund íbúa verður að líta til meðaltals nokkurra ára þegar borið er saman við önnur lönd þar sem tölurnar eru sveiflukenndar milli ára vegna smæðar þjóðarinnar. Sveiflurnar hafa haldist stöðugar. Þegar litið er til kyns og aldurs gerenda og fórnarlamba frá aldamótum má sjá að flestir gerendur voru karlar (84%) og einnig flest fórnarlömbin (61%). Meðaldur látinna var 37 ár og var tæplega fjórðungur (24%) 20 ára eða yngri. Meðalaldur gerenda var lægri, eða 34 ár þó enginn þeirra hafi verið undir 20 ára aldri. Tæpur helmingur gerenda var á aldrinum 21-30 ára en aðeins 16% fórnarlamba. Á mynd 14 má sjá fjölda manndrápa eftir kyni látinna.



MYND 14. Fjöldi manndrápa eftir fjölda þolenda 2000-2018, greint eftir kyni.



Mynd 15. Fjöldi auðgunarbrota annars vegar og ofbeldis/kynferðis og brot gegn friðhelgi, hins vegar.

Þá hefur brotum er falla undir „friðhelgi einkalífs“ svo sem í flokkunum „hótun“ og „húsbrott“ einnig fjölgað frá árinu 2015. Þá þróun má einnig rekja til aukinnar áherslu á heimilisofbeldismál. Brotum gegn friðhelgi einkalífs fjölgaði um 61% frá 2014 til 2017.

Kynferðisbrotum hefur einnig fjölgað, þau voru færri en 400 árin 2007-2012 en árið 2013 voru þau óvenju mörg eða rúmlega 700. Það ár lagði lögreglan sérstaka áherslu á brot á lögum um vandi auk þess sem kynferðisbrot gegn börnum voru óvenju mörg. Talið er að það megi einkum rekja til umræðu sem skapaðist í framhaldi af umfjöllun fjölmiðla um málaflokkinn. Árin 2014-2018 voru brotin að meðaltali 480 á ári.

Mikil vitundarvakning hefur orðið um kynferðisbrot og áreitni á undanförunum árum og má nefna #metoo, og „free the nipple“ sem dæmi um áhrifabætti.

Hatursglæpir eru áhyggjuefni víða um heim. Ísland er þar engin undantekning og gerðu íslensk stjórnvöld og Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ODIHR) m.a. með sér samkomulag árið 2017 sem fól í sér að sérfræðingar á vegum ODIHR komu hingað til lands og þjálfuðu lögreglumenn og ákærðendur í meðferð og rannsókn hatursglæpa.

Hugtakið „hatursglæpur“ er ekki að finna í almennum hegningarlögum á Íslandi en á hatursorðræðu er tekið í greinum 233a og 180.

Hatursglæpir eru almennt skilgreindir á þann veg að í tilviki þess að brotið er gegn almennum hegningarlögum og ásetningur brotsins ræðst að öllu leyti eða hluta til af fordómum gerandans gagnvart brotapolanum vegna þjóðernis hans, trúarbragða, kynþáttar, litarháttar, kynhneigðar eða kynvitundar teljist afbrotið hatursglæpur.

Með því að taka faglega á slíkum brotum geta stjórnvöld og lögregla lagt sitt af mörkum við að stemma stigu við uppgangi fordóma og mismununar í samfélaginu.

Embætti ríkislögreglustjóra tekur árlega saman tölfræði yfir skráða hatursglæpi og skilar til Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ODIHR).

Á síðustu árum hafa skráð brot sem falla undir skilgreininguna á hatursglæp, verið á bilinu 6-10 á ári.

Nánari upplýsingar um þessa tölfræði og sambærilega frá öðrum þátttökuríkjum má finna hér: <http://hatecrime.osce.org/>

Netbrot eru vaxandi vandi líkt og áður sagði. Brot á borð við fjársvik og þjófnaði hafa tekið á sig nýjar myndir. Sem dæmi um nýja birtingarmynd þessa má nefna að með tölvutækni er unnt að herja á stóran hóp fólks eða fyrirtækja. Í sumum tilvikum geta upphæðir verið lágar á hvern einstakling/fyrirtæki en vegna stærðar hópsins nær brotamaður að komast yfir háar upphæðir. Þá er á samfélagsmiðlum og í tölvupósti hægt að villa á sér heimildir með markvissum hætti og blekkja einstaklinga til að inna af hendi háar greiðslur. Hætt er við að hluti þessara brota sé síður tilkynntur lögreglu. Lögregla vinnur nú að því að skrá netbrot með markvissari hætti í málaskrárkerfi lögreglu til að geta fylgst betur með þróun þessara brota. Lögreglan gerir árlega könnun á reynslu landsmanna af afbrotum og hefur í síðustu könnunum spurt um reynslu íbúa af ákveðnum tegundum netbrota og hvort og hvernig slík brot hafa verið tilkynnt lögreglu.

Niðurstöður sýndu að 1,5% höfðu orðið fyrir netbroti með fjárhagslegu tjóni og höfðu 0,3% landsmanna tapað yfir 100 þúsund á svikum. Hins vegar hafði 21% orðið fyrir tilraun til netbrots þar sem reynt var að komast yfir fjármuni einstaklinga með svikum.⁴⁵ Lögregla mun þurfa að fylgjast mjög vel með þróun þessara brota og má ætla að þessi brot kunni að fá sig margvíslega mynd á komandi árum. Forvarnir í þessum málaflokki, þar sem einstaklingar eru upplýstir um aðferðir sem beitt er við tölvu- og netsvik eru mikilvægar. Lögregla hefur fengið fjölda mála á síðustu árum, sem snúa bæði að tilraunum og brotum gegn fyrirtækjum. Í nokkrum tilvikum hafa háar fjárhæðir tapast.

5.2 Sérrefsilagabrot

Undir sérrefsilagabrot falla ýmiss konar brot. Má þar nefna fíkniefnabrot, t.d. vörslu/meðferð og sölu/dreifingu og áfengislagabrot á borð við ölvun á almannaferi. Innan þessara tveggja brotaflokka eru um 57% skráðra sérrefsilagabrota. Með aukinni

⁴⁵ Jónas Orri Jónasson, Guðbjörg S. Bergsdóttir og Guðrún Sesselja Baldursdóttir (2018). Netbrot – niðurstöður úr þolendakönnun 2017. Sótt 10.12.2018 af: <https://www.logreglan.is/utgafa/tolfraedi/fraedilegar-rannsoknir/reynsla-almennings-af-afbrotum-og-vidhorf-til-logreglu/>

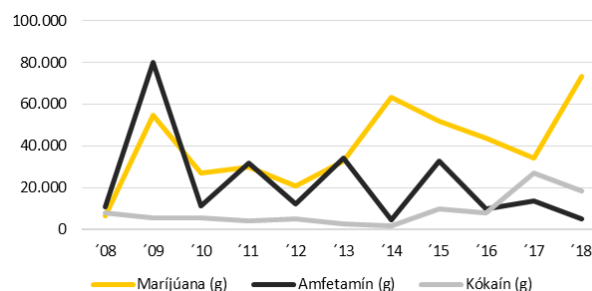
frumkvæðisvinnu t.d. auknu eftirliti með vörslu og meðferð fíkniefna getur fjöldi brota aukist talsvert.

Önnur brot sem falla undir sérrefsilög eru t.d. brot gegn lyfja- og lyfsölulögum, gegn lögum tengdum atvinnuréttindum erlendra ríkisborgara, gegn vopnalögum og að fyrirmælum lögreglu er ekki hlýtt. Fjölgun varð í þessum flokkum árið 2017.

Sérrefsilagabrot voru fleiri árið 2018 en síðustu 10 ár þar á undan eða um 6.100 talsins sem samsvarar tæplega 17 slíkum brotum á dag. Þegar hlutfallsleg fjölgun/fækkun milli ára er skoðuð má sjá að brotonum fækkaði mest milli árána 2007-2008 og 2008-2009 eða um 21% og 19%. Þeim fjölgaði mest milli 2016 og 2017, eða um 25%.

Magn fíkniefna sem lögregla og tollgæsla leggja hald á ár hvert getur sveiflast mikið milli ára þar sem ein stór haldlagning getur haft talsverð áhrif auk þess sem frumkvæði lögreglu hefur áhrif. Árið 2017 var mest haldlagt af maríjúana eða 33 kg. Var það þó minna en síðustu þrjú ár þar á undan.

Næst mest var haldlagt af kókaíni (27 kg) sem telst mikið miðað við síðustu ár og þar á eftir hassi (24 kg) sem mátti að langmestu rekja til einnar stórrar haldlagningar sem átti að flytja til Grænlands, með viðkomu á Íslandi. Árin 2008 til 2016 var meira haldlagt af amfetamíni en kókaíni. Athygli vekur sú breyting sem orðið hefur undanfarin tvö ár en þá var meira haldlagt af kókaíni en amfetamíni í grómmum talið. Fyrirliggjandi upplýsingar haustið 2019 benda til að neysla kókaíns fari vaxandi á Íslandi. Þrjú stærstu kókaínmál Íslandssögunnar hafa komið upp á árinu 2019.



MYND 16. Magn haldlagðra fíkniefna árin 2008-2018 – valin efni.

Rannsóknir „Rannsókna og greininga“ hafa sýnt að gífurlegur árangur hefur náðst í að minnka áfengisneyslu ungmenna, og byrja þau mun síðar að drekka en áður. Árið 1997 höfðu um 82% ungmenna í 10. bekk drukkið áfengi af einhverju tagi, en árið 2015 var hlutfallið komið í 33%⁴⁶. Þegar litið er til fíkniefnaneyslu meðal ungmenna á Íslandi má sjá að hún hefur haldist svipuð (þ.e. ungmenni í 8., 9. og 10. bekk).⁴⁷ Skv. könnunum á neyslu maríjúana höfðu um 8-9% ungmenna í 10. bekk prófað efnið árin 2009-2011 en hlutfallið var um 5-7% árin 2012-2016.

Um 58% sérrefsilagabrota eru fíkniefna- og áfengislagabrot. Önnur brot sem falla þar undir eru t.d. brot gegn lyfja- og lyfsölulögum, gegn lögum tengdum atvinnuréttindum erlendra ríkisborgara og vopnalögum.

Rannsókn sem byggði á svörum einstaklinga á aldrinum 18-74 ára sýndi að fleiri höfðu prófað hass/marijúana um ævina árið 2015 en skv. könnunum 1997, 2002 og 2013.⁴⁸ Hlutfallið var 31% árið 2015, 23% árið 2013 en 19% hin árin (sjá mynd 17). Einnig var meiri ítrekun, þ.e. hærra hlutfall hafði prófað efnið oftari en 10 sinnum árið 2015 en fyrri ár.⁴⁹

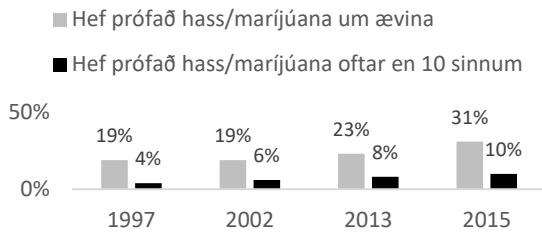
⁴⁶ Hrefna Pálsdóttir o.fl. (2015). Vímuefnaneysla unglina á Íslandi: Þróun frá 1997-2015. Reykjavík: Rannsóknir og greining. Sótt 10.05.2018 af:

<http://www.rannsoknir.is/download/vimuefnaneysla-unglinga-a-islendi-1997-til-2015/?wpdmdl=710>

⁴⁷ Rannsóknir og greining (2016). Ungt fólk 2016: 8.-10. bekkur. Sótt 13.06.2017 af: <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skырslur/stakt-rit/2016/12/16/Ungt-folk-2016-grunnskolar/>

⁴⁸ Helgi Gunnlaugsson og Jónas Orri Jónasson. (2015). Réttartilfinning borgaranna: Vilja Íslendingar refsa fyrir vændi og neyslu fíkniefna. Sótt 10.12.2018 af https://skemman.is/bitstream/1946/23161/1/FELMAN_HelgiogJ%c3%b3nas.pdf

⁴⁹ Helgi Gunnlaugsson, 2013. Fíkniefni, íslenskt samfélag og nýir kostir í stefnumótun. Sótt 10.12.2018 af <https://skemman.is/bitstream/1946/22381/1/a.2013.9.2.7.pdf>



MYND 17. Niðurstöður spurningakönnunar, „Hefur þú prófað hass/maríjúana um ævina“?

Erfitt er að meta magn fíkniefna á markaði hverju sinni. Haldlagningar lögreglu geta á hinn bóginn gefið vissar vísbendingar. Rannsóknarverkefni sem Lyfja- og eiturefnafræði við læknadeild Háskóla Íslands tekur þátt í, þar sem magn fíkniefna í frárennsli er mælt til að reikna út neyslu fíkniefna í Reykjavík, hefur birt niðurstöður á síðu Eftirlitsmiðstöðvar Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2018*). Niðurstöður eru bornar saman við önnur lönd og kemur fram að yfir tímabilið 2015-2017 virðist kókaínneysla hafa aukist í Reykjavík. Árið 2015 var hún minni í Reykjavík borið saman við aðrar borgir Evrópu en mælingar 2016 og 2017 sýndu meiri neyslu í höfuðborginni en í samanburðarborgum í Evrópu. Þessar rannsóknir eru enn á byrjunarstigi og þykja áhugaverður mælikvarði til viðbótar við aðrar um neyslu fíkniefna á Íslandi.

Aukin neysla sterkra verkjalyfja sem innihalda ópíumafleiður og sterkra eiturylfja hefur kostað tugi manna lífið hér á landi á síðustu árum. Tollstjóri leggur reglulega hald á sterk verkjalyf sem reynt er að smygla til landsins.

Fyrir liggja upplýsingar um aukna neyslu dýrari og sterkari fíkniefna og verkjalyfja en áður. Neyslumynstur kann því að taka breytingum. Neysla á nýjum verksmiðjuframleiddum vímu- og ofskynjunarlyfjum hefur aukist verulega á Norðurlöndum á síðustu árum og ástæða er til að ætla að sú þróun haldi áfram. Einnig hefur styrkur og hreinleiki margra algengra fíkniefna aukist m.a. kannabis, amfetamíns og MDMA.

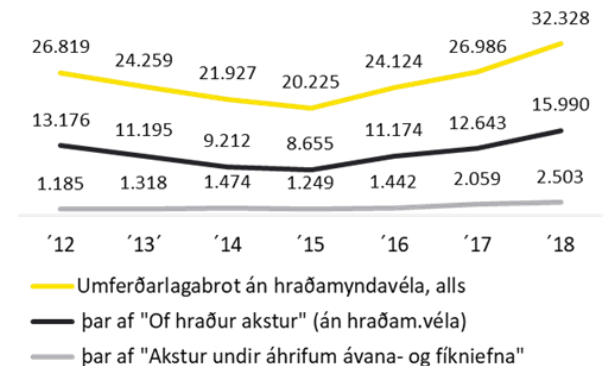
5.3 Umferðarlagabrot

Umferðarlagabrotum hefur fjölgað síðustu ár. Brotin voru um 70 þúsund árin 2016 og 2017, og 78 þúsund árið 2018 og hafa aldrei verið fleiri. Þetta

má aðallega rekja til fjölgunar hraðakstursbrota sem stafrænar hraðamyndavélar nema. Tölur frá Vegagerðinni sýna að umferðarþungi hefur aukist gríðarlega frá 2012 eða um 44% samkvæmt 16 lykilteljendum á Þjóðvegi 1 (Vegagerðin, mars 2018) og helst það í hendur við fjölgun ferðamanna. Þá hefur frumkvæðislöggæsla einnig áhrif á fjölda umferðarlagabrota, þar sem t.d. aukin löggæsla í hraðakstri, ölvunar og vímuefnaakstri skilar sér í auknum fjölda brota.

Þegar litið er til allra umferðarlagabrota voru um 80% þeirra hraðakstursbrot árin 2015-2017. Af hraðakstursbrotum námu stafrænar hraðamyndavélar um 80% heildarfjöldans.

Árið 2018 voru umferðarlagabrot alls rúmlega 32 þúsund (um 89 á dag) en í þeirri tölu er ekki að finna þau brot sem hraðamyndavélar námu. Fjöldi brota 2018 var hinn mesti frá upphafi (sjá mynd 18). Á sjö ára tímabili voru brotin fæst árið 2015, rúmlega 20 þúsund (um 56 á dag).

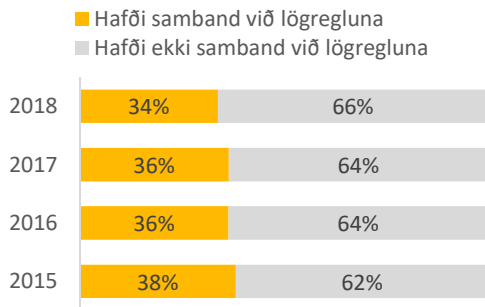


MYND 18. Umferðarlagabrot án hraðakstursbrota sem stafrænar myndavélar námu, þar af hraðakstur og akstur undir áhrifum ávana- og fíkniefna.

Hlutfallslega fjölgaði brotum vegna aksturs undir áhrifum fíkniefna mest, um 110% frá árinu 2012 til 2018. Ölvunarakstursbrot voru um fjórðungi fleiri. Á mynd 18 má sjá að brotin voru rúmlega þúsund árið 2012 en um 2.500 árið 2018. Jafngildir það að árið 2018 hafi á degi hverjum hafi sjö öikumenn verið stöðvaðir vegna aksturs undir áhrifum.

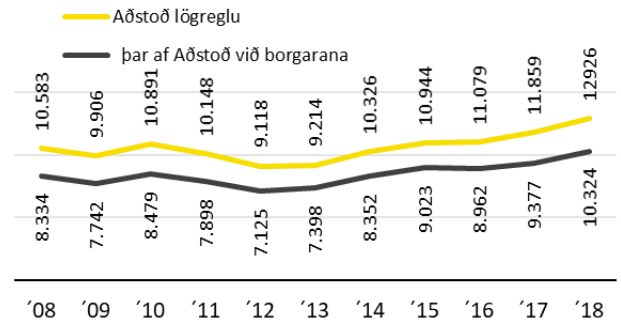
5.4 Verkefni lögreglu

Í könnun sem lögreglan leggur fyrir árlega er m.a. spurt um þjónustu lögreglu og viðhorf almennings til hennar. Árlega leituðu um 34-38% landsmanna 18 ára og eldri til lögreglu til að fá þjónustu eða aðstoð skv. könnun frá árunum 2015-2018 (sjá mynd 19). Ekki er spurt hvort leitað er til lögreglu vegna tilkynningar um brot eða til að fá aðstoð. Gera má ráð fyrir að stærstur hluti hafi þurft á aðstoð að halda frekar en þjónustu lögreglu sem þolendur afbrota.



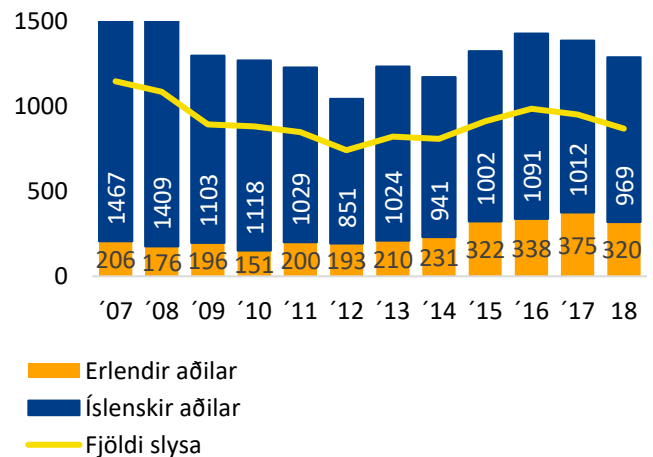
MYND 19 Niðurstöður könnunar sem lögð var fyrir landsmenn 2015-2018 (spurt um undangengið ár).

Verkefni lögreglu eru fjölbreytileg og geta falið í sér t.d. aðstoð, eftirlit eða sérverkefni, t.d. er snúa að forvörnum. Á mynd 21 má sjá fjölda verkefna sem voru skráð sem „aðstoð“ í málaskrárkerfi lögreglu yfir 10 ára tímabil en árið 2018 voru þau flest (um 12.900 sem jafngildir 35 slíkum á dag).



MYND 20. Fjöldi verkefnanna „Aðstoð“.

Umferðaróhöpp og slys eru meðal verkefna lögreglu. Fyrirtækið Aðstoð og öryggi tók til starfa 2008 og koma starfsmenn þess að umferðaróhöppum, þar sem engin slys eru á fólki. Jafnframt er þjónusta fyrirtækisins bundin við óhöpp sem verða á virkum degi að degi til og á höfuðborgarsvæðinu eða Kjalarnesi. Samkvæmt gögnum lögreglu fækkaði umferðaróhöppum sem kölluðu á aðkomu lögreglu mikið eftir að þessi þjónusta komst á, úr 12 þúsund slíkum tilvikum árið 2007 niður í 9.500 árið 2008 og tæp 6.000 árið 2009. Tilvikin voru rúmlega 5 þúsund árið 2016, en þessar tölur ná yfir öll umferðaróhöpp óháð því hvort slys urðu á fólki. Tölur um umferðarslys 2006-2017, má finna á vef Samgöngustofu. Fjöldi slysa náði hámarki 2007, fækkaði fram til 2012 en hefur aukist aftur hin síðustu ár. Fjöldi slasaðra útlendinga hefur aukist þegar litið er til tímabilsins, voru 133 árið 2006 en rúmlega 300 á ári frá 2015 til 2017 (sjá mynd 21).



MYND 21. Fjöldi slysa og fjöldi slasaðra eftir þjóðerni. Heimild: Samgöngustofa.

6 Sviðsmyndir

6.1 Umhverfi löggæslu árið 2035

Hér á eftir fara fjórar sviðsmyndir sem lýsa íslensku samfélagi og umhverfi löggæslunnar árið 2035. Við gerð sviðsmyndanna var tekið mið af þeim áhrifaþáttum á umhverfi löggæslunnar sem fjallað er um í fyrri hluta skýrslunnar. Leggja ber áherslu á að sviðsmyndir fela **ekki** í sér spádóm eða stefnu af neinum toga. Sviðsmyndir leitast við að bregða ljósi á hvers kynni að vera að vænta við tiltekna aðstæður.

Sviðsmyndir eru tól til að kanna hvernig þróun kann að verða á tilteknum sviðum eða innan tiltekinna greina. Þetta er gert með því að skoða mótandi drifkrafta frekar en að draga upp línulegt ferli grundvallað á hinu liðna og þekta. Tilgangurinn með sviðsmyndum er því **ekki** sá að kortleggja framtíðina heldur að auðvelda greiningar, forgangsröðun og ákvarðanatöku. Um leið eru þær fallnar til að skora á hólmi viðteknar ályktanir og afstöðu hvað framtíðina varðar. Gæði sviðsmynda felast því **ekki** í því hvort þær rætist heldur hvort þær eru fallnar til að hvetja stjórnvöld og forráðamenn lögreglu til stefnumótunar og ákvarðanatöku.

Meðfylgjandi sviðsmyndir eru grundvallaðar á tveimur meginþáttum; aðgerðum stjórnvalda vegna löggæslumála og öryggiskennd almennings og trausti í garð lögreglu. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur þessa áhrifaþætti augljóslega mikilvæga þegar löggæsla er annars vegar. Í annan stað eru áhrifaþættir þessir valdir þar sem báðir eru þeir mælanlegir, að einhverju leyti, hið minnsta.

Þátturinn „Áhersla stjórnvalda á málefni löggæslu“ felur í raun í sér alla aðkomu stjórnvalda að löggæslu á Íslandi. Þar eru mælanlegir þættir á borð við fjölda lögreglumanna á tilteknum tíma og fjárframframlög til löggæslu mikilvægir en þessi yfirskrift hýsir fleiri þætti sem erfiðara er að raunmæla á borð við almenna áherslu stjórnvalda á löggæslu og öryggismál á hverjum tíma.

Þátturinn „Öryggiskennd almennings og afstaða til lögreglu“ hefur sömuleiðis þann kost að vera mælanlegur. Er þá vísað í árlega könnun sem nefnist „Reynsla almennings af afbrotum og viðhorf til lögreglu“ (*Polendakönnun*). Markmiði könnunarinnar er lýst svo: „Að kanna reynslu landsmanna af afbrotum, viðhorf til lögreglu, þjónustu lögreglunnar og öryggistilfinningu almennings.“

Könnun þessi hefur verið framkvæmd með sama eða mjög áþekktum hætti frá árinu 2005 og úrtakið er jafnan hið sama, 4.000 manns. Gögnin eru vigtuð fyrir kyni, aldri, búsetu og menntun svarenda.⁵⁰ Könnun þessi er gagnlegt tæki ekki síst til að mæla hvernig almenningur metur þá þjónustu sem haldið er uppi.

Hver sviðsmynd ber nafn sem á einhvern veg þykir lýsandi en er þó fyrst og fremst hugsað til að auðvelda umræðu og mögulega úrvinnslu. Hverri sviðsmynd lýkur með einfaldri SVÓT-greiningu⁵¹ sem gerð er í þeirri von að þannig megi skýra einstaka áhrifaþætti og mögulegar niðurstöður væri staða mála sú sem sviðsmyndin lýsir.

⁵⁰ <http://www.logreglan.is/otti-vid-afbrot-og-reynsla-af-theim-2017/>

⁵¹ SVÓT stendur fyrir styrkleika, veikleika, ógnir og tækifæri.

Helstu áhrifapættir

Áhersla stjórnvalda á málefni löggæslu

Takmörkuð áhersla á löggæslu

- Mannekla lögreglu vaxandi vandi
- Ófullnægjandi rannsóknargeta og viðbragðstími
- Versnandi þjónusta, ófullnægjandi þekking á nærsamfélaginu

Pung áhersla á löggæslu

- Styrkur lögreglu helst í hendur við fólksfjölgun og samfélagsbreytingar
- Öflugt forvarnarstarf og frumkvæðislöggæsla
- Nýjar löggæslu- og öryggisstofnanir, áhersla á öryggi ríkisins

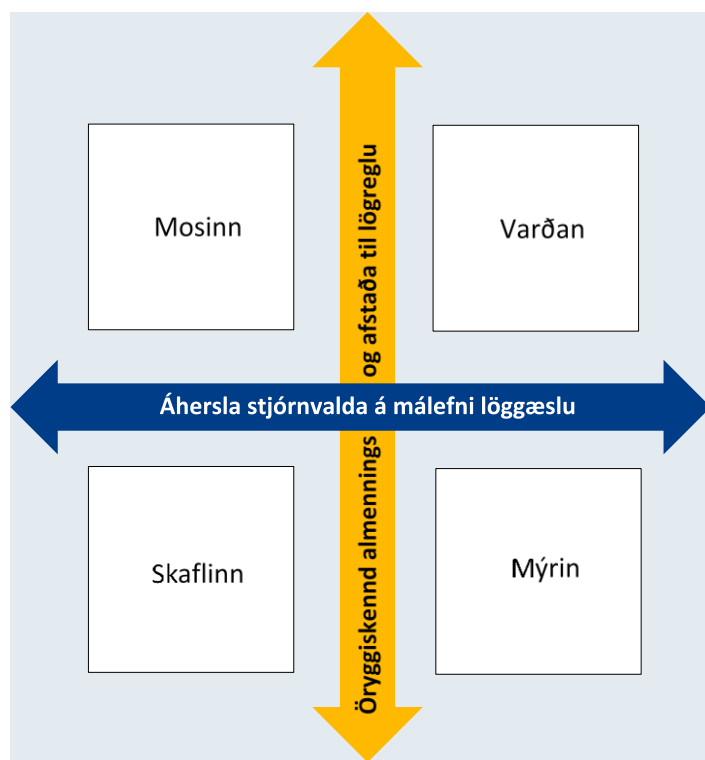
Öryggiskennd almennings og afstaða til lögreglu

Almenningur telur öryggi áfátt, afstaða til lögreglu er neikvæð

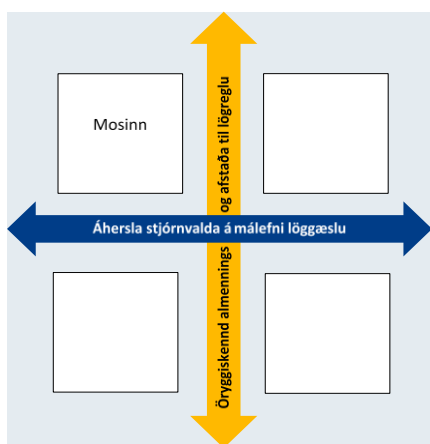
- Lögregla lítt sýnileg
- Alvarlegum afbrotum fjölgar
- „Viðkvæm svæði“ verða til í þéttbýli
- Hatursglæpum fjölgar, vaxandi öfgar

Öryggiskennd almennings er góð, afstaða til lögreglu jákvæð

- Alvarlegum afbrotum fækkar
- Löggæsla sýnileg
- Ánægja með þjónustu lögreglu
- Skilvirkar lögreglurannsóknir



6.2 Sviðsmynd 1



- Rétt rúmlega 400.000 manns búa á Íslandi.
- Lítil áhersla stjórnvalda á málefni löggæslu, öryggiskennd almenning og afstaða til lögreglu jákvæð.

Lögregla glímir við manneklu. Hlutfall fjölda lögreglumanna miðað við íbúatölu hefur að mestu haldist óbreytt frá árinu 2018. Lögregla tekst enn á við samfélagsvanda með átaksverkefnum og þykja þau hafa skilað talsverðum árangri. Skipulögð brotastarfsemi er áberandi og framboð á sterkum fíkniefnum mikið og stöðugt.

Hagvöxtur hefur verið nokkuð stöðugur á tímabilinu og ekki hefur dregið úr þörf á innfluttu vinnuafli. Innflytjendum hefur fjölgað og vísar að „viðkvæmum svæðum“ (tiltekin hverfi/bæjarfélög þar sem innflytjendur og

jaðarsettir hópar eru áberandi) hafa myndast.⁵² Hverfaskipting hefur orðið áberandi með tilliti til efnahags íbúa.

Undirliggjandi spenna í samskiptum hópa þjóðernissinna og innflytjenda vekur áhyggjur og viðleitni til að hefta hatursorðræðu á samfélagsmiðlum hefur ekki skilað þeim árangri sem vænst var.

Utan tiltekinna hverfa/viðkvæmra svæða er traust til lögreglu og öryggiskennd almenning að mestu gott. Tíðni alvarlegra afbrota miðað við íbúafjölda hefur lítt breyst á síðustu árum en ekki hefur reynst unnt að verða við kröfu um sýnileika almennrar lögreglu og aukna frumkvæðisvinnu á sviði alvarlegra afbrota. Lögregla er þó sýnileg að því marki sem haldið er uppi öryggiseftirliti með drónum.

Einkafyrirtæki hafa í auknum mæli tekið yfir verkefni lögreglu er lúta að öryggisgæslu á helstu ferðamannastöðum. Einkafyrirtæki sjá einnig um umferðarstjórnun og hraðaeftirlit í krafti aukinnar sjálfvirkni og tækniframfara. Sífelld fleiri fyrirtæki og stofnanir kaupa öryggisgæslu af einkaaðilum.

Síðustu ár hafa stjórnvöld lagt aukna áherslu á ytra öryggi ríkisins sem kallað hefur á talsverð útgjöld í rekstri, mannvirkjum og tækjabúnaði. Hluttur almennrar lögreglu í útgjöldum til löggæslumála hefur haldist óbreyttur.

Styrkleikar: Árangursrík átaksverkefni lögreglu / Tíðni alvarlegra afbrota að mestu óbreytt / Aukin samvinna ríkis og einkafyrirtækja í löggæslu.

Veikleikar: „Viðkvæm svæði“ / Mannekla lögreglu / Óbreytt þjónustustig lögreglu.

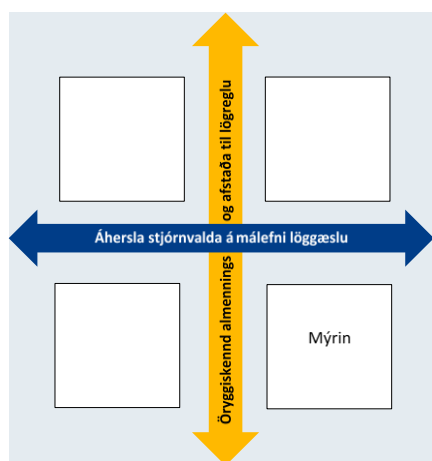
Tækifæri: Enn frekari nýting tækni / Efling almennrar lögreglu og hverfislöggæslu / Breytt forgangsöröðun.

Ógn: Skortur á frumkvæðisvinnu lögreglu / Vaxandi lagskipting samfélagsins / Undirliggjandi spenna í samfélaginu.

⁵² Þess þekkjast dæmi frá Norðurlöndum að stórir hlutar hverfa séu byggðir innflytjendum frá ákveðnum svæðum heims. Í þeim tilvikum myndast einsleit nærsamfélög að mestu byggð jaðarsettum þjóðfélagshópum. Í Svíþjóð kallast slík svæði „utsatte områder“ („viðkvæm svæði“) og þar hafa gengi og glæpahópar myndast umfram það sem gerist utan þessara svæða.

Málaflokkurinn er viðkvæmur, ekki síst í pólitísku tilliti og kallar á umfangsmikil og heildstæð viðbrögð. Ein ástæða þess að „viðkvæm svæði“ myndast er sú að innflytjendur leita, eðlilega, stuðnings, innan þess þjóðarbrotss sem þeir tilheyra og fyrir er í viðtökuríkinu. Þannig verða til hverfi og svæði tiltekinna þjóðarbrotasem hafa tilhneigingu til að einangra sig, m.a. vegna þess að hópar viðtökuríkisins draga sig frá þeim eða innflytjendur kjósa einfaldlega að samlagast ekki því nýja samfélagi sem þeir nú tilheyra.

6.3 Sviðsmynd 2



- Um 430.000 manns búa á Íslandi.
- Þung áhersla stjórnvalda á málefni löggæslu, öryggiskennd almennings og afstaða til lögreglu neikvæð.

Ekki hefur komið til umtalsverðra efnahagsáfalla. Landsmönnum fjölga jafnt og þétt. Fjárframlög til löggæslu og öryggismála hafa verið aukin verulega. Lögreglunámið hefur verið aukið, er nú fimm ár og lýkur með meistaragráðu. Tekist hefur að koma á jafnvægi í fjölda þeirra sem ljúka lögreglunámi og þeirra sem láta af störfum. Lögreglumönnum fjölga hægt en sú fjölgun helst ekki í hendur við fjölgun landsmanna og ný verkefni. Skortur er á útskrifuðum lögreglumönnum á nokkrum stöðum í dreifbýli. Verkefnum lögreglu hefur fjölgað umtalsvert. Komið hefur verið á fót tölvuglæpamiðstöð lögreglu að norrænni fyrirmynd.

Jafnframt hefur stofnun varnar- og öryggismála, svonefnd Þjóðaröryggisstofa, hafið starfsemi. Lögregluumdæmi eru enn hin sömu og 2019 en embætti ríkislögreglustjóra og landhelgisgæslan hafa runnið saman í Þjóðaröryggisstofu sem m.a. rekur nýtt ratsjárkerfi til að fylgjast með skipa- og flugumferð við landið, heldur uppi stöðugri varðgæslu vegna; ógnar við samfélagslega mikilvæga innviði, loftslagsvávar og afskipta óvinveittra ríkja af framgangi lýðræðis á Íslandi.

Álag á lögreglu hefur einnig aukist vegna verkefna á sviði ferðapjónustu enda hefur fjöldi ferðamanna haldist mikill. Sly, öryggisgæsla á vinsælum ferðamannastöðum, umferðareftirlit og -stjórn kostar mikið vinnuframlag af hálfu lögreglu.

Skipulögð glæpasamtök hafa aukið umsvif sín í landinu og alvarlegum afbrotum hefur fjölgað stöðugt á undanliðnum árum. Ber þar mest á ofbeldisbrotum, fíkniefnabrotum, peningabætti og vændi/mansali.

Hverfi fjölbýlishúsa hafa risið á suðvesturhorninu í samræmi við áætlun stjórnvalda og verkalýðsfélaga en þrátt fyrir það ríkir enn húsnæðisskortur á helstu þéttbýlissvæðum. Skammtímahúsnæði fyrir aðflutt verkafólk hefur risið á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum. Íbúum í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur hefur fjölgað ört undanfarinn áratug og þar ber einnig á húsnæðisskortu.

Síðustu ár hefur samfélagslegur vandi af ýmsum toga aukist í nokkrum hverfum höfuðborgarinnar og á Suðurnesjum. Hugtakið „viðkvæm svæði“ er viðtekið í umræðum um félagsmál og öryggi borgara. Gengjamyndun er sýnileg á nokkrum þessara svæða og lögregla á í vaxandi erfiðleikum með að halda uppi grenndargæslu og skortir þekkingu á og aðgang að þeim hópum sem þar búa. Ennfremur hafa myndast hópar þjóðernissinna sem beina spjótum sínum gegn innflytjendum.

Fjölgun afbrota og vöxtur skipulagðrar brotastarfsemi hafa á fáum árum dregið úr öryggiskennd og trausti til lögreglu, samkvæmt mælingum. Deilur um innflytjendastefnu stjórnvalda og forgangsröðun í löggæslu- og öryggismálum setja mark sitt á þjóðfélagsumræðu.

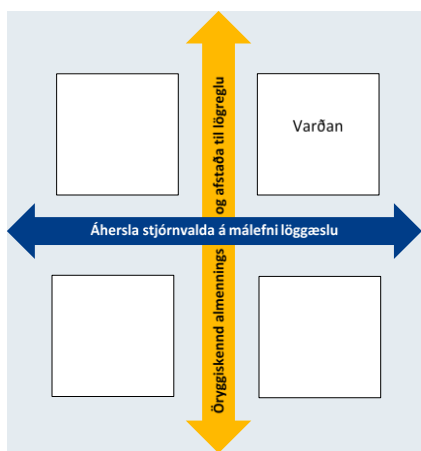
Styrkleikar: Áhersla á tölvuvarnir / Hærra menntunarstig lögreglu.

Veikleikar: Fjöldi lögregluþjóna helst ekki í hendur við fjölgun íbúa og verkefna / Minnkandi traust til lögreglu / Ófullnægjandi þjónusta lögreglu við borgarana.

Tækifæri: Fækkun umdæma lögreglu og hagræðing í rekstri / Áhersla á frumkvæðislöggæslu og sýnileika lögreglu / Áhersla stjórnvalda á bættu félagslega stöðu innflytjenda og húsnæðismál.

Ógnir: Aukin skipulögð brotastarfsemi / Gengjamyndun á „viðkvæmum svæðum“ / Aukin spennan í samskiptum þjóðfélagsþópa.

6.4 Sviðsmynd 3



- **Um 430.000 manns búa á Íslandi.**
- **Þung áhersla stjórnvalda á málefni löggæslu, öryggiskennd almennings og afstaða til lögreglu jákvæð.**

Eftir miklar umræður hin seinni ár hefur náðst samkomulag um fækkun lögregluembættu og er lögreglan í landinu nú stafandi sem ein stofnun. Yfirstjórn stofnunarinnar hefur meðal annars það hlutverk að annast skiptingu fjárveitinga til umdæma lögreglu og sérdeilda. Því fyrirkomulagi var komið á í því skyni að auka gagnsæi og eftirlit í samræmi við regluna um faðmlengd frá hinu pólitíska valdi (e. arm's length principle).

Stjórnvöld hafa jafnt og þétt aukið framlög til löggæslumála enda hefur hagur ríkisins haldist góður. Lögreglumönnum hefur fjölgað og eru um þrjár á hverja 1.000 íbúa. Kynjahlutfall innan lögreglu hefur batnað og þess þekkjast dæmi á seinni árum að fleiri konur en karlar hafi lokið lögreglunámi. Nú eru um 100 lögreglumenn með erlendan bakgrunn, flestir af pólskum ættum. Endurspeglar það að hluta til breytta samfélagsgerð þar sem hlutfall Íslendinga með erlendan bakgrunn er komið yfir 25% í mörgum hverfum og nágrannasveitarfélögum. Í þremur hverfum á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum er hlutfall hærra, allt að 55%.

Lögregla hefur verið virk í aðgerðum stjórnvalda til að auðvelda innflytjendum að taka þátt í samfélaginu. Árið 2024 ákváðu stjórnvöld að endurskipuleggja lögreglunámið með aukinni áherslu á þarfir samfélaga innflytjenda. Mikilvægur liður þessa var að fá ríkisborgara með erlendan bakgrunn til starfa hjá lögreglunni. Þeir lögreglumenn sinna einkum löggæslu í hverfum þar sem innflytjendur eru fjölmennir í þeim tilgangi að efla traust og bæta þjónustu. Fjölgun lögreglumanna, sem nú eru um 1.200, hefur skilað sér í aukinni frumkvæðislöggæslu og sýnileika lögreglu auk þess sem eftirlit með drónum hefur verið aukið. Drónasveit lögreglu og fjarskiptamiðstöð hafa verið sameinaðar. Innflutningur, framleiðsla og sala fíkniefna er enn alvarlegasta birtingarmynd skipulagðrar brotastarfsemi í landinu. Sala kannabis í lækningaskyni hefur verið leyfð og fæst efnið gegn framvísun lyfseðils.

Fjöldi þeirra sem óska alþjóðlegrar verndar á Íslandi hefur haldist stöðugur á síðustu árum. Komið hefur verið á fót Innflytjendastofu sem annast málarekstur þeirra sem til landsins vilja flytja og uppfylla þau skilyrði sem stjórnvöld setja. Árið 2035 koma þrjár til þrjár og hálf milljón ferðamanna til Íslands. Fjölgunin hefur haldist stöðug, um 2% á ári, síðustu ár. Vegna aukinnar sjálfvirkni við móttöku farþega á Keflavíkurflugvelli fara nú fleiri um völlinn en nokkru sinni fyrr. Ekki hefur reynst þörf fyrir að fjölga lögreglumönnum þar í réttu hlutfalli við þá aukningu.

Innviðaupbygging sem hófst árið 2020 hefur á fimmtán árum breytt umhverfi ferðþjónustu m.a. með tilliti til öryggis ferðamanna. Bætt öryggi á ferðamannastöðum, öruggari ökutæki, betri vegir og sjálfvirkt umferðareftirlit og -stjórnun gera að verkum að alvarleg slys eru fátíð og lögregla hefur ekki staðið frammi fyrir síaukunni álagi vegna verkefna er tengjast ferðþjónustu og umferð. Ný tölvutækni sem byggir á dulkóðun í líkingu við Blockchain-greiðslumiðlunina hefur dregið mjög úr tölvubrotum. Innbrot í tölvur einstaklinga og fyrirtækja eru fátíð sem og fjársvik og þjófnaðir um internetið.

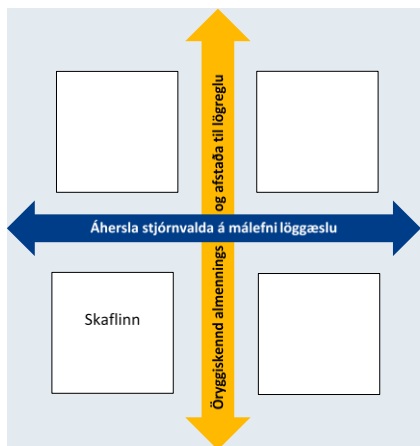
Styrkleikar: Öflug löggæsla / Gott þjónustustig lögreglu / Fækkun afbrota / Öryggiskennd almennings mælist góð.

Veikleikar: Mikill og vaxandi kostnaður við löggæslu / Efnahagsuppgangur forsenda öflugri löggæslu.

Tækifæri: Hagræðing í rekstri og aukinn sveigjanleiki í skipulagi lögreglu / Fækkun umdæma lögreglu / Aukin áhersla á að lögreglumenn ljúki málum á vettvangi í krafti tæknivæðingar.

Ógnir: Ný samskiptatækni og öflugri dulkóðun gerir samskipti brotamanna illrekjanleg / Ný fíkniefni á markaði og fjölbreyttar dreifingarleiðir.

6.5 Sviðsmynd 4



- Um 380.000 manns búa á Íslandi.
- Lítil áhersla stjórnvalda á málefni löggæslu, öryggiskennd almenningss og afstaða til lögreglu neikvæð.

Eftir stöðugan efnahagsuppgang frá 2011 tekur við samdráttarskeið árið 2021. Mestu ráða utanaðkomandi aðstæður. Samdráttur veikir rekstrargrundvöll íslenskra fyrirtækja. Samkeppnisstaða Íslands versnar og atvinnuleysi eykst.

Langtíma-atvinnuleysi er vaxandi, einkum hjá innflytjendum. Félagslegur vandi eykst á þessu samdráttarskeiði og beinist athygli í þjóðfélagsmæðu að „viðkvæmum svæðum“ og þeim skorti á „félagslegri blöndun“ sem einkennir þau. Löggæsla er erfið í framkvæmd á svæðum þessum einkum

sökum tungumálaerfiðleika og gagnkvæmrar tortryggni í samskiptum lögreglu og innflytjenda.

Fíkniefnaneysla hefur aukist og framboð á sterkum efnum er stöðugt. Ofbeldisverk tengd gengjum og afbrotahópum vekja óhug almenningss.

Sökum samdráttar ákveða stjórnvöld, líkt og gerðist í fjármálahruginu 2008, að draga úr fjárframlögum til löggæslu. Vaxandi ólga í samfélaginu og mannekla innan lögreglu kallar fram umræðu um að almennir lögregluþjónar verði vopnaðir við störf sín. Minnkandi traust til lögreglunnar helst í hendur við uppsafnaðan málafjölda og fjölgun alvarlegra ofbeldisbrota.

Deilur eru uppi um skipulag lögreglu og forgangsöröðun verkefna. Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á dreifraði og aukið sjálfstæði hvers lögregluumdæmis. Breytingar sem gerðar voru á skipulagi lögreglu árið 2021 þykja ekki hafa skilað tilætluðum árangri í öllum tilvikum og nú er kallað eftir aukinni miðstýringu með sparnað og hagkvæmni að leiðarljósi.

Árið 2035 næst samstaða um að sameina lögregluembættin í eina stofnun að sænskri og finnskri fyrirmynd. Er það m.a. liður í því að nýta betur fjárveitingar til löggæslu og styrkja lögregluna. Yfirstjórn stofnunarinnar er ætlað að hafa yfirumsjón með starfi lögreglunnar, skipulagningu þess og þróun. Henni er ætlað að tryggja jafnan aðgang almenningss að lögreglu og að alls staðar í landinu megi borgararnir vænta sömu þjónustu.

Loftslagsbreytingar og versnandi búsetuskilyrði haldast í hendur við fólksfjölgun í ríkjum sunnan Sahara og átök í Mið-Austurlöndum. Við þetta bætist samdráttur í hagkerfi Vesturlanda og á síðustu þremur árum (2032-2035) hefur á ný skapast mikill flóttamannavandi í mörgum ríkjum Evrópu. Þessi staða hefur orðið til þess að umsóknum um alþjóðlega vernd á Íslandi hefur fjölgað líkt og gerðist árin 2015-2017. Eins og þá stendur lögreglan frammi fyrir mikilli fjölgun verkefna.

Styrkleikar: Samhent lögreglulið / Fjölhæfni lögreglumanna / Stuttar boðleiðir.

Veikleikar: Lítið traust til lögreglu / Fámennt lögreglulið og vanbúið.

Tækifæri: Endurskipulagning löggæslunnar, fækkun umdæma og hagræðing / Forgangsöröðun breytt til að bæta þjónustu við borgarana og auka traust til lögreglu.

Ógnir: Gengjamyndun / Fjölgun alvarlegra afbrota / Herská hugmyndafræði í sókn / Samfélagsólga.