



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

2013

# Innanríkisráðuneytið Málaflokkar og stöðumat

Janúar 2013

## Efnisyfirlit

Formáli .....	3
Inngangur.....	4
<b>Stólpi I: Réttindi einstaklinganna og þjónusta við þá .....</b>	<b>7</b>
<b>ÞJÓNUSTA.....</b>	<b>7</b>
1. Sveitarstjórnarmál .....	7
2. Lýðræði .....	16
3. Framkvæmdavald og stjórnsýsla ríkisins í héraði .....	18
<b>EINSTAKLINGAR.....</b>	<b>19</b>
4. Mannréttindi.....	20
5. Fjölskyldumál .....	22
1. Málefni barna .....	22
2. Ættleiðingar .....	26
3. Brottnámsmál .....	29
4. Hjúskapur .....	29
5. Persónuréttur .....	30
6. Erfðir og greftrun .....	31
6. Málefni útlendinga .....	32
1. Dvalar- og búsetuleyfi .....	33
2. Hælisleitendur og flóttafólk .....	34
3. Eignarhald á fasteignum.....	36
7. Vernd einstaklinga .....	37
1. Persónuvernd.....	37
2. Neytendamál.....	39
3. Réttaraðstoð, greiðslur bóta til þolenda afbrota og samgirnismætur.....	41
4. Ríkisborgararéttur.....	44
5. Stjórnsýslukærur.....	45
6. Hapdrættismál – fjárhættuspil og spilafíkn .....	47
8. Trúmál.....	50
<b>Stólpi 2: Innviðir og öryggi samfélagsins .....</b>	<b>53</b>
<b>INNVIÐIR.....</b>	<b>53</b>
9. Málefni upplýsingasamfélagsins .....	53
Grunnskrár og Ísland.is .....	58
10. Fjarskiptaáætlun .....	59
11. Samgönguáætlun .....	62

<b>ÖRYGGI SAMFÉLAGSINS</b> .....	<b>67</b>
<b>12. Áætlun um almannaöryggi</b> .....	<b>68</b>
1. Almannaöryggi- og öryggismál .....	68
2. Vöktun og boðun - Leit og björgun.....	69
3. Löggæsla .....	77
4. Landamæravarsla og Schengen.....	82
5. Alþjóðleg og gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum .....	83
6. Varnarmál.....	84
7. Vopn, sprengiefni og skoteldar .....	85
8. Netöryggi - Öryggisfjarskipti .....	85
<b>13. Stefna um réttaröryggi</b> .....	<b>86</b>
1. Rannsóknir lögreglu .....	86
2. Ákærvaldið .....	87
3. Dómsvaldið .....	88
4. Fullnusta refsinga .....	92

## Formáli

Enginn maður og engin stofnun má vera sögulaus. Til að vita hvert maður stefnir þarf maður að þekkja fortíðina. Í þessari skýrslu er leitast við að skilgreina hvaðan innanríkisráðuneytið er komið, hvar það stendur og hvert það stefnir. Þetta er eins konar stöðuskýrsla með hliðsjón af fortíð, nútíð og framtíð.

Allar stofnanir og öll starfsemi, ekki síst á vegum hins opinbera, þarf að spyrja sig ævinlega og öllum stundum um tilgang og verklag. Svo koma stjórn málin, hinir lýðræðislegu straumar.

Vitanlega er það svo að þeir straumar þurfa að ná inn í stjórnsýsluna. Þannig þurfa að leika saman kjölfesta faglegrar stjórnsýslu og lýðræðislegir vindar stjórn mála.

Í þessu stöðumati er leitast við að gera grein fyrir málaflokkum ráðuneytisins og sýna hvar það er á vegi statt við skipulagningu, þróun verklags og mótun aðgerðaáætlana. Samráð við samfélagið skiptir miklu máli svo móta megi framtíðarsýn sem flestir geta unað vel við. Eitt af meginverkefnum ráðuneytisins er að móta og koma í framkvæmd því sem kalla má innanríkisstefnu; stefnu sem mótuð er á Alþingi, á samráðsvettvangi sveitarfélaga og í samráði ráðuneytisins við stofnanir, hagsmunaaðila og almenning.

Ráðuneytið hefur kallað eftir ábendingum og óskum frá stofnunum sem heyra undir ráðuneytið enda mikilvægt að virkja þá miklu reynslu sem fyrir er í ráðuneytinu og stofnunum þess. Með þessari skýrslu er áfram leitað eftir samráði við stofnanir og almenning.

Hvað varðar sögugvitundina þá er vísað til pólitískra áhrifavalda – forvera minna á ráðherra-stóli – til að gera grein fyrir því á hvern veg þeir beindu þróuninni. Sjálfur hef ég viljað leggja áherslu á ýmsa þætti sem í mörgum tilvikum hafa náð fram að ganga í lagasmíð, í öðrum tilvikum í almennri stefnumótun. Ég nefni mannréttindi, almenningssamgöngur, fjárhættuspil, ofbeldi gegn konum og börnum, jafnrétti í trúmálum, fullnustu refsinga utan fangelsismúra, svo eitthvað sé talið.

Það er nauðsynlegt fyrir hverja stofnun að spyrja sig grundvallarspurninga: Hver er ég og hvers vegna er ég til? Við gerð stöðuskýrslu höfum við þurft að spyrja þessara spurninga. Til að svara hefur fólk þurft að líta í eigin barm. Það er hollt og gott.

Ég þakka starfsfólki innanríkisráðuneytisins fyrir vel unnin störf.

*Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra.*



## Inngangur

Innanríkisráðuneytið tók til starfa 1. janúar 2011 með samruna dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins annars vegar og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins hins vegar. Markmiðið með sameiningunni var að koma á fót sterkri einingu sem væri betur í stakk búin til að þjóna almenningi og atvinnulífinu. Með öflugu ráðuneyti eru meiri möguleikar en ella að tryggja góða grunnþjónustu og leysa aukin og flókin stjórnsýsluviðfangsefni. Með þetta að leiðarljósi hefur verið unnið að uppbyggingu innanríkisráðuneytisins.

Af verkefnum ráðuneytisins má ráða að starfsemi þess spannar í raun alla umgjörð samfélagsins, t.a.m. umsjá með trúfélögum, sveitarstjórnarmál, mannréttindi, löggæslu, réttarfar – eða tæknilega innviði eins og t.d. samgöngu- og fjarskiptamál.

Innanríkisráðuneytinu er ætlað að móta og koma í framkvæmd stefnu sem mótuð er á Alþingi, á samráðsvettvangi sveitarfélaga og í samráði ráðuneytis við stofnanir, hagsmunaaðila og almenning. Mikilvægt er að um stefnumótun og framkvæmd ríki sem víðtækust sátt. Til að það markmið nái fram að ganga er lögð áhersla á víðtækt samráð. Á næstu mánuðum verður leitað eftir áliti borgaranna, hagsmunaaðila, landshlutasamtaka sveitarfélaga, forstöðumanna stofnana og fleiri aðila sem geta lagt sitt af mörkum til að öll framkvæmd endurspegli sem best vilja og þarfir samfélagsins.

Að undanfögnu hafa verið unnin drög að stöðumati fyrir málaflokka ráðuneytisins. Tilgangurinn er að auðvelda og gera markvissara það samráð sem nú er framundan um framkvæmd innanríkisstefnu. Í stöðumatinu er að finna stutta greiningu á stöðu einstakra málaflokka. Greiningin er á engan hátt tæmandi en veitir nokkra innsýn í umfang ráðuneytisins og þau fjölmörgu málefni sem það og stofnanir þess vinna að og snerta borgara landsins með margvíslegum hætti.

Leiðarljós í þeim málaflokkum sem falla undir innanríkisstefnu taka að sjálfsögðu breytingum í tímans rás enda endurspeglar þau mismunandi pólitískar áherslur. Í því stöðumati sem hér birtist er að finna ýmsa sögulega þræði sem nauðsynlegt er að halda til haga svo skilja megi betur þær forsendur sem byggt er á. Stefnumarkmið verða frekar útfærð í aðgerðaáætlunum sem verða endurskoðaðar reglulega með tilliti til þarfa samfélagsins.

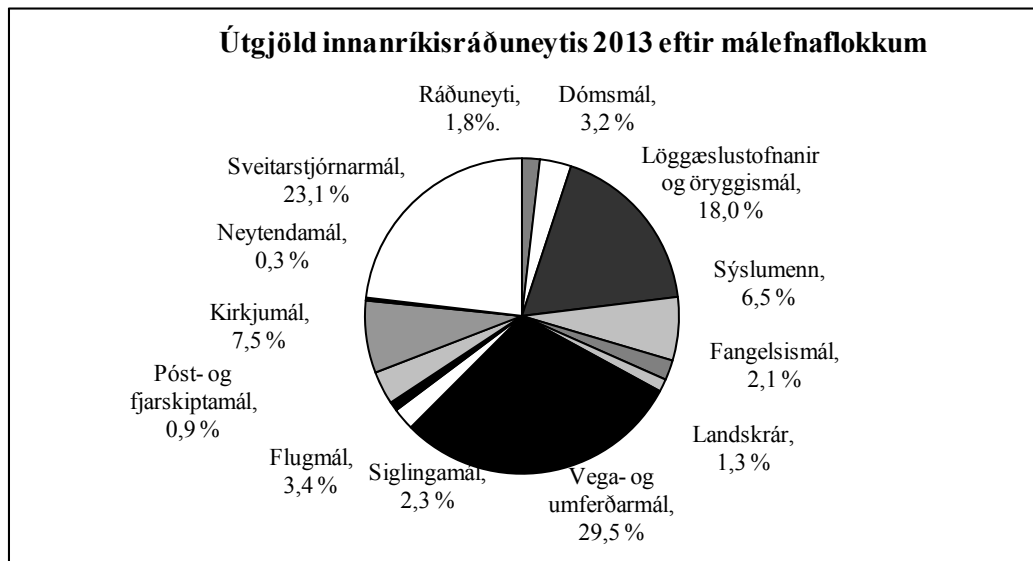
Aðgerðaáætlanir eru nú þegar í gildi í nokkrum málaflokkum og má þar nefna samgönguáætlun og fjarskiptaáætlun. Fleiri aðgerðaáætlanir eru í vinnslu, svo sem landsáætlun í mannréttindamálum, áætlun um upplýsingasamfélagið, almannavarna- og öryggisáætlun, áætlun

um réttaröryggi, löggæsluáætlun og áætlun um réttindi borgaranna. Samráð er lykilatriði við gerð aðgerðaáætlana á sama hátt og ráðuneytið kappkostar að hafa viðtækt samráð um alla þá þætti stefnumótunarvinnu sem það hefur aðkomu að.

Ráðuneytið óskar þess að samráðið sem framundan er verði árangursríkt og mun leggja sitt að mörkum til að svo megi verða.

## Gagnlegt að hafa til hliðsjónar

### Útgjöld til málaflokka ráðuneytisins



Heimild: IRR

Útgjöld til málaflokka ráðuneytisins hafa verið með svipuðum hætti undanfarin ár. Heildaráætlun um útgjöld fyrir árið 2013 er 66.053 m.kr. Gagnlegt er að hafa ofangreinda skiptingu útgjalda til hliðsjónar fyrir einstaka málaflokka.

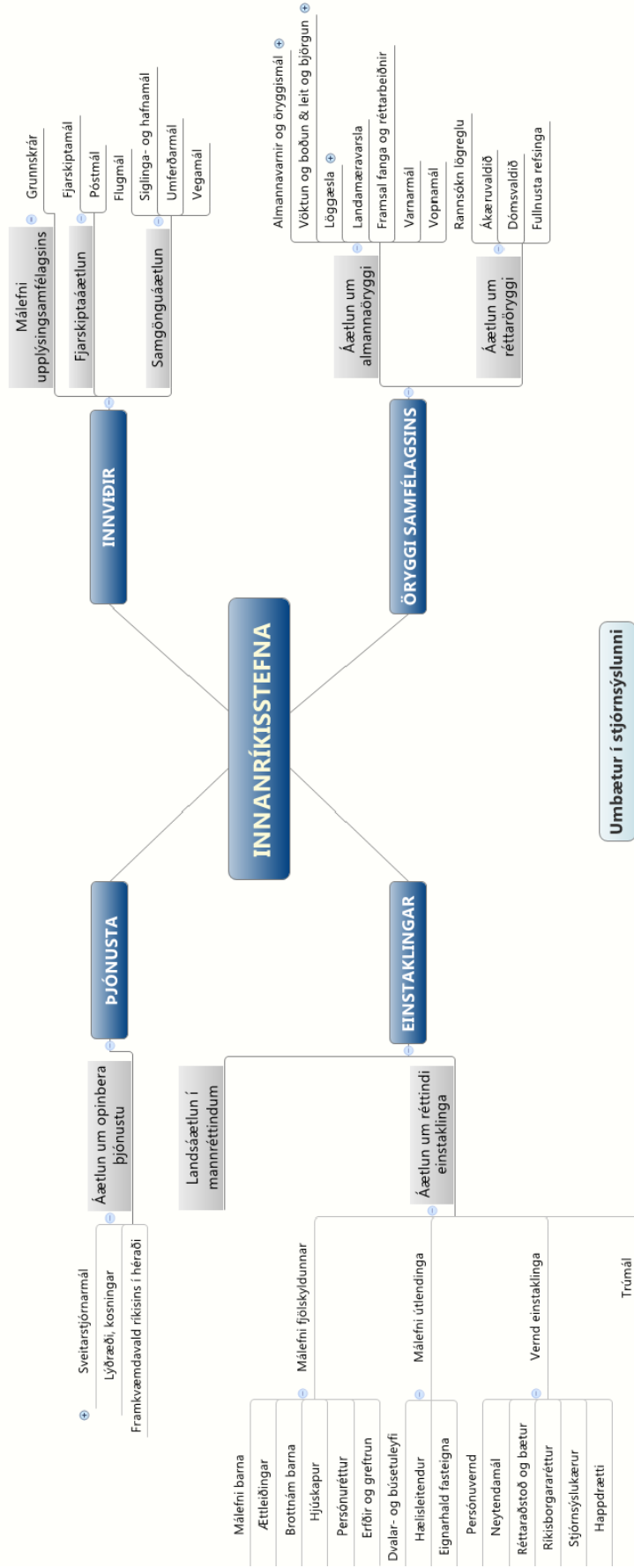
### Uppbygging

Eftirfarandi mynd sýnir hvernig málaflokkar ráðuneytisins eru uppbyggðir í þessari samantekt. Myndin mun að sjálfsögðu taka breytingum í samræmi þær ákvarðanir sem teknar verða. Viðfangsefnin eru reist á tveimur stólpum, annars vegar réttindum einstaklinga og þjónustu við þá og hins vegar innviðum og öryggi samfélagsins. Þeim til stuðnings verða átta aðgerðaáætlanir lagðar til grundvallar með skilgreindum meginmarkmiðum og verkefnum.

# Yfirlit yfir uppbyggingu innanríkisstefnu

## Stóli 1, Réttindi einstaklinga og þjónusta

## Stóli 2, Innviðir og öryggi samfélagsins



Umbætur í stjórnsýslunni

# Stólpi I: Réttindi einstaklinganna og þjónusta við þá

---

## ÞJÓNUSTA

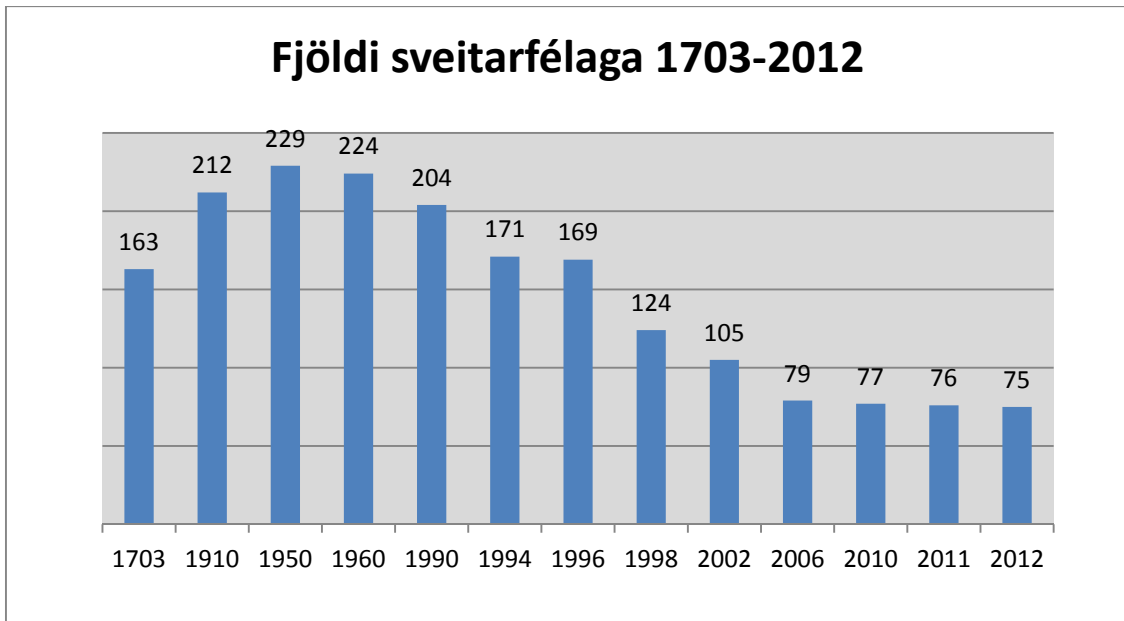
Eitt af markmiðum ríkisstjórnarinnar er að stuðla að markvissari uppbyggingu opinberrar þjónustu um allt land og skilvirkari verkaskiptingu milli ríkisins annars vegar og sveitarfélaga og landsvæða hins vegar. Gert er ráð fyrir að í hverjum landshluta séu stærri byggðakjarnar sem veita ákveðna grunnþjónustu. Við stefnumótun í innanríkismálum gefst færi á að setja fram markmið um aukna samvinnu og samþættingu í opinberri þjónustu.

### 1. Sveitarstjórnarmál

Innanríkisráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga. Ráðuneytið á náið samstarf við samtök sveitarfélaga um stefnumótun í málefnum þeirra og um úrlausn einstakra viðfangsefna. Samband íslenskra sveitarfélaga, stofnað árið 1945, er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga lögum samkvæmt. Þá eru starfandi átta landshlutasamtök sem vinna að hagsmunamálum einstakra landshluta. Starfsemi sambandsins og landshlutasamtakanna hefur eflst mjög á undanförunum áratugum og aðkoma þeirra að opinberri stefnumörkun farið vaxandi.

Eftir sameiningu Garðabæjar og Álftaness í ársbyrjun 2013 eru sveitarfélög 74 talsins. Á eftirfarandi mynd má sjá fjölda sveitarfélaga allt frá árinu 1703–2012. Vert er að vekja sérstaka athygli á þróun mála á tímabilinu frá 1990–2006 en þá fækkaði sveitarfélögum úr 204 í 79, eða um 125.





Heimild: IRR

Á undanförunum tveimur áratugum hefur verið lagt kapp á að stuðla að sameiningu sveitarfélaga í því skyni að gera þau að öflugri einingum til að leysa lögbundin verkefni sín. Eins og fram kemur í ofangreindum tölum hefur þessi stefna náð fram að ganga. Sameiningar hafa átt sér stað með lýðræðislegum kosningum þar sem sjálfsákvörðunarréttur íbúanna hefur verið virtur. Til álita kom um tíma, til að ýta á eftir frekari sameiningum, að hverfa frá lýðræðislegum vinnubrögðum og fara þá leið að sameina sveitarfélög með lögþvingun.

Núverandi innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, hefur tekið af skarið í þeim efnum og lagt áherslu á að breytingar eigi sér einvörðungu stað af fúsum og frjálsum vilja íbúanna með lýðræðislegum kosningum. Í því samhengi hefur ráðherra m.a. bent á að við úrlausn lögbundinna verkefna geti samvinna sveitarfélaga verið góð leið til að efla sveitarstjórnarstigið ef ekki er vilji til sameiningar.

Nú þegar er fjölbreytt samstarf um rekstur margvíslegrar þjónustu, t.d. á sviði félags- og skólamála. Nýjasti áfanginn er yfirfærsla á málefnum fatlaðra til sveitarfélaganna. Með lögum þar um er sveitarfélögum sem hafa færri en átta þúsund íbúa gert skylt að vinna saman að málaflokknum. Mörg sveitarfélög gera það á grundvelli þeirrar svæðasamvinnu sem fyrir er, s.s. á vettvangi landshlutasamtakanna. Gera má ráð fyrir að samtökin muni gegna vaxandi hlutverki við rekstur á þjónustu smærri sveitarfélaga, komi ekki til frekari sameininga. Þegar samvinna af þeim toga á sér stað þarf að tryggja að lýðræðislegt umboð og taumhald sem einstakar sveitarstjórnir sækja til íbúa sinna verði virt. Ákvæðum í nýjum sveitarstjórnar-

lögum er ætlað að búa þannig um hnútana að sú verði raunin. Engu að síður er mikilvægt að gagnrýnin umræða fari fram um þessa þróun.

### *Nýjar áherslur í lýðræðismálum með nýjum sveitarstjórnarlögum*

Ný sveitarstjórnarlög tóku gildi 1. janúar 2012. Er það heildarlöggjöf um sveitarstjórnarstigið þar sem tekið er á flestum málum sem það varða, s.s. um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna, sveitarstjórnarfundi, um fjármál sveitarfélaga, eftirlit með þeim og stjórnsýslu þeirra og samskipti við ríkisvaldið.

Meginbreytingar nýrra sveitarstjórnarlaga eru tvíþættar. Þær lúta annars vegar að hertum reglum um fjármál sveitarfélaga og auknu eftirliti ráðuneytisins á því sviði og hins vegar að lýðræðismálum. Þá áherslu má m.a. sjá í 102. gr. laganna en þar segir að sveitarstjórn skuli leitast við að tryggja íbúum möguleika að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar.

Auk þessarar almennu skyldu sveitarstjórna að virkja íbúana eiga þeir nú einnig kost á að hafa sjálfir frumkvæði og geta óskað eftir íbúakosningu um tiltekin mál. Í frumvarpi sínu vildi innanríkisráðherra ganga heldur lengra hvað varðar kröfurétt íbúa um ákvarðanatöku en meirihluti Alþingis vildi fara hægar í sakirnar.

Innanríkisráðherra skipaði nefnd í mars árið 2011 sem hafði því hlutverki að gegna að vekja umræðu um framtíð sveitarstjórnarstigsins, leita leiða til að efla stjórnsýslu og stuðla að lýðræðisvæðingu í héraði. Nefndin skilaði af sér í febrúar árið 2012. Í júní 2012 var að nýju skipuð nefnd með aðkomu sveitarfélaganna um rafræna stjórnsýslu og leiðir til að auðvelda borgurunum aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku. Nefndinni var m.a. ætlað að vinna úr tillögum fyrri nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins með uppbyggingu rafrænnar stjórnsýslu. Verksvið síðari nefndarinnar er aftur á móti víðfeðmara en svo að það taki einvörðungu til sveitarstjórnarstigsins; öll stjórnsýslan er undir. Möguleikar á sparnaði með rafrænni stjórnsýslu eru miklir og á það jafnt við um sveitarfélögin, ríkið, borgarana og samfélagið í heild. Greint verður frá vinnu þessarar nefndar í kafla um upplýsingasamfélagið.

### *Fjármál sveitarfélaga*

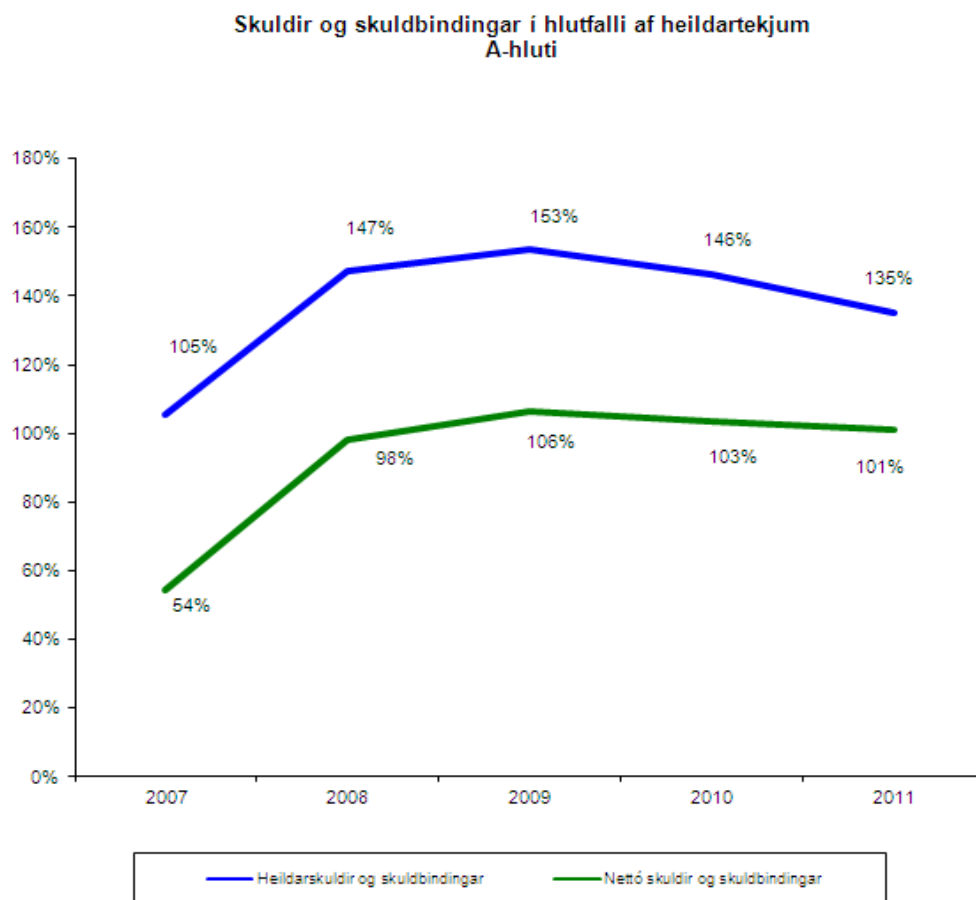
Í nýjum sveitarstjórnarlögum voru í fyrsta sinn lögfestar reglur um fjármál sveitarfélaga. Einkum er vert að nefna hér tvær reglur. Annars vegar er ný regla sem kveður á um skyldu sveitarstjórnar til að miða afkomu sveitarfélagsins við jafnvægi þannig að samanlögð heildar-

útgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Hins vegar er regla um skuldaviðmið sem felur í sér að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum.

Reglugerð, sem kveður nánar á um þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við útreikning og undanþágur, var gefin út í júní 2012. Er nú unnið að innleiðingu hinna nýju reglna og aðlögunar sveitarfélaga að þeim en svigrúmið er tíu ár þegar þau er yfir viðmiðunum.

Það er síðan verkefni eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, sem sett var á laggirnar árið 2001, að fylgjast með fjármálum einstakra sveitarfélaga og bera þau saman við viðmiðanir sveitarstjórnarlaga og settar reglur samkvæmt þeim. Umsvif nefndarinnar hafa vaxið nokkuð eftir efnahagshrunið haustið 2008 en fjármál margra sveitarfélaga biðu hnekki í aðdraganda og eftirmálum þess.

Meðfylgjandi mynd sýnir þróun skulda og skuldbindinga sveitarfélaga frá 2007–2011, annars vegar heildarskuldir og hins vegar skuldir að frádregnum peningalegum eignum.



Heimild: IRR

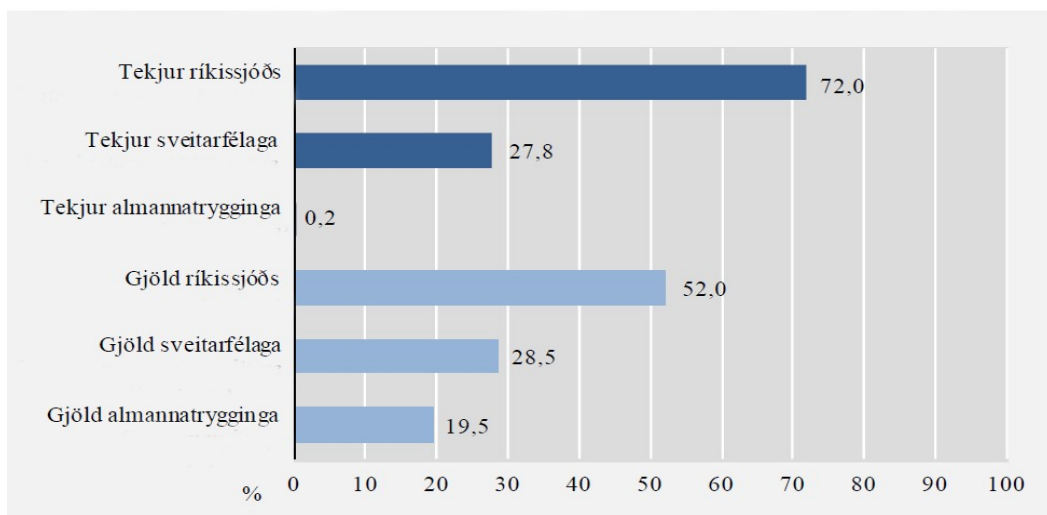
Helsta verkefni nefndarinnar um þessar mundir er að leggja mat á aðlögunaráætlanir einstakra sveitarfélaga sem standast ekki ný viðmið sveitarstjórnarlaga og reglugerðar sem að framan er getið.

### *Fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaga*

Á undanförunum einum og hálfum áratug hafa sveitarfélögin tekið við umfangsmiklum verkefnum frá ríkinu og hlutdeild þeirra í búskap hins opinbera hefur vaxið stórum. Þannig var rekstur grunnskólanna færður til sveitarfélaganna árið 1996 og í ársbyrjun 2011 tóku þau við málefnum fatlaðra úr hendi ríkisins. Ráðgert er að færa málefni aldraðra einnig frá ríki til sveitarfélaga og er nú miðað við að það verði árið 2015. Fari fram sem horfir má reikna með að sveitarfélögin verði áður en langt um líður með upp undir helming opinberra útgjalda á sínum snærum.

Árið 2011 voru útgjöld sveitarfélaganna um 215 milljarðar króna eða 28,5% af opinberum útgjöldum en um 35% ef eingöngu er horft til samanlagðra útgjalda ríkissjóðs og sveitarfélaga. Á meðfylgjandi mynd má sjá innbyrðis skiptingu á fjármagni 2011.

#### **Innbyrðis skipting á umfangi undirgeira hins opinbera 2011**



*Heimild: IRR*

Hér er um háar fjárhæðir að ræða og ljóst að náíð samstarf verður að vera á milli ríkis og sveitarfélaga svo að opinbert fé nýtist sem best. Á grundvelli sveitarstjórnarlaga hefur verið komið á fót samráðskerfi ríkis og sveitarfélaga. Sérstakur samstarfssamningur fjallar nánar um fyrirkomulag samráðsins. Formlegt samstarf á m.a. að vera um framlagningu laga-

frumvarpa sem snerta sveitarfélögin og um stjórn fjármála hins opinbera, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur mikilvæg mál sem varða hagsmuni sveitarfélaganna og fjármál.

Samstarfið er byggt á eftirfarandi þáttum:

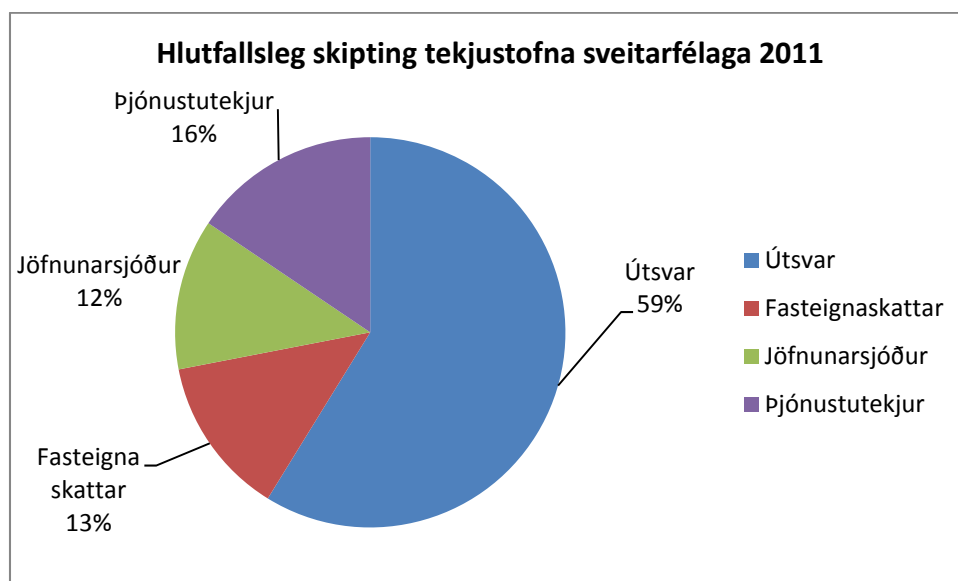
- Samstarfsráð ríkis og sveitarfélaga, skipað ráðherrum og stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga sem fundar að lágmarki einu sinni á ári.
- Samtarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga sem hefur yfirumsjón með samstarfinu. Í henni eiga sæti ráðuneytisstjórar innanríkisráðuneytis og fjármálaráðuneytis og þrír fulltrúar tilnefndir af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- Tvær fagnefndir sem fjalla annars vegar um efnahagsmál og hins vegar um kjaramál.

Á vettvangi samráðsnefndar um efnahagsmál er nú rætt um leiðir til að efla enn frekar samstarf ríkis og sveitarfélaga á því sviði. Meðal viðfangsefna nefndarinnar er gerð sérstaks hagstjórnarsamnings þar sem sett verða fram sameiginleg langtíma markmið í fjármálum hins opinbera.

### *Tekjustofnar sveitarfélaga*

Breytingar hafa verið gerðar á tekjustofnum sveitarfélaga til að standa undir auknum verkefnum. Mestu munar að útvarsprósenta hefur verið hækkuð vegna tilfærslu á verkefnum en tekjuskattsprósenta ríkisins verið lækkuð að sama skapi. Hluti hækkunarinnar rennur til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem veitir framlög eftir mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga.

Útsvarið er langstærsti tekjustofn sveitarsjóðanna, eða um 60% af heildartekjum þeirra sem voru rúmir 190 milljarðar árið 2011. Á meðfylgjandi mynd má sjá hlutfallslega skiptingu tekjustofna árið 2011.



Heimild: IRR

Lög um tekjustofna sveitarfélaga hafa verið endurskoðuð reglulega. Síðasta nefnd þar um lauk störfum í október 2010. Tillögur hennar snerust um útsvar, fasteignaskatta, millifærslur eða jöfnun, þjónustutekjur og nýja tekjustofna. Einnig var fjallað um möguleika á hagræðingu, m.a. með sameiningum eða aukinni samvinnu sveitarfélaga og markvissri forgangsröðun í opinberri þjónustu.

Nefndin lagði m.a. til að hámarksútsvar yrði hækkað um 0,25 prósentustig árið 2013 og aftur árið 2014, eða samtals um 0,5 prósentustig, sem hefði þýtt um allt að fjögurra milljarða króna tekjuaukningu fyrir sveitarfélögin miðað við fullnýttar heimildir til hækkana frá og með árinu 2014. Þá var lagt til að framlög ríkisins í millifærslukerfi eða Jöfnunarsjóð yrðu aukin. Til greina kæmi einnig að sveitarfélögin legðu Jöfnunarsjóði til meira fjármagn og að núverandi fyrirkomulagi hans yrði breytt þannig að tekjuháum sveitarfélögum yrðu ekki veitt framlög.

Ekki hefur verið ákveðið hvernig unnið verður úr tillögum nefndarinnar en ljóst er að erfitt efnahagsástand undanfarin ár hefur ekki gefið svigrúm til mikilla breytinga. Tekjustofnar sveitarfélaga, samsetning þeirra og samspil við lögbundin verkefni verða þó áfram eitt af helstu viðfangsefnum í samskiptum ríkis og sveitarfélaga næstu misserin.

### *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga*

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Innanríkisráðherra hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs en honum til ráðuneytis er fimm manna ráðgjafarnefnd. Hlutverk sjóðsins er að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjumöguleikum þeirra og útgjaldaþörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

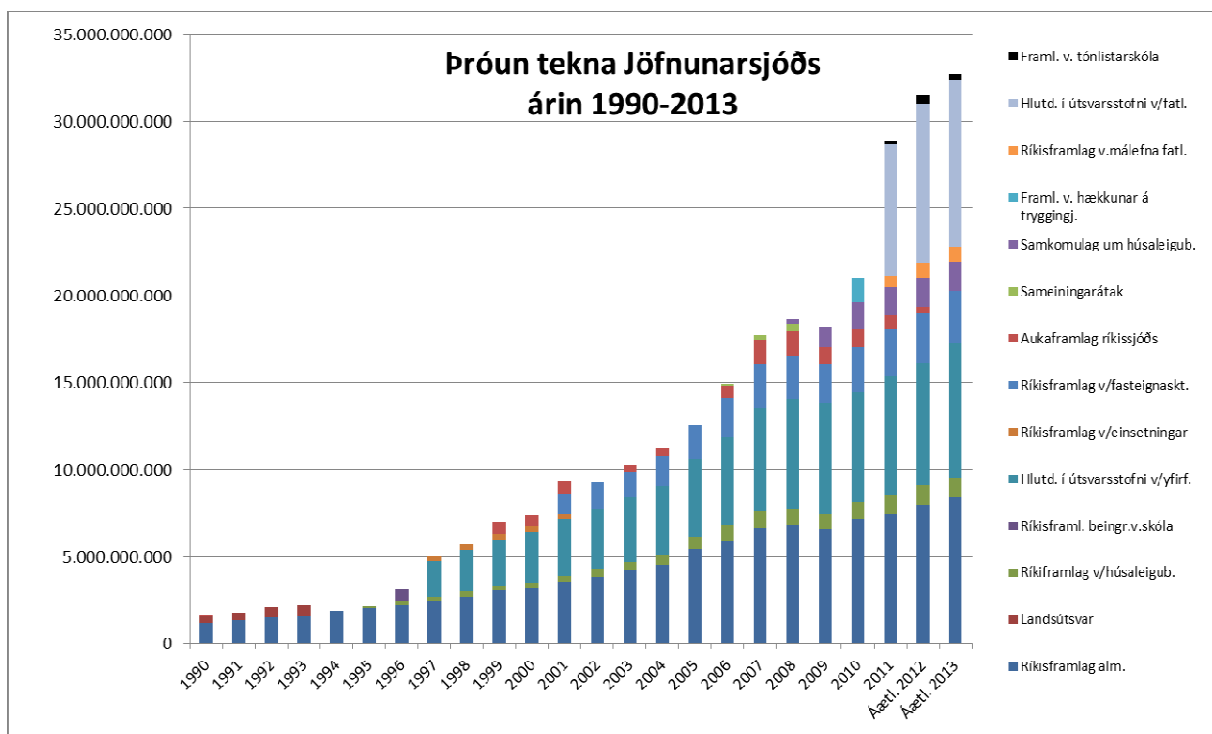
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur starfað óslitið frá árinu 1937. Umsvif sjóðsins hafa breyst mikið í gegnum tíðina. Við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins er fólst einkum í því að jöfnunarhlutverk hans var aukið til muna. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á sjóðnum frá þeim tíma tengjast yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga 1. ágúst 1996 og yfirfærslu á málefnum fatlaðra 1. janúar 2011.

Heildartekjur Jöfnunarsjóðs námu samtals rúmum 29 milljörðum króna árið 2011. Þar af námu framlög frá ríki tæpum 15 milljörðum króna sem eru um 24% af framlögum frá ríki til innanríkisráðuneytisins ef tekið er mið af fjárlögum ársins 2012. Tekjur sjóðsins af hlutdeild

hans í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni vegna yfirfærslu grunnskólans námu tæplega sjö milljörðum króna og tekjur af hlutdeild hans í útsvarstekjum af álagningarstofni vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðra tæplega átta milljörðum króna.

Sveitarfélög fá að jafnaði um 10% af ráðstöfunarfé sínu úr sjóðnum en sum fá þó mun hærra hlutfall af ráðstöfunarfé sínu frá honum. Af heildartekjum sjóðsins árið 2011, rúnum 29 milljörðum króna, runnu tæplega 28 milljarðar til sveitarfélaganna.

Starfshópur sem skipaður var af Kristjáni Möller samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra árið 2009 til að vinna að heildarendurskoðun á gildandi laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga lauk störfum í júní 2010. Unnið er að framkvæmd tillagna starfshópsins um breytingar á regluverki sjóðsins.



Heimild: IRR

### Nýjar áherslur í svæðasamvinnu og þróun byggðamála

Stefnumótunarskjalið Ísland 2020 mun skipta miklu fyrir málefni og eflingu sveitarfélaga, sem og hið opinbera í heild. Sóknaráætlanir landshluta eru verkefni sóknaráætlunarinnar Ísland 2020. Vinnan er þvert á ráðuneyti (stýrinet stjórnarráðsins) og með virkri aðild sveitarfélaganna en ábyrgð á grunnþáttum verkefnisins er hjá innanríkisráðuneytinu. Verkefninu var ýtt úr vör í byrjun árs 2011 en þá var opnað fyrir ákveðinn samskiptaás milli Stjórnarráðsins og átta landshlutasamtaka sveitarfélaga sem áframhaldandi vinna byggist á.

Sóknaráætlunum landshluta er ætlað að skerpa og skýra samskiptaferlið milli ríkis og sveitarfélaga. Með slíkum samskiptaáasi hafa sveitarfélögin, í gegnum landshlutasamtök og stoðstofnanir, aukin áhrif á úthlutun almannafrjár og forgangsroðun á opinberum verkefnum í sínum landshlutum; hvort sem þau snúa að fjárfestingum eða rekstri.

Markmið verkefnisins er að einfalda og efla samskipti ríkis og sveitarfélaga og ná fram aukinni hagkvæmni, hlutlægni, gagnsæi og skilvirkni við úthlutun og umsýslu alls ólögbundins almannafrjár.

Framtíðarsýnin er sú að einn samningur verði gerður í hverjum landshluta sem taki til þeirra þeir fjármuna sem Alþingi ráðstafar hverju sinni af fjárlögum til verkefna á sviði byggða- og samfélagsþróunar. Þeim samningi er ætlað að fjármagna verkefni í sóknaráætlunum landshluta sem unnar eru af samtökum sveitarfélaga, sem og öðrum hagsmunaaðilum í hverjum landshluta í samvinnu við stýrinet Stjórnarráðsins og ýmsar stofnanir. Með valddreifingu sem breytt verklag mun fela í sér fá hagsmunaaðilar í landshlutunum aukið vægi við að ákveða hvernig almannafré er ráðstafað. Útfærslur á sóknaráætlunum landshluta eru þannig hugsaðar að þær verði, til lengri tíma litið, grunnur að byggðastefnu sem ætlað er að hafa stefnumarkandi áhrif á fjárlagagerð.

Hugmyndafræðin að baki sóknaráætluninni er að unnin verði heildstæð umbótaáætlun um nauðsynlegar breytingar á opinberri stjórnsýslu, þjónustu og rekstri. Áætlunin taki mið af skilgreindum þjónustusvæðum eftir landshlutum, áætlunum um eflingu sveitarstjórnarstigsins, endurskipulagningu löggæslu, heilbrigðis- og velferðarþjónustu og þeirri þörf sem er augljós að hagræða þarf í opinberum rekstri. Mikilvægt er að skoða vel hugmyndir um þverfaglegar þjónustumiðstöðvar ríkis- og sveitarfélaga í heimabyggð. Stefnt er að því að setja fram tíma-setta áætlun um eflingu rafrænnar stjórnsýslu og rafrænnar þjónustu á vefnum þar sem íbúar geti sinnt erindum sínum, alls staðar, allan sólarhringinn.

### *Framundan*

Æskilegt er að greiða götu þess að landshlutasamtök eflist, sótt verði fram í lýðræðisvæðingu og að rafræn þjónusta verði þróuð í samstarfi við einstakar sveitarstjórnir og samtök þeirra. Í nýju sveitarstjórnarlögunum er skírskotun til tilraunasveitarfélaga og er æskilegt að ígrunda hvar og á hvaða sviðum væri hægt að ráðast í verkefni af því tagi. Lýðræðisvæðing hlýtur þar að liggja beint við.



## 2. Lýðræði

Opinberir aðilar sem koma að framkvæmd kosninga: Innanríkisráðuneytið, forsætisráðuneytið, utanríkisráðuneytið, Hæstiréttur Íslands, Þjóðskrá Íslands, sveitarstjórnir, sýslumenn og kjörstjórnir.

Hér á landi eru eins og kunnugt er haldnar nokkrar almennar kosningar og um þær gilda mismunandi lög. Kosningar fara fram í samstarfi nokkurra opinberra embætta. Hlutverk og ábyrgð aðila er mismunandi eftir kosningum.

### *Forsagan*

#### **Kosningar til Alþingis**

Kosið er til Alþingis á fjögurra ára fresti en fyrr ef þing er rofið. Um alþingiskosningar gilda sérstök lög. Kosið er til Alþingis eftir hlutfallskosningu í sex kjördæmum.

Fyrstu alþingiskosningarnar fóru fram árið 1844. Árið 1915 fengu konur rétt til að kjósa til Alþingis og með stjórnarskrárbreytingu árið 1934 voru takmarkanir á kosningarétti að mestu afnumdar. Konur fengu kosningarétt til sveitarstjórna til jafns við karla nokkru fyrr en til Alþingis. Árið 1968 var kosningaréttur lækkaður úr 21 ári í 20 og árið 1984 úr 20 árum í 18 ár.

#### **Forsetakosningar**

Um forsetakosningar gilda lög frá 1945 um framboð og kjör forseta Íslands. Við forsetakjör er viðhaft einfalt meirihlutakerfi; sá einstaklingur sem fær flest atkvæði hlýtur kosningu. Fyrsti forseti landsins var kjörinn af Alþingi 1944. Frá lýðveldisstofnun 1944 hafa setið fimm forsetar.

#### **Sveitarstjórnarkosningar**

Gildandi lög um sveitarstjórnarkosningar eru frá árinu 1998. Kosið er með tvennum hætti. Þar sem engir framboðslistar eru boðnir fram er kosið óbundinni kosningu. Þá eru allir íbúar sveitarfélagsins í kjöri og eru þeir að öllu jöfnu skyldugir til að taka kosningu. Aftur á móti er hlutfallskosning þegar framboðslistar eru boðnir fram. Fulltrúar ná þá kjöri í hlutfalli við atkvæðamagn framboðslista.

## Þjóðaratkvæðagreiðslur

Um þjóðaratkvæðagreiðslur gilda lög frá árinu 2010. Einungis þrjár þjóðaratkvæðagreiðslur hafa farið fram frá lýðveldisstofnun árið 1944. Sú fyrsta var haldin árið 2010 og snerist um Icesave-samningana, önnur um sama málefni árið 2011 og loks sú þriðja haustið 2012 en þá var kosið um tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskránni.

Kosningaþátttaka hefur almennt verið góð eins og eftirfarandi tafla gefur til kynna.

Yfirlit yfir kosningaþátttöku			
	2003	2007	2009
<b>Alþingiskosningar</b>	87,70%	83,60%	85,10%
	1996	2004	2012
<b>Forsetakosningar</b>	85,90%	62,90%	69,20%
	2002	2006	2010
<b>Sveitarstjórnarkosningar</b>	83,20%	78,70%	73,50%
	2010	2011	2012
<b>Þjóðaratkvæðagreiðslur</b>	62,7%	75,3%	49%

Heimild: IRR

Á síðastliðnum tíu árum hafa farið fram 12 kosningar: Þrjár til sveitarstjórna, þrjár til Alþingis, tvær til forseta, þrjár þjóðaratkvæðagreiðslur og kosningar til stjórnlagabings. Mikill kostnaður fylgir framkvæmd kosninga eftir því fyrirkomulagi sem viðhaft er. Áætlað er að hver kosning kosti ríkið um 250 m.kr., að undanskildum sveitarstjórnarkosningum. Kostnaður vegna þeirra fellur að mestu á sveitarfélögin. Með aukinni tækni hafa kröfur um rafræna stjórnsýslu orðið háværari. Þar með taldar eru rafrænar kosningar en með þeim væri hægt að spara almannafé og hagræða fyrir ríkið, sveitarfélög og kjósendur. Rafræn stjórnsýsla býður upp á ótal möguleika, m.a. auðveldar hún lýðræðisvæðingu, býður upp á gagnsærri stjórnsýslu, herra þjónustustig, aukið aðgengi að stjórnsýslunni og minni kostnað.

### Framundan

Stefna núverandi innanríkisráðherra er að samræma alla kosningalöggjöfina og steypa henni saman í ein heildarlög. Í slíkum lögum þyrfti að setja regluverk um rafrænar kosningar, þar með talda gerð og notkun rafrænnar kjörskrár. Til að undirbúa þetta verkefni setti innanríkisráðherra á fót stýrihóp um rafræna stjórnsýslu og lýðræði sumarið 2012 eins áður hefur verið getið.

Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins hvatti til þess að úttekt yrði gerð á kostum og göllum mismunandi aðferða við persónukjör. Starfshópur skipaður fulltrúum innanríkisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga fór yfir mismunandi aðferðir á þessu sviði. Frumvarp til laga um persónukjör hefur verið afgreitt í ríkisstjórn og verður lagt fyrir yfirstandandi lög-gjafarþing (141.) árið 2013. Byggir það að nokkru á norskri fyrirmynd.

Innanríkisráðherra lagði fram frumvarp á yfirstandandi löggjafarþingi, haustið 2012, til breytinga á kosningalögum sem tryggir að fatlað fólk sem þarfnast aðstoðar við að greiða atkvæði geti haft sinn eigin aðstoðarmann. Alþingi samþykkti lagabreytinguna og í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012 reyndi í fyrsta skipti á þetta nýja ákvæði.

### **3. Framkvæmdavald og stjórnýsla ríkisins í héraði**

**Stofnanir:** 24 sýslumannsembætti.

#### *Forsagan*

Sýslumannsembættin eru gamalgrónar stjórnýslu- og þjónustustofnanir sem gegna mikilvægu hlutverki. Núverandi umdæmaskipan sýslumanna hefur verið óbreytt um langa hríð. Fram á tíunda áratug síðustu aldar fóru sýslumenn utan Reykjavíkur með lögreglustjórn, dómsvald á lægra dómstigi, önnuðust innheimtu opinberra gjalda, voru umboðsmenn fyrir Tryggingastofnun ríkisins, auk þess að sinna hefðbundnum stjórnýsluverkefnum sýslumanna. Þá voru þeir lengst af oddvitar sýslunefnda. Á síðustu tveimur áratugum hafa orðið verulegar breytingar á starfsemi sýslumannsembættanna og er þeirra helstu getið hér á eftir.

Með sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi 1987 voru sýslunefndir lagðar niður og lauk þá þátttöku sýslumanna í sveitarstjórnarmálum. Grundvallarbreyting var gerð á skipan réttarfars með lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði sem tóku gildi árið 1992. Sýslumenn og bæjarfógetar utan Reykjavíkur fóru ekki lengur með dómsvald á fyrra dómstigi. Héraðsdómstólarnir voru settir á fót en sýslumenn sinntu sem fyrr stjórnýsluverkefnum og lögreglustjórn.

#### *Framundan*

Á 140. löggjafarþingi árið 2012 var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um framkvæmdavald ríkisins í héraði. Með því var lagt til að fram færi endurskipulagning á sýslu-

mannsembættum og að ný heildarlög yrðu sett um framkvæmdavald í héraði. Frumvarpið náði ekki fram að ganga á því þingi og var lagt fram að nýju á 141. löggjafarþingi, haustið 2012.

Markmiðin með endurskipulagningu sýslumannsembættanna eru eftirfarandi:

- Auka faglegan styrk embættanna með því að fækka þeim og stækka þar með umdæmi þeirra
- Auka hagkvæmni og bæta nýtingu á fjármunum sem til embættanna fara
- Skýra verkaskiptingu, bæta þjónustu, árangur og sveigjanleika
- Auka og efla samvinnu embætta
- Ráðast í stefnumótun um framtíðarsýn

Í frumvarpinu er lagt til að embætti sýslumanna verði átta í stað 24 eins og nú er. Með fækkun embætta, og þar af leiðandi stækkun umdæma, er markmiðið að þau verði faglega öflugri og fjárhagslega betur í stakk búin til að sinna verkefnum sínum. Gert er ráð fyrir því að umdæmi sýslumanna verði hin sömu og þau landsvæði sem skilgreind hafa verið í sóknaráætlun landshluta.

Samhliða þessu frumvarpi var lagt fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum og er þar m.a. gert ráð fyrir að umdæmi lögreglu verði einnig átta. Með þessum tveimur frumvörpum er ætlunin að skilja á milli verkswiðs sýslumanna og lögreglu. Sýslumenn fari ekki jafnframt með lögreglustjórn eins og verið hefur utan höfuðborgarsvæðisins, heldur fari lögreglustjóri með lögreglustjórn, rannsókn sakamála og ákærvald.

## EINSTAKLINGAR

Réttindi einstaklingsins eru grunnforsenda í sérhverju lýðræðisríki og eru þau skilgreind í stjórnarskrá og lögum, s.s. tjáningarfrelsi, friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í lýðræði felst að allt ríkisvald eigi uppsprettu hjá þjóðinni og að meðferð þess sæti eftirliti af hennar hálfu. Þessi kafli fjallar um mannréttindi, málefni fjölskyldunnar, útlendinga, vernd einstaklinga og trúmál.

## 4. Mannréttindi

**Stofnanir:** Engin ákveðin stjórnábyrgð fer með mannréttindamál. Umboðsmenn hafa því hlutverki að gegna að gæta réttar borgaranna gagnvart stjórnvöldum eða hópum. Embætti umboðsmanns Alþingis á að gæta þess að stjórnvöld virði rétt einstaklinga. Umboðsmaður barna vinnur að bættum hag barna og stendur vörð um réttindi þeirra, hagsmuni og þarfir.

Mannréttindi eru verkefni alls Stjórnarráðsins. Hlutverk innanríkisráðuneytisins er á hinn bóginn sérstakt að því leyti að ráðuneytið ber ábyrgð á málaflokknum, mótun framtíðarsýnar og stefnu í mannréttindamálum. Í því felst m.a. að sinna og samhæfa skýrslugjöf og annast fyrirvar Íslands fyrir alþjóðlegum nefndum sem hafa eftirlit með skuldbindingum stjórnvalda í mannréttindamálum og framkvæmd þeirra. Ráðuneytið gegnir lykilhlutverki í undirbúningi að lagasmíðum sem inna þarf af hendi vegna fullgildinga á alþjóðlegum skuldbindingum og hefur í tengslum við það náði samráð við önnur ráðuneyti og stofnanir. Eftir að ákveðið var að veita mannréttindamálum aukið vægi í starfsemi ráðuneytisins hefur sérþekking í málaflokknum farið vaxandi á síðustu misserum.

Ráðuneytið fer með fyrirvar Íslands fyrir Mannréttindadómstól Evrópu og fulltrúar þess sækja fundi sérfræðinganevnda Evrópuráðsins í mannréttindamálum. Í því starfi felst m.a. þátttaka í vinnu við þróun á regluverki Mannréttinasáttmála Evrópu.

### *Forsaga*

Allt frá því að Íslendingar fengu fyrst stjórnarskrá árið 1874 hafa ákveðin mannréttindi verið stjórnarskrárbundin. Stjórnarskrá lýðveldisins frá 1944 fól ekki í sér neinar nýjungar á því sviði og það var ekki fyrr en árið 1995 að þáttaskil urðu. Þá var mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar breytt verulega og þau aukin. Í mannréttindakaflanum eru m.a. ákvæði um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Ísland hefur skrifað undir eða fullgilt sjö af níu kjarnasamningum Sameinuðu þjóðanna (SB) um mannréttindi og hefur núverandi ríkisstjórn stefnt að því að lögleiða alla alþjóðlega mannréttindasamninga sem hafa verið fullgildir. Mannréttinasáttmáli Evrópu hefur einn verið leiddur í lög fram til þessa og hefur haft mikil áhrif á laga- og dómaframkvæmd. Að auki má tína til margs konar samninga og samþykktir sem fjalla um réttindi fólks á afmörkuðum sviðum. Má þar nefna sem dæmi fjölmargar samþykktir Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar.

## *Framundan*

Á vegum innanríkisráðuneytisins hófst undirbúningsvinna við mótun landsáætlunar í mannréttindamálum síðla árs 2011 og er fyrirmyndin sótt til hinna Norðurlandanna. Verkefnið er að semja áætlun í mannréttindamálum ásamt því að lögleiða, í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, þá mannréttindasamninga sem Ísland hefur undirritað og fullgilt.

Við mótun landsáætlunarinnar, sem er hin fyrsta sinnar tegundar hér á landi, er lögð áhersla á að hafa víðtækt samráð við frjáls félagasamtök, hagsmunaaðila og fræðasamfélagið, auk aðila innan Stjórnarráðsins og stofnana þess. Markmiðið er að innleiða nýja nálgun og sýn stjórnvalda í mannréttindamálum þannig að ekki verði eingöngu einblínt á mannréttindastarf á grundvelli alþjóðasamninga og stjórnarskrár heldur að mannréttindasjónarmið verði einnig undirstaða stefnumörkunar stjórnvalda á sem flestum sviðum.

Hluti af stefnumótunar- og samráðsferlinu var fundaröð um mannréttindi sem hófst á vegum innanríkisráðuneytisins í desember 2011. Nýttust fundirnir bæði sem samráðsvettvangur við hagsmunaaðila og borgara. Viðfangsefni fundanna verða nýtt sem innlegg í mótun landsáætlunar.

Ríkisstjórnin setti á laggirnar starfshóp um mitt ár 2012 til að vinna að landsáætluninni. Verkefni hópsins er annars vegar að kortleggja mannréttindastarf stjórnarsýslunnar og hins vegar að fjalla um áherslur Íslands hvað varðar Mannréttindadómstól Evrópu. Áætlunin verður lögð fyrir Alþingi á vorþingi 2013. Þar verður kveðið á um tímasettar aðgerðir til að efla mannréttindi.

Ísland hefur verið gagnrýnt fyrir að hafa ekki sett á fót sjálfstæða mannréttindastofnun í samræmi við svokölluð Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna. Stjórnvöld vinna nú að því að undirbúa fullgildingu á samningi SP um réttindi fatlaðs fólks. Í því samhengi verða stjórnvöld að endurskoða núverandi stofnanauppbyggingu og taka mið af ábendingum erlendra eftirlitsaðila um að setja verði á laggirnar sjálfstæða mannréttindastofnun hér á landi.

## 5. Fjölskyldumál

Fjölskyldumál skiptast í meginatriðum í þrjú málaflokka, sífjamál, persónurétt, erfðir og dánarbú. Sífjamál skiptast svo í eftirfarandi flokka: Hjúskap og málefni barna, þ.m.t. ættleiðingar og brottnámsmál. Embætti sýslumanna gegna mikilvægu hlutverki í fjölskyldumálum.

Innanríkisráðuneytið sinnir málefnum einstaklinga, fjölskyldna og barna með margvíslegum hætti.

### 1. Málefni barna

Fyrstu heildstæðu barnalögin hér á landi voru sett árið 1981. Síðan hafa orðið umtalsverðar breytingar á stöðu barnafjölskyldna og hlutverki fjölskyldumeðlima. Samhliða vaxandi áherslu á jafnrétti, jafna stöðu og möguleika beggja kynja, m.a. til menntunar og á vinnu- markaði, hafa báðir foreldrar tekið í æ ríkari mæli virkan þátt í uppeldi barna sinna. Þá hefur sjónum verið beint að sjálfstæðum rétti barna, hagsmunum þeirra og þörfum. Í gildandi barnalögum frá árinu 2003, með síðari breytingum, er m.a. fjallað um faðerni barna, forsjá, umgengni og framfærslu.

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru tæplega 78 þúsund kjarnafjölskyldur hér á landi 1. janúar 2012. Til kjarnafjölskyldu teljast hjón og einstaklingar í óvígðri sambúð, börn hjá þeim 17 ára og yngri, einhleypir karlar og konur, sem búa með börnum 17 ára og yngri. Í eftirfarandi töflu má sjá fjölda eftir tegund fjölskyldna árið 2012.

#### ***Kjarnafjölskyldur 2012***

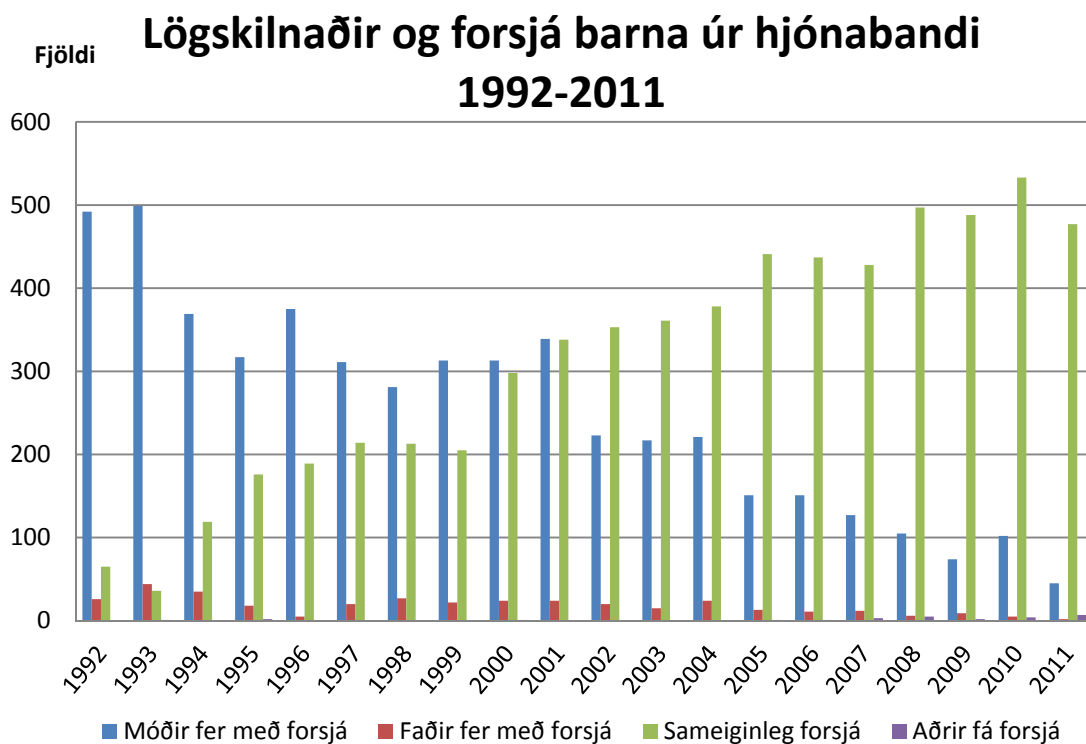
Hjónaband án barna	29.062
Hjónaband með börnum	23.016
Óvígð sambúð án barna	3.222
Óvígð sambúð með börnum	9.745
Karl með börn	1.111
Kona með börn	11.465

*Heimild: Hagstofa Íslands*

Heildarfjöldi þeirra sem tilheyrðu kjarnafjölskyldum árið 2012 voru um 222.500 en skilgreindir einstaklingar voru á sama tíma um 97 þúsund. Þar á meðal eru einstæð foreldri sem hafa í heimili börn, 18 ára og eldri.

Samkvæmt tölum Hagstofunnar fyrir árið 2011 voru giftingar (karl og kona) 1.458 talsins en fjöldi skilnaða 995. Á sama ári stofnuðu 2.017 pör (karl og kona) til sambúðar en 675 pör slitu sambúð.

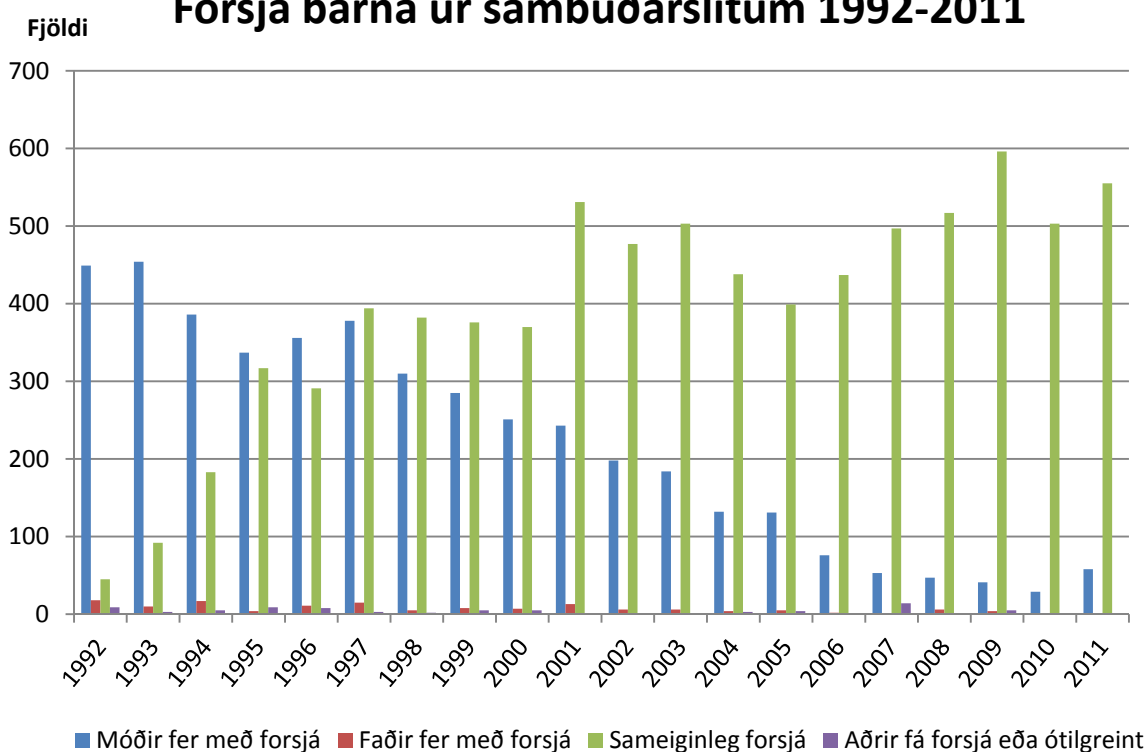
Á eftirfarandi myndum má sjá fjölda barna eftir forsjárfyrirkomulagi í kjölfar lögskilnaða og sambúðarslita árin 1992–2011. Þarna sést vel þróun sameiginlegrar forsjár eftir að fyrst var gefinn kostur á henni með lögum árið 1992. Árið 2006 var þetta forsjárfyrirkomulag síðan gert að meginreglu við skilnað og sambúðarslit. Þá má sjá að mun algengara er að móðir fari með forsjá barns ef foreldrar fara ekki með sameiginlega forsjá.



Heimild: Hagstofa Íslands



## Forsjá barna úr sambúðarslitum 1992-2011



Heimild: Hagstofa Íslands

Í júní 2012 samþykkti Alþingi frumvarp innanríkisráðherra um breytingar á barnalögum og tóku þau gildi 1. janúar 2013. Fjöldmörg nýmæli voru þar lögfest, þ. á m. sérstakur kafli um réttindi barnsins. Með honum eru lögfest grunngildi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, þ.m.t. að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess og um rétt barns á að láta í ljós skoðanir sínar á öllum málum sem það varða og að réttmætt tillit sé tekið til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska.

Í lögnum eru ákvæði um að sýslumaður geti boðið foreldrum ráðgjöf sérfræðings og ákvæði um skyldubundna sáttameðferð í tilteknum ágreiningsmálum. Þá voru lögfest önnur ákvæði sem miða almennt að því að styrkja stöðu barnsins. Má þar nefna heimild sýslumanns til þess að úrskurða um umgengni til bráðabirgða og ákvæði um að við úrlausn forsjár- og umgengnismála beri dómara og sýslumanni sérstaklega að meta hættu á því að barn eða annar á heimili barns hafi orðið fyrir ofbeldi eða kunni að verða fyrir því. Þá var einnig lögfest heimild fyrir dómara til að dæma sameiginlega forsjá gegn vilja annars foreldris og heimild til þess að dæma hjá hvoru foreldra sinna barn skuli eiga lögheimili.

Meðal þess sem taka þarf afstöðu til í náginni framtíð er hvort leggja eigi til breytingar á ákvæðum barnalaga um framfærsluskyldu foreldra gagnvart barni.

## *Kynferðisofbeldi gegn börnum*

Í mars 2012 var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga um að fullgilda Evrópuráðssamning um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun. Ísland undirritaði samninginn árið 2007. Markmið hans er að koma í veg fyrir og berjast gegn misnotkun á börnum, að vernda réttindi barna og efla alþjóðlegt samstarf á því sviði.

Þessi samningur er fyrsti alþjóðlegi gerningurinn þar sem kynferðisleg misnotkun á börnum er gerð refsiverð. Á það einnig við þegar misnotkun á sér stað inni á heimilum eða innan fjölskyldna þar sem ofbeldi er beitt, nauðung eða hótunum. Hann tekur m.a. til barnavæðis, barnakláms og til fullorðinna einstaklinga sem falast eftir börnum í kynferðislegum tilgangi.

Um mitt ár 2012 voru samþykktar breytingar á almennum hegningarlögum í tengslum við fullgildingu samningsins. Helstu breytingarnar eru að fyrningarfrestur brota sem lúta að vændi barna og þátttöku barna í nektarsýningum og mansalsbrotum gegn börnum hefst ekki fyrr en við 18 ára aldur. Refsivert er nú að mæla sér mót við barn með samskiptum um Netið eða með annarri upplýsinga- eða fjarskiptatækni í því skyni að hafa við það samræði, önnur kynferðismök eða áreita barnið kynferðislega með öðrum hætti. Þá er sérstakt ákvæði um barnaklám í lögnum sem m.a. gerir ráð fyrir að svokölluð barngerving teljist einnig til barnakláms, þ.e. myndefni sem ekki sýnir barn en einstaklinga sem líkja eftir barni eða teikningar í sama tilgangi.

Sáttmálinn er fullgiltur og tók gildi 1. janúar 2013. Hluti hans kveður á um að fræðsla um kynferðislegt ofbeldi verði beint til barna og fólks sem á samskipti við börn í starfi sínu. Í apríl 2012 undirrituðu innanríkisráðherra, velferðarráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra samning til þriggja ára um vitundarvakningu um kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Samningurinn er í samræmi við framangreindan sáttmála Evrópuráðsins. Að tillögu ríkisstjórnarinnar samþykkti Alþingi 25 m.kr. fjárveitingu til verkefnisins árið 2012. Þá er gert ráð fyrir að verja til þess 16 m.kr. á ári, árin 2013–2014, með fyrirvara um samþykki Alþingis. Að því loknu verður árangur verkefnisins metinn og þá tekin ákvörðun um framhald þess.

Með sáttmálanum fylgja einnig barnvinsamlegar réttarreglur sem hafa verið þýddar á íslensku og ber að taka mið af við meðferð mála sem varða börn innan réttarkerfisins. Samstarf dómstóla, lögreglu og Barnahúss er lýtur að kynferðisbrotum er í takti við þessar áherslur. Kanna þarf hvort lagabreytinga er þörf svo tryggt sé að allir dómarar nýti Barnahús fyrir skýrslutöku vegna kynferðisbrota. Jafnframt þarf að fara fram skoðun á refsivernd barna á aldrinum 15-18

ára, með það að markmiði að tryggja að vernd þeirra sé jafngóð eða sambærileg og barna sem eru yngri.

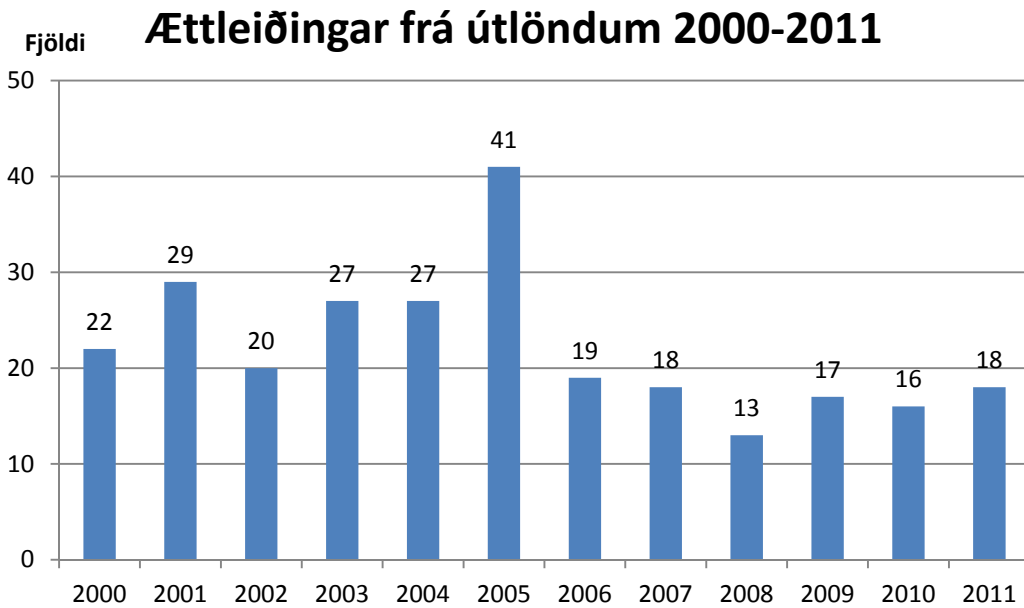
## 2. Ættleiðingar

Ættleiðing er leið til að veita barni, sem á þess ekki kost að alast upp í upprunalegri fjölskyldu sinni, tækifæri til að eignast og alast upp hjá fjölskyldu sem hefur tök á að veita því góðan aðbúnað og uppeldi í samræmi við þarfir þess. Um ættleiðingar er m.a. fjallað í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og Haag-samningnum um vernd barna og samvinnu um ættleiðingar milli landa.

Ísland hefur verið aðili að Haag-samningnum frá árinu 2000 en aðildarríki eru nú 89 talsins, þ. á m. öll samstarfsríki Íslands. Við stefnumótun ráðuneytisins í ættleiðingarmálum er tekið mið af grunnreglum samningsins. Innanríkisráðuneytið hefur yfirumsjón með framkvæmd Haag-samningsins hér á landi en sýslumaðurinn í Reykjavík, að fenginni umsögn barnaverndarnefndar, veitir leyfi til ættleiðingar og forsamþykki til ættleiðingar á útlendu barni. Þeir sem óska þess að ættleiða barn frá útlöndum þurfa að leita til félags sem hefur fengið löggildingu til að annast milligöngu um ættleiðingar milli landa. *Íslensk ættleiðing* er eina löggilta félagið á þessu sviði.

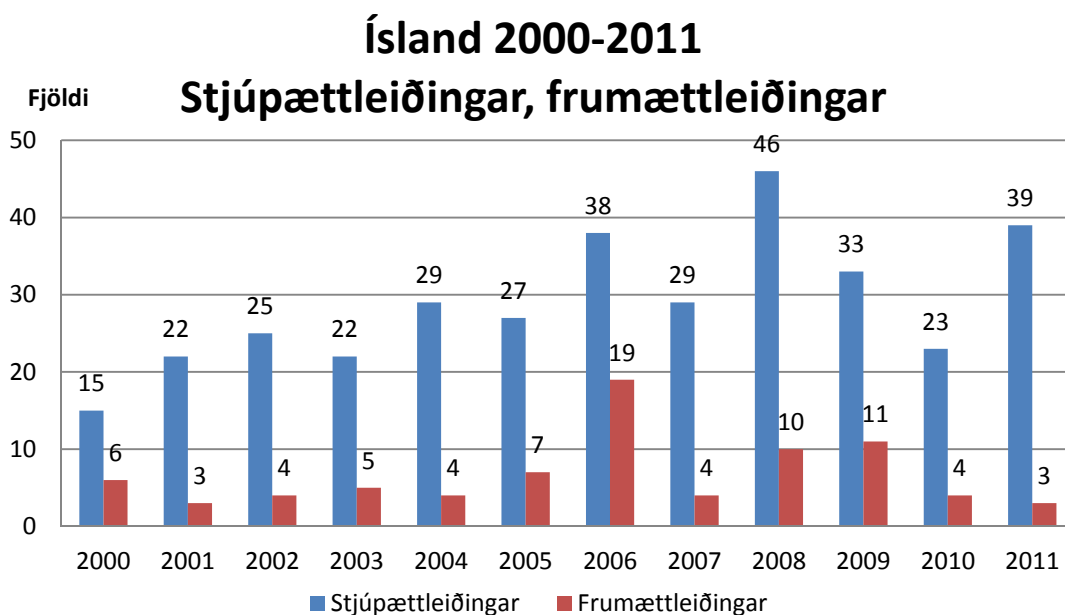
Frá árinu 2000 hefur ráðuneytið, að beiðni Íslenskrar ættleiðingar, veitt félaginu heimild til þess að annast milligöngu um ættleiðingar frá samtals tíu ríkjum: Filippseyjum, Indlandi, Kína, Kólumbíu, Makedóníu, Nepal, Póllandi, Taílandi, Tékklandi og Tógó. Á hinn bóginn er aðeins virkt ættleiðingarsamband við Indland, Kína, Kólumbíu, Tékkland og Tógó.

Á eftirfarandi mynd eru upplýsingar um fjölda barna sem ættleidd voru frá útlöndum á árabílinu 2000–2011. Eftir að samstarf Íslands og Kína hófst árið 2001 hafa flest börn komið þaðan. Þannig var hlutfall barna frá Kína um 85% af fjölda ættleiddra barna árið 2005, öll börn sem ættleidd voru frá útlöndum árið 2008 komu þaðan en 2011 var hlutfallið um 67%.



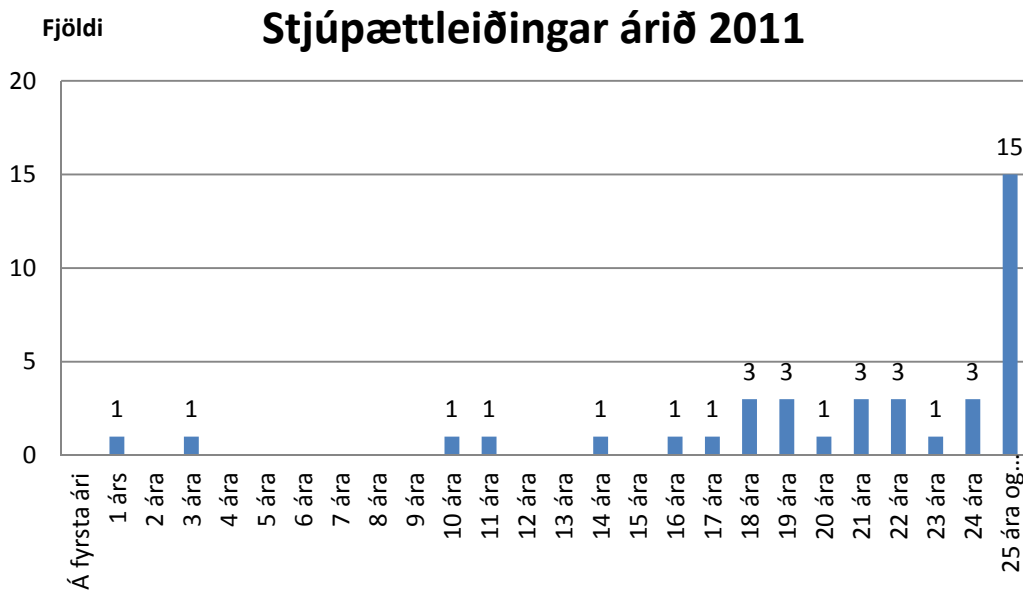
Heimild: Hagstofa Íslands

Næsta mynd sýnir heildarfjölda ættleiðinga barna og einstaklinga 18 ára og eldri sem búsett voru hér á landi fyrir ættleiðingu, þ.e. bæði frumættleiðingar og stjúpættleiðingar. Með frumættleiðingu er átt við ættleiðingu á barni sem ekki er barn maka umsækjanda en með stjúpættleiðingu er átt við ættleiðingu á barni maka umsækjanda. Eins og sjá má eru ættleiðingar á íslenskum börnum mun fleiri að jafnaði en ættleiðingar frá útlöndum. Í því sambandi er mikilvægt að undirstrika að þar eru meðtaldar stjúpættleiðingar frá og með 18 ára aldri, sem eru á engan hátt sambærilegar frumættleiðingum sem eru oftast mun fleiri frá útlöndum.



Heimild: Hagstofa Íslands

Á eftirfarandi mynd má sjá skiptingu stjúpættleiðinga árið 2011 eftir aldri kjörbarns. Mjög fá börn eru ættleidd af stjúpforeldri fyrir 18 ára aldur.



Heimild: Hagstofa Íslands

Gildandi lög um ættleiðingar eru frá 1999. Árið 2010 óskaði ráðuneytið eftir því við Rannsóknastofnun Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni að hún léti gera úttekt á löggjöf um ættleiðingar og framkvæmd ættleiðingarmála. Ástæðan var sú að umræða um ættleiðingarmál hafði farið vaxandi og þeirri gagnrýni var haldið á lofti að gerðar væru strangari – og jafnvel óeðlilegar – kröfur til væntanlegra kjörforeldra hérlendis en annars staðar.

Ráðuneytinu barst skýrsla frá stofnuninni í desember 2010. Þar kemur m.a. fram að íslensk löggjöf um ættleiðingar sé almennt í góðu samræmi við ákvæði Haag-samningsins. Sömu grundvallarsjónarmið liggja að baki í gildandi lögum og framkvæmdin sé lík því sem gerist í öðrum norrænum ríkjum. Á hinn bóginn væri ástæða til að skerpa á ýmsum atriðum. M.a. var mælt með því að meginregla ættleiðingarréttar um hagsmuni barns yrði nánar útfærð í lögum, auk þess sem rétt væri að efla fagþekkingu og mannafla í málaflokknum. Mælt var með því að áfram yrði unnið í náninni samvinnu við hin Norðurlöndin. Þá voru gerðar ýmsar tillögur að breytingum á löggjöf og uppbyggingu ættleiðingarkerfisins.

Unnið er að endurskoðun ættleiðingarlaganna á vegum ráðuneytisins í samræmi við niðurstöður skýrslunnar. Markmiðið er að málsmeðferð við ættleiðingar tryggi réttindi barna, að hagsmunir þeirra verði jafnan hafðir að leiðarljósi og að afgreiðsla mála verði að öllu leyti í samræmi við Haag-samninginn og aðra alþjóðlega samninga sem Ísland er aðili að.

### 3. Brottnámsmál

Árið 1995 voru leidd í lög ýmis ákvæði tveggja alþjóðlegra samninga sem fjalla m.a. um ólöglegt brottmál barna milli landa og viðbrögð við því. Tilgangurinn með þessum samningum er að tryggja hagsmuni barns sem flutt hefur verið með ólöglegum hætti úr einu samningsríki til annars. Annars vegar er um að ræða Evrópuráðsamning frá 1980 um viðurkenningu og fullnustu ákvarðana um forsjá barna og endurheimt forsjár. Hins vegar er Haag-samningurinn um einkaréttarleg áhrif af brottnámi barna til flutnings á milli landa.

Með því að gerast aðili að þessum samningum hefur Ísland skuldbundið sig til að afhenda barn, sem komið hefur verið með til landsins með ólöglegum hætti, berist beiðni þar um. Í undantekningartilfellum má þó synja um afhendingu barns. Það er dómari sem ákveður hvort fara eigi með barn, sem flutt hefur verið með ólöglegum hætti hingað til lands, aftur til búseturíkis. Í brottnámsmáli er ekki tekin afstaða til þess hvort foreldra sé betur til þess hæft að fara með forsjá barns eða hvort þeirra skuli fara með forsjá til frambúðar.

Meginhugmyndin að baki samningunum er að reyna að tryggja að aftur sé komið á því fyrirkomulagi sem var áður en brottnámið átti sér stað, þ.e. að barn sé flutt til þess lands þar sem það var búsett. Innanríkisráðuneytið er svokallað móttökustjórnvald í málum samkvæmt Evrópusamningnum og Haag-samningnum og sem slíkt tekur það við erindum á grundvelli samninganna og framsendir þau hlutaðeigandi yfirvöldum. Ráðuneytið sér um samvinnu við móttökustjórnvöld í öðrum ríkjum sem eru aðilar að samningunum og gegnir þeim skyldum sem móttökustjórnvaldi ber samkvæmt samningunum. Töluverð samvinna er meðal Norðurlandanna á þessu sviði, auk samvinnu á vettvangi Haag-ráðstefnunnar um alþjóðlegan einkamálarétt.

Allt að tíu brottnámsmál hafa komið til kasta ráðuneytisins á ári, bæði vegna barna sem flutt hafa verið til Íslands og barna sem flutt hafa verið frá landinu. Brottnámsmálum hefur farið fjölgandi síðastliðin ár.

### 4. Hjúskapur

Allt frá þriðja áratug síðustu aldar og fram á áttunda áratuginn voru í gildi mismunandi lög um tvo meginþætti hjúskaparréttarins. Annars vegar var löggjöf frá 1921 um stofnun og slit hjúskapar sem lög frá 1972 leystu af hólmi til samræmis við miklar þjóðfélagsbreytingar á undangengnum áratugum. Hins vegar voru lög frá 1923 um réttindi og skyldur hjóna. Nú eru í gildi hjúskaparlög frá árinu 1993.

Árið 1996 voru samþykkt lög um staðfesta samvist einstaklinga af sama kyni. Staðfesting samvistar hafði að miklu leyti sömu réttaráhrif og stofnun hjúskapar og um hana giltu flest ákvæði laga um hjúskap almennt. Sú mismunun sem eftir stóð á þessum tveimur sambúðarformum var réttlætt með því að staðfest samvist þyrfti að festa sig í sessi sem viðurkennt sambúðarform og því væri rétt að fara hægt í sakirnar.

Markverðar breytingar voru gerðar árið 2010 þegar hjúskaparlögum var breytt og einstaklingum af sama kyni gert kleift að ganga í hjúskap. Á sama tíma voru lög um staðfesta samvist felld úr gildi og þar með afmáður sá munur sem hafði verið á hjúskap karls og konu annars vegar og staðfestri samvist einstaklinga af sama kyni hins vegar.

### *Réttarstaða hinsegin fólks og fólks með kynáttunarvanda*

Í málefnum hinsegin fólks hefur margt áunnist á síðastliðnum árum. Árið 2006 voru sett lög um breytingu á lagaákvæðum sem lúta að réttarstöðu samkynhneigðra. Þau lög, auk framangreindra breytinga á hjúskaparlögum, hafa gert það að verkum að nú eru lagaleg réttindi samkynhneigðra til jafns við aðra borgara.

Staða transfólks (transgender) tók breytingum í júní 2012 þegar lög um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda voru samþykkt. Markmið laganna er að tryggja þeim einstaklingum jafna stöðu fyrir lögum á við aðra borgara, í samræmi við mannréttindi og mannhelgi.

## **5. Persónuréttur**

**Stofnanir:** Sýslumannsembætti og Þjóðskrá Íslands.

Persónuréttur skiptist í tvo flokka, annars vegar lögræði og hins vegar mannanöfn.

### *Lögræði*

Um lögræði er fjallað í lögræðislögum frá 1997. Samkvæmt þeim er lögræði tvenns konar, sjálfræði og fjárræði. Sjálfráða maður ræður einn öðru en fé sínu en fjárráða maður ræður einn fé sínu. Menn verða lögráða, þ.e. bæði sjálfráða og fjárráða, við 18 ára aldur. Ef maður stofnar til hjúskapar fyrir 18 ára aldur er viðkomandi lögráða upp frá því.

### *Lögræðissvipting*

Svipta má mann lögræði með úrskurði dómara ef þörf krefur, sjálfræði einu sér, fjárræði einu sér eða hvoru tveggja að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Maður verður ekki sviptur lögræði sínu, hvorki sjálfræði né fjárræði, nema þörf sé sviptingar.

## *Nauðungarvistun*

Um nauðungarvistanir er fjallað í III. kafla lögræðislaganna. Grundvallarreglan er að sjálfráða einstaklingar taki ákvarðanir um eigin málefni og byggja lögin á því að einstaklingur verði ekki vistaður á sjúkrahúsi gegn eigin vilja eða þvingaður til að þiggja læknismeðferð.

Nauðungarvistun heyrir til undantekninga, enda mjög alvarlegt inngríp í frelsi einstaklings og algert neyðarúrræði. Markmið nauðungarvistunar er að tryggja að hægt sé að koma við nauðsynlegri læknishjálpi samhliða því að gæta að réttaröryggi og mannréttindi hins nauðungarvastaða. Um hundrað beiðnir um nauðungarvistanir berast ráðuneytinu að meðaltali á ári.

Innanríkisráðuneytið hefur staðið fyrir fundaröð um mannréttindamál í tengslum við sva-nefnda landsáætlun í mannréttindamálum. Í mars 2012 voru rædd mannréttindi geðsjúkra og þ. á m. hvort nauðung í geðþjónustu eigi rétt á sér. Í erindi framkvæmdastjóra geðsviðs Landspítalans kom fram að nauðungarinnlagnir voru 3,7% allra innlagna á árabílinu 2003–2010. Niðurstaðan er að fyrirliggjandi rannsóknargögn um gagnsemi þess að beita nauðungarúrræðum séu nógu sannfærandi til að gera nauðungarvistanir ásættanlegar – að þeim skilyrðum uppfylltum að lagaramminn sé skýr og eftir honum sé farið með ströngu eftirliti.

## *Mannanöfn*

Lög um mannanöfn eru frá árinu 1996. Ráðherra skipar mannanafnanefnd til fjögurra ára í senn. Nefndin sér um að semja mannanafnaskrá, er til ráðgjafar um nafngjafir og sker úr um álita- og ágreiningsefni um nöfn og nafnritun. Skiptar skoðanir eru um hvort mannanafnanefnd eigi rétt á sér. Úrskurðum nefndarinnar er ekki hægt að áfrýja til ráðuneytisins. Nokkrir einstaklingar hafa höfðað dómsmál gegn innanríkisráðherra til að fá ákvörðun nefndarinnar hnekk. Ákvarðanir Þjóðskrár á grundvelli mannanafnalaga er aftur á móti hægt að kæra til ráðuneytisins.

## **6. Erfðir og greftrun**

Andlát hefur í för með sér ýmis réttaráhrif. Til verður sérstakur lögaðili, dánarbú, sem tekur við flestum fjárhagslegum réttindum og skyldum hins látna þar til þau hafa verið leidd til lykta. Um þessi atriði er einkum fjallað í lögum frá 1991 um skipti á dánarbúum o.fl. og að hluta til erfðalögum frá 1962.



## Greftrun

Einstaklingur getur, eða aðstandendur eftir hans dag, ákveðið hvort jarðneskar leifar hans verði greftraðar eða brenndar. Skytt er að greftra lík í lögmætum kirkjugarði eða brenna þau í viðurkenndri bálstofu. Hver kirkjugarður er sjálfseignarstofnun og eru allir grafreitir að einhverju leyti á ábyrgð þjóðkirkjunnar. Sveitarfélög láta í té land undir kirkjugarða og sjá um gerð og viðhald vega að görðunum, lýsingu og annað slíkt.

Óvígðir reitir fyrir þá sem þess óska eru í boði, m.a. á höfuðborgarsvæðinu. Þar er einnig sérstakur reitur fyrir einstaklinga sem eru ásatrúar. Mjög lágt hlutfall greftrana er í óvígðum reitum.

Bálförum hefur fjölgað verulega á undanförunum árum og má ætla að hlutfallið sé komið upp í 30-35%. Aska hins látna er yfirleitt jarðsett en einnig er hægt að sækja um heimild til að dreifa ösku.

## 6. Málafni útlendinga

Undir þennan málaflokk heyra vegabréfsáritanir, dvalar- og búsetuleyfi, hælisleitendur og flóttafólk og eignarhald á fasteignum.

**Stofnanir:** Útlendingastofnun afgreiðir allar umsóknir um dvalarleyfi, hvort sem um er að ræða dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku, fjölskyldusameiningar, námsvistar eða vistráðningar. Þá afgreiðir stofnunin umsóknir hælisleitenda.

Gildandi lög um útlendinga eru frá árinu 2002 en fram að því höfðu verið í gildi lög um eftirlit með útlendingum frá árinu 1965. Frá setningu laganna 2002 hafa verið gerðar á þeim nokkrar breytingar, síðast í byrjun árs 2010. Innanríkisráðherra lagði í janúar 2013 fram frumvarp til heildarlaga um útlendinga en það byggir á tillögum starfshóps sem ráðherra skipaði um mitt ár 2011. Leiðarljós starfshópsins var að tryggja mannúðlega meðferð stjórnvalda í málafnum útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES), en mismunandi reglur gilda um útlendinga innan EES og um útlendinga utan þess svæðis. Áhersla er lögð á að regluverkið sé réttlátt og gagnsætt og að stjórnvöld hafi ákveðið svigrúm til að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum. Hér á eftir verður stuttlega greint frá tillögum starfshópsins, breytinga sem kveðið er á um í frumvarpinu og þróun í málaflokknum.

## 1. Dvalar- og búsetuleyfi

### *Forsagan*

Fjöldi útgefina dvalarleyfa hefur verið mjög breytilegur sl. tvo áratugi. Á árunum 1990 til 1997 voru útgefín dvalarleyfi í kringum tvö þúsund á ári. Fjöldi þeirra jókst svo jafnt og þétt og í kringum aldamótin voru þau nálægt sex þúsundum. Flest voru dvalarleyfiin árið 2007, eða tæplega fjórtán þúsund talsins. Undanfarin ár hefur dregið mjög úr fjölda dvalarleyfa, t.d. voru þau 3.421 árið 2010. Á árinu 2010 voru flest dvalarleyfi til aðstandenda íslenskra ríkisborgara eða um þriðjungur. Þá voru tæplega 600 leyfi veitt til aðstandenda, tæplega 500 til námsmanna og 225 fengu leyfi vegna skorts á vinnuafli. Þá fengu um 300 manns búsetuleyfi það ár en búsetuleyfi felur í sér rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi.

### *Tillögur starfshóps um breytingar*

Fyrirnefndur starfshópur lagði til að gildandi lögum um útlendinga annars vegar og lögum um atvinnuréttindi útlendinga hins vegar yrði steipt saman í ein lög. Þannig yrði tengdur saman rétturinn til dvalar og atvinnu. Eins og lagaumhverfið er núna þarf útlendingur sem vill flytjast til landsins samþykki Útlendingastofnunar fyrir dvalarleyfi en Vinnumálastofnunar fyrir atvinnuleyfi. Ákvarðanir Útlendingastofnunar er hægt að kæra til innanríkisráðuneytisins en ákvarðanir Vinnumálastofnunar til velferðarráðuneytisins.

Var lagt upp með þetta við vinnslu þess frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi og var í því skyni settur á laggirnar samráðshópur innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis með aðkomu Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar. Eftir því sem á leið í þeirri vinnu varð ljóst að ávinningur af sameiningunni yrði aðeins takmarkaður.

Einkum voru sett fram þau sjónarmið af hálfu velferðarráðuneytisins að nauðsynlegt væri að tryggja að vinnumarkaðssjónarmið hefðu áhrif við veitingu atvinnuleyfa og að þau yrðu ekki tryggð nema með sjálfstæðri ákvörðun Vinnumálastofnunar sem undirstofnunar velferðarráðuneytis. Málaflokkurinn yrði því ekki fluttur í heild til innanríkisráðuneytisins og velferðarráðherra hefði eftir sem áður aðkomu að lögunum. Með þessu móti hefði ekki náðst það markmið sem stefnt var að, þ.e. að einfalda löggjöfina og aðkomu stjórnvalda að málaflokknum. Var því tekin sú ákvörðun að leggja að þessu sinni aðeins til heildarendurskoðun á útlendingalögum enda um aðkallandi breytingar að ræða. Hins vegar er sameining lagabálkanna það markmið sem ber að stefna að.

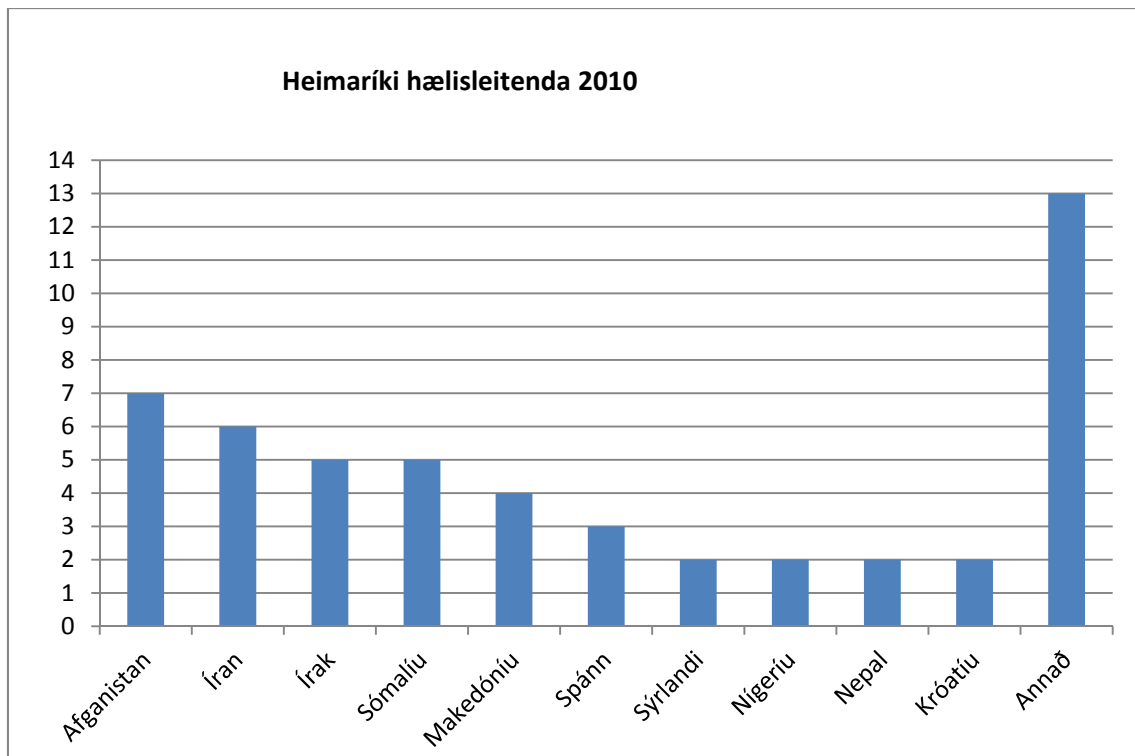
Starfshópurinn lagði einnig til breytingar á dvalarleyfisflokkum og á réttindasöfnun þeirra sem hér dvelja á ólíkum leyfum og í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi er dvalarleyfisflokkum fjölgað umtalsvert með það að markmiði að skilyrði fyrir dvalarleyfi séu skýr og að veitt dvalarleyfi sé í samræmi við tilgang dvalar útlendinga. Þar sem frumvarpið tekur ekki til laga um atvinnuréttindi útlendinga var ekki hægt að gera allar þær breytingar sem starfshópurinn lagði til. Lýtur það einkum að því að jafna réttindasöfnun útlendinga sem koma til starfa hér á landi annars vegar sem sérfræðingar og hins vegar vegna svokallaðs skorts á vinnuafli. Í gildandi lögum er gerður afgerandi greinarmunur á þessu tvennu. Útlendingur sem hingað kemur í krafti sérfræðipækkingar ávinnur sér rétt til búsetuleyfis en í því felst réttur til ótímabundinnar dvalar hérlendis og samtímis fæst ótímabundið atvinnuleyfi. Sérfræðingur getur einnig tekið með sér nánustu aðstandendur, s.s. maka og börn.

Útlendingur sem hingað kemur til að stunda vinnu sem ekki telst sérfræðistarf, í skilningi laganna, fær dvalar- og atvinnuleyfi sem kennt er við „skort á vinnuafli“. Því leyfi fylgja engin réttindi og viðkomandi er gert að yfirgefa landið í síðasta lagi að tveimur árum liðnum og má hann þá ekki snúa aftur til landsins á sama leyfi fyrr en í fyrsta lagi eftir tvö ár. Viðkomandi má ekki hafa börn og maka með sér og öðlast ekki rétt til búsetuleyfis.

Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir að afnema sambærilegan mun sem er á dvalarleyfum námsmanna en í þeim felst að einungis doktorsnemar mega taka fjölskyldu sína með sér. Verði frumvarpið að lögum geta allir námsmenn tekið sína nánustu aðstandendur með sér, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Við hvern flokk dvalarleyfa er í nágildandi lögum jafnt sem í frumvarpinu tekið fram hvort leyfið veitir rétt til búsetuleyfis eða ekki en það á öllu jafna við um dvalarleyfi sem mynda grunn til langtímadvalar á landinu. Myndi dvalarleyfið slíkan rétt getur útlendingur öðlast búsetuleyfi að fjórum árum liðnum. Í því frumvarpi sem liggur fyrir Alþingi er gert ráð fyrir að sú réttindasöfnun fylgi einstaklingnum, en ekki dvalarleyfinu líkt og nú er.

## **2. Hælsleitendur og flóttafólk**

Fjöldi hælsleitenda er breytilegur milli ára en var að meðaltali 50 árin 2007–2010. Ekki er ávallt hægt að sannreyna hvert heimaríki hælsleitenda er. Á meðfylgjandi mynd má sjá yfirlit yfir upprunaríki hælsleitenda árið 2010.



Heimild: IRR, Útlendingastofnun

Árið 2010 afgreiddi Útlendingastofnun 34 umsóknir hælisleitenda en 11 hurfu af landi brott eða drógu umsóknir sínar til baka. Þannig lauk 45 málum en umsækjendur voru 51 talsins árið 2010. Niðurstöður í málunum 45 voru eftirfarandi: 15 einstaklingum var synjað, sex fengu dvalarleyfi af mannúðarástæðum, fjórir fengu hæli, níu voru sendir til baka í samræmi við Dyflinnarreglugerðina en 11 hurfu af landi brott eða drógu umsóknir sínar til baka, sem fyrr segir.

Sá kafli útlendingalaganna sem fjallar um hælisleitendur var endurskoðaður árið 2010 í kjölfar úttekta nefndar um meðferð hælisumsókna sem skipuð var í apríl 2009. Voru þá gerðar veigamiklar breytingar á lögnum. T.a.m. var leidd í lög svokölluð viðbótarvernd sem er mikilvægt skref til aukinnar verndar fyrir fólk sem þarf að flýja heimkynni sín en uppfyllir ekki skilyrði Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna. Þá voru gerðar breytingar á réttarstöðu fylgdarlausra barna og inntak dvalarleyfis af mannúðarástæðum nánar skýrt. Í samræmi við skýrslu starfshópsins eru enn frekari breytingar lagðar til í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi, þ.m.t. bann við undantekningarlausum refsingum vegna falsaðra skilríkja, stofnun sjálfstæðrar kærunevndar í málaflokknum og að meðferð hælisumsókna taki ekki lengri tíma en sex mánuði samanlagt á stjórnsýslustigi. Málsmeðferðartími er langur hér á landi og getur það haft slæm áhrif á líkamlega og andlega heilsu hælisleitenda. Að auki felst

mikið óhagræði og kostnaður fyrir stjórnvöld í langri málsmeðferð. Þá er lögð áhersla á að hælisleitendur njóti réttaraðstoðar og tálkaþjónustu.

### 3. Eignarhald á fasteignum

Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna heyrja undir innanríkisráðuneytið. Með fasteign er bæði átt við húsnæði og land. Skilyrði þess að einstaklingur geti öðlast eignarrétt að fasteign hér á landi samkvæmt lögnum er að viðkomandi sé íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili hérlandis. Aðrar kröfur eru gerðar ef um félög er að ræða. Þá eru almennt sett skilyrði um að stjórnendur þeirra séu allir íslenskir ríkisborgarar eða að þeir hafi átt lögheimili hér á landi samfellt í a.m.k. fimm ár.

Ekki þarf undanþágu ráðherra þegar sá sem í hlut á nýtur réttar samkvæmt reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi, fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu, EFTA. Ríkisborgarar EES- og EFTA ríkja þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði um rétt útlendinga sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum.

Árið 2001 var fallið frá því skilyrði einstaklingur skyldi hafa átt lögheimili í fimm ár til að geta öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum. Í ráðuneytinu er nú unnið að laga- og breytingu þannig að lögin verði aftur færð til fyrra horfs, svo og reglugerðir sem á lögnum byggjast.

Þá er lögð áhersla á að laga- og reglugerðarbreytingar taki ekki aðeins til jarðakaupa af hálfu einstaklinga og fyrirtækja utan EES heldur einnig til aðila innan EES en staðhæft hefur verið að Íslendingar gætu gengið lengra gagnvart skilyrðum fyrir kaupum á jarðnæði erlendra aðila en gert var í EES samningnum á sínum tíma.

## 7. Vernd einstaklinga

### 1. Persónuvernd

**Stofnanir:** Persónuvernd er sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir innanríkisráðherra. Hlutverk Persónuverndar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Stofnunin tók til starfa við gildistöku laganna, í ársbyrjun 2001.

#### *Forsaga*

Persónuupplýsingar geta verið af ólíkum toga og á mismunandi formi. Þær flokkast undir einkalíf einstaklings sem nýtur verndar stjórnarskrárinnar. Eftir því sem efni upplýsinga stendur nær persónu einstaklings, tilfinningalífi og samskiptum við aðra – ef þær varða heilsu- hagi, kynhegðun eða stjórnsmálaskoðanir, svo dæmi séu tekin – þeim mun mikilvægari eru þær í einkalífi hans og njóta því ríkrar verndar sem viðkvæmar persónuupplýsingar. Markmið Persónuverndar er að vernda friðhelgi einkalífsins.

Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga tóku gildi 1. janúar 2001. Miklar breytingar urðu í persónuverndarmálum með þessari löggjöf sem var byggð á tilskipun Evrópusambandsins (95/46/EB) um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun þeirra.

#### *Framundan*

Umræða um persónuverndarmál er nú einkum af tvennum toga, annars vegar um meðferð persónuupplýsinga í heilbrigðiskerfinu og hins vegar um ýmis álitamál sem tengjast rannsóknarheimildum lögreglu. Þar togast á almannahagsmunir og réttindi einstaklinganna. Með víðtækum rannsóknarheimildum getur verið gengið að friðhelgi einstaklinga. Fyrir vikið þurfa að gilda skýrar reglur um rannsóknarheimildir. Þær er að finna í lögum um meðferð sakamála, einkum í 7.-12. kafla þeirra, og í reglugerð um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála frá 20. maí 2011 en sú reglugerð á sér stoð í 89. gr. sakamálalaga. Almennt gildir að lögregla þarf að fá heimild dómara til að geta beitt mjög íþyngjandi rannsóknaraðferðum á borð við símhlerun og notkun eftirfararbúnaðar. Til að slík heimild fáiast þarf rannsókn að beinast að alvarlegu broti og ástæða til að ætla að upplýingar sem geta fengist skipti miklu máli fyrir rannsókn málsins.

Um minna íþyngjandi rannsóknaraðferðir á borð við eftirlit með einstaklingi í almannarými og notkun tálbeitu fer samkvæmt framangreindri reglugerð. Þá þarf ekki til dómsúrskurð en engu að síður er lögreglu ekki heimilt að beita slíkum aðferðum nema um rannsókn á alvarlegu broti sé að ræða og að upplýsingar sem leitað er eftir geti ekki fengist með öðrum hætti. Sá einstaklingur sem rannsókn beinist að skal að lokinni rannsókn ávallt fá upplýsingar um að rannsóknaraðgerðum hafi verið beint gegn honum, að því gefnu að slíkt spilli ekki rannsóknarhagsmunum.

Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp innanríkisráðherra til breytinga á sakamálaálagum þar sem gert er ráð fyrir breytingum á þeim skilyrðum sem þurfa að vera fyrir hendi til að dómsúrskurður fái til símhlerunar eða notkunar eftirfararbúnaðar.

Ráðuneytið og Persónuvernd hafa nýlega staðið að ráðstefnu í samvinnu við Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskóla Íslands um nýjar ógnir við friðhelgi einkalífsins og meðferð persónuupplýsinga. Á ráðstefnunni var sjónum beint að helstu álitaeftum um hvaða hættur steðja að friðhelgi einkalífsins og vernd persónuupplýsinga, m.a. út frá framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu. Tekin voru fyrir nokkur sérsvið þar sem reynir mjög á persónuvernd, þ. á m. ofangreindir þættir en einnig margvísleg álitaefti sem samskiptavefir á Netinu vekja upp um söfnun og meðferð persónuupplýsinga.

Af hálfu framkvæmdastjórnar ESB hafa verið lögð fram drög að nýjum reglum um persónuvernd í þeim tilgangi að bregðast við aukinni netvæðingu í heiminum. Með tillögum framkvæmdastjórnarinnar er m.a. ætlunin að efla sjálfsákvörðunarrétt hins skráða um hvaða persónuupplýsingar um hann er unnið með.

Í tillögunum felst annars vegar að sett verði reglugerð um meðferð persónuupplýsinga í þeim tilgangi að samræma reglur allra aðildarríkja innan EES og draga úr misræmi í framkvæmd og þar með réttaróvissu. Hins vegar er gert ráð fyrir að sett verði tilskipun um meðferð persónuupplýsinga í lögreglumálum og framkvæmd viðurlaga. Innanríkisráðuneytið mun í samvinnu við utanríkisráðuneytið og Persónuvernd fylgjast með framvindu mála og ákveða með hvaða hætti eigi að bregðast við nýmælum á þessu sviði.

## 2. Neytendamál

**Stofnanir:** Neytendastofa tók til starfa árið 2005 og vinnur samkvæmt lögum um Neytendastofu og talsmann neytenda frá sama ári. Hlutverk stofnunarinnar er að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum með virku eftirliti og upplýsingamiðlun til aðila í atvinnulífinu um skyldur þeirra og réttindi gagnvart neytendum.

Embætti talsmanns neytenda tók til starfa samhliða Neytendastofu árið 2005 og vinnur samkvæmt sömu lögum. Talsmanni neytenda ber að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda og stuðla að aukinni neytendavernd.

### *Forsaga*

Neytendamál er mikilvægur málaflokkur sem er enn dreifður innan stjórnarsýslunnar, m.a. vegna þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á starfsskiptingu innan Stjórnarráðs Íslands á síðustu árum. Frá árinu 2009 hefur yfirumsjón málaflokksins verið hjá innanríkisráðuneytinu þegar málefni Neytendastofu og ýmsir lagabálkar voru felldir undir málasvið ráðuneytisins.

Lengst af var löggjöf um lagaleg réttindi neytenda fábreytt. Er þar fyrst og fremst að nefna lög um lausafjárkaup frá árinu 1922 en einnig samningalög frá 1936. Þáttaskil urðu við gildistöku EES-samningsins 1. janúar 1994 þegar fjöldi neytendatilskipana var innleiddur og gilda nú fjölmörg lög hérlendis um neytendur og neytendavernd.

### *Neytendavernd*

Í gildi eru ýmis lög um opinbert eftirlit á sviði neytendaverndar. Má þar m.a. nefna lög um vöruöryggi og opinbera markaðsgæslu frá 1995 og lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu frá 2005. Jafnframt eru tugir annarra lagabálka sem fjalla um neytendavernd á ýmsum sviðum viðskiptalífsins. Lögin eiga það sameiginlegt að setja fyrirtækjum ramma um starfsemi þeirra í viðskiptum. Um leið veita þau Neytendastofu eftirlitsheimildir sem hún getur framfylgt með íþyngjandi ákvörðunum s.s. sölubanni, sektum og öðrum réttarúræðum. Framangreind lög eru á sviði allsherjarréttar og bera þar til bær stjórnvöld ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Um réttindi og skyldur neytenda í einkaréttarlegum viðskiptum við seljendur á vörum eða þjónustu gilda einnig ákveðnar reglur sem varða uppgjör og réttindi neytenda í einstökum viðskiptum. Þannig gilda nú lög um neytendakaup frá 2003 og lög um þjónustukaup frá 2000. Það er ekki í verkahring stjórnvalda að framfylgja reglum á sviði einkaréttar heldur framfylgja



neytendur þeim beint að eigin frumkvæði gagnvart seljendum með skaðabótakröfum og þess háttar. Til að auðvelda neytendum að leysa úr ágreiningi starfrækja stjórnvöld kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa.

Neytendastofa hefur því hlutverki að gegna að framfylgja lögum og reglum á sviði allsherjarréttar og ber henni að hafa víðtækt eftirlit með viðskipta- og atvinnulífinu í þágu neytenda. Stofnunin skal einnig miðla upplýsingum til neytenda og aðila í atvinnulífinu í þeim tilgangi að þeir þekki skyldur sínar í viðskiptum við neytendur. Eftirlit með viðskiptaháttum er á verk-sviði Neytendastofu og hún framfylgir lögum á sviði neytendaverndar, t.d. um samnings-skilmála í neytendalánnum, fjarsölusamninga o.fl. Að auki hefur stofnunin víðtækar valdheimildir til að setja sölubann á vöru ef hún telst ekki vera örugg gagnvart heilsu fólks. Stofnunin hefur auk þess eftirlit með löggildingu mælitækja. Öllum ákvörðunum Neytendastofu er hægt að áfrýja til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Embætti talsmanns neytenda tók til starfa árið 2005 og er því ætlað að standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að aukinni neytendavernd. Talsmaður neytenda er sjálfstætt embætti með ríkar heimildir til að krefja stjórnvöld um allar upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar til að tryggja rétt neytenda.

Neytendasamtökin vinna samkvæmt sérstökum þjónustusamningi við innanríkisráðuneytið að aðstoð og ráðgjöf við neytendur um réttindi þeirra í viðskiptum.

### *Framundan*

Í nóvember 2011 skipaði innanríkisráðherra starfshóp um neytendamál sem hafði það hlutverk að kortleggja stöðu málaflokksins og gera tillögur að skipulagi hans. Markmiðið er að stuðla að hagkvæmu og árangursríku starfi í neytendamálum þar sem verkaskipting stofnana og samtaka sem starfa að neytendamálum er skýr. Starfshópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í desember 2012.

Málaflokkurinn hefur fengið meira vægi á undanförunum árum enda hefur neytendavitund farið vaxandi. Umfjöllun um neytendamál hefur aukist í fjölmiðlum og æ fleiri mál berast Neytendastofu.

### 3. Réttaraðstoð, greiðslur bóta til polenda afbrota og sanngirnisbætur

#### Gjafsókn

Reglur um gjafsókn er að finna í XX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar, nr. 45/2008.

Samkvæmt 1. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála er orðið *gjafsókn* notað bæði um gjafsókn og gjafvörn, hún er með öðrum orðum veitt jafnt til málssóknar og málsvarnar. Í gjafsókn felst að ríkið greiðir þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur af málinu. Heimilt er að takmarka gjafsókn þannig að hún nái aðeins til ákveðinna þátta málskostnaðar eða geti hæst numið tiltekinni fjárhæð. Þá er gjafsókn einungis veitt vegna mála sem rekin eru fyrir íslenskum dómstólum. Þannig verður hún ekki veitt vegna mála sem rekin eru fyrir stjórnvöldum eða erlendum dómstólum. Gjafsókn er aðeins veitt einstaklingum en ekki lögaðilum og getur hver sá einstaklingur sem átt getur aðild að dómsmáli hér á landi, án tillits til ríkisborgararéttar, átt rétt á gjafsókn.

Eins og fram kemur í 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála þá verður gjafsókn aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og jafnframt að uppfylltu öðru hvoru eftirfarandi skilyrða:

- Að fjárhag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, enda megi teljast eðlilegt að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé.
- Að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda.

Ráðherra skipar sérstaka nefnd, gjafsóknarnefnd, til að veita umsagnir um umsóknir og ráðherra veitir gjafsókn á grundvelli þeirra. Gjafsókn verður einungis veitt ef nefndin mælir með því. Um starfshætti nefndarinnar og mat á því hvenær gjafsókn er veitt er kveðið á um í reglugerð um skilyrði fyrir henni og starfshætti gjafsóknarnefndar nr. 45/2008.

Þá er gjafsókn enn fremur veitt þegar mælt er fyrir um það í öðrum lögum, s.s. lögum um meðferð sakamála, barnaverndarlögum, ættleiðingarlögum, lögum um stéttarfélög og vinnudeilur og í lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu á samningi um Evrópska efnahagssvæðið. Einnig getur umboðsmaður Alþingis lagt til að gjafsókn verði veitt í máli sem heyrir undir starfssvið hans og hann telur rétt að lagt verði fyrir dómstóla til úrlausnar.

Loks er þess að geta að á grundvelli lögræðislaga skal greiða úr ríkissjóði þóknun lögmans stefnanda og annan málskostnað þegar barn er stefnandi í faðernismáli og í dómsmálum til véfengingar á faðerni barns.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjölda umsókna um gjafsókn og afgreiðslu þeirra á árunum 2006–2011.

**Fjöldi umsókna um gjafsókn árin 2006–2011 og afgreiðsla**

<u>Ár</u>	<u>Heildarfjöldi umsókna</u>	<u>Mælt með gjafsókn</u>	<u>Ekki mælt með/frávísun</u>
2006	438	312	126
2007	504	330	174
2008	445	292	153
2009	516	321	195
2010	463	318	145
2011	532	380	152

*Heimildir: IRR, Hagstofa Íslands*

Á árunum 1993–2011 voru rúmlega fimm þúsund gjafsóknarleyfi gefin út. Á síðastliðnum árum, 2006–2011, hefur gjafsóknarnefnd borist svipaður fjöldi umsókna um gjafsókn ár hvert eða að meðaltali 483 umsóknir. Flestar umsóknir bárust árið 2011 en gjafsóknarnefnd tók þá til meðferðar 532 umsóknir og var mælt með gjafsókn í rúmlega 70% tilfella.

***Skæða- og miskabætur***

Lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota nr. 69/1995 tóku gildi 1. janúar 1996. Markmið laganna er að styrkja stöðu brotþola með þeim hætti að ríkissjóður greiði bætur fyrir líkamstjón og miska vegna tjóns sem hlýst af broti á almennum hegningarlögum.

Líkamstjón tekur aðallega til varanlegs miska og varanlegrar örorku. Undir líkamstjón falla t.d. sjúkrakostnaður, þjáningabætur, vinnutap og varanlegar afleiðingar sem kunna að koma fram í formi örorku og varanlegs miska. Með miska er átt við miska samkvæmt 26. gr. skaðabótalaga en það er ófjárhagslegt tjón sem oft fylgir því að verða fyrir afbroti, t.a.m. óþægindi, vanlíðan og ótti og er óháð hinum varanlega miska sem er getið að framan. Einnig eru greiddar bætur fyrir tjón á munum en það er skilyrði að munatjónið hafi verið afleiðing líkamsárásar.

Greiðsla á bótum samkvæmt lögnum er einkum vegna ofbeldisbrota eða brota sem telja má ofbeldiskennd. Undir það falla líkamsárásir, manndráp og kynferðisbrot en getur einnig átt við önnur brot eins og t.d. ólögmeta frelsissviptingu, hótanir og ógnanir eða brot sem fela í sér almannahættu. Oft er sá sem veldur tjóninu ekki fær um að greiða tjónþola bætur vegna tjóns sem hann hefur valdið eða hann hefur ekki hug á því. Tjónþolinn á þá lögvarða kröfu á hendur ríkissjóði til greiðslu bóttanna þegar skilyrði til greiðslu þeirra samkvæmt lögnum eru að öðru leyti uppfyllt. Ef ríkissjóður greiðir bætur eignast hann rétt tjónþola gagnvart tjónvaldi sem nemur fjárhæð bóttanna. Ef sá sem veldur tjóninu er þekktur er hann jafnan krafinn um endurgreiðslu þessarar fjárhæðar.

Með lögum nr. 54/2012 voru gerðar mikilvægar breytingar á þessum lögum sem fólu í sér hækkun á hámarki bóta sem ríkissjóður greiðir en einnig á því lágmarkslíkamstjóni eða lágmarksmiska sem þarf að vera fyrir hendi til þess að greiðsla fái úr ríkissjóði. Samhliða var ákveðið að tjónþoli geti óskað þess að ríkið hafi milligöngu um að innheimta bætur umfram það sem ríkissjóður ábyrgist. Markmiðið með þessum breytingum var að bæta stöðu þolenda kynferðisbrota og að bæta heldur meira tjón en minna. Sérstaklega er kveðið á um það í greinargerð að varanlegar, andlegar afleiðingar kynferðisbrota geti talist til varanlegs miska.

Ákvörðun um greiðslu bóta er tekin af sérstakri nefnd, bótanefnd. Nefndin ákveður hvort skilyrði bótagreiðslu séu fyrir hendi og ákveður fjárhæð bóta. Þegar dómur hefur gengið um bótakröfu er almennt miðað við að bætur verði greiddar í samræmi við niðurstöður hans.

### *Sanngirnibætur*

Lög um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum, sem falla undir lög nr. 26/2007, tóku gildi þann 28. maí 2010. Í þeim er mælt fyrir um greiðslu bóta til þeirra sem voru vistaðir sem börn á stofnunum og í sérskólum á vegum opinberra aðila og máttu sæta ofbeldi eða illri meðferð meðan á dvölinni stóð og urðu fyrir varanlegu tjóni af því. Skilyrði fyrir greiðslu bóta á grundvelli laganna er að viðkomandi hafi verið vistaður á stofnun sem fellur undir gildissvið laga nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi heimilanna. Nefndinni, svokallaðri vistheimilanefnd, er með lögnum og erindisbréfi forsætisráðherra veitt verulegt svigrúm til að afmarka hvaða heimili það eru sem sæta könnun hennar. Hún hefur á grundvelli umboðs síns skilað skýrslum vegna níu heimila.

Ráðherra fer með yfirstjórn og framkvæmd laganna. Þá er ráðherra heimilt að fela tilteknum sýslumanni að kalla eftir kröfum frá fyrrverandi vistmönnum, leysa úr þeim og gera bóta- krefjanda sáttaboð um greiðslu bóta í samráði við ráðherra. Meðferð sýslumanns skal vera einföld og nægilegt er að leiða megi líkur að því að einstaklingur hafi orðið fyrir tjóni. Ef sá sem sáttaboðið fær vill ekki una því, eða kröfum hans hefur verið hafnað, getur hann vísað máli sínu til úrskurðarnefndar en málsmeðferð nefndarinnar er mun flóknari og ítarlegri en málsmeðferð sýslumanns. Ráðherra hefur falið sýslumanninum á Siglufirði að fara með þann hluta sem snýr að verkefnum sýslumanns.

### *Framundan*

Í júní 2012 voru gerðar breytingar á lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Markmiðið með breytingunum má einkum rekja til sanngirnissjónarmiða. Leitast var við að bæta stöðu þolenda kynferðisbrota með því að hækka hámarksgreiðslu á miskabótum en stór hluti þeirra sem verður fyrir kynferðisbrotum og fær greiddar miskabætur á grundvelli laganna fær verulegan hluta tjóns síns ekki bættan vegna þeirra takmarkana sem voru á fjárhæðum bóta. Þá var lögð áhersla á að bæta fremur meira tjón heldur en það sem minna er.

Með breytingunum voru m.a. hámarksbætur fyrir líkamstjón sem greiddar eru á grundvelli laganna, þar með taldar varanlegar afleiðingar fyrir andlega og líkamlega heilsu tjónþola, hækkaðar og hámarksbætur fyrir miska. Með breytingum á lögum var stigið skref til aukins réttlætis fyrir brotaþola sem rétt eiga á greiðslu bóta á grundvelli laganna, einkum brotaþola kynferðisofbeldis.

## **4. Ríkisborgararéttur**

**Stofnanir:** Innanríkisráðuneytið hefur með höndum málefni er varða íslenskan ríkisborgara- rétt og veitingu hans. Við vinnslu mála á ráðuneytið töluverð samskipti við Þjóðskrá Íslands, Útlendingastofnum og lögreglu. Að auki hefur Alþingi heimild til að veita ríkisborgarétt með lögum.

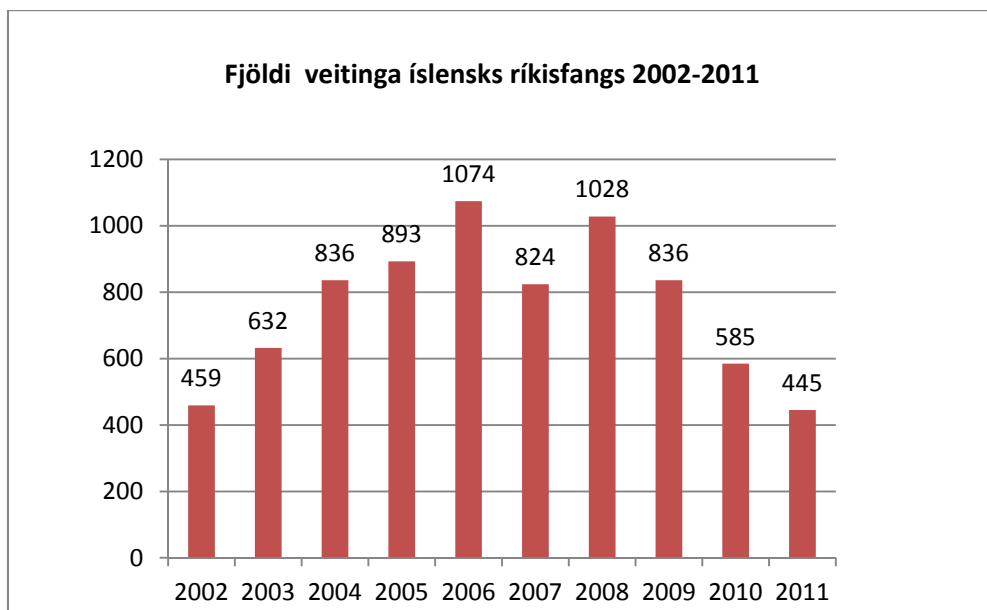
Gildandi lög um íslenskan ríkisborgararétt eru frá árinu 1952 en á þeim hafa verið gerðar veigamiklar breytingar í tímans rás, fyrst árið 1982, til samræmis við lagaþróun hérlendis, á hinum Norðurlöndunum og í Vestur-Evrópu. Árið 1998 var lögum aftur breytt og var þá t.a.m. lögfest ákvæði sem tryggði að jafnstaða varð með körlum og konum um hvernig íslenskt ríkisfang þeirra gengur til barns. Einnig fékk ráðherra heimild til að veita útlendingi íslenskt ríkisfang að uppfylltum tilteknum skilyrðum en það hefur leitt til þess að mun færri

umsóknir eru nú lagðar fyrir Alþingi. Þangað rata nú aðeins umsóknir einstaklinga sem ekki uppfylla öll skilyrði fyrir ríkisborgararétt.

Árið 2003 var tvöfaldur ríkisborgararéttur heimilaður og árið 2007 var sett að skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar að umsækjandi hefði staðist próf í íslensku samkvæmt settum kröfum í reglugerð.

Auk þess að taka við og vinna úr umsóknum útlendinga um ríkisborgararétt sinnir ráðuneytið margvíslegu öðru sem snertir íslenskt ríkisfang, s.s. staðfestingu á endurveitingu ríkisfangs og lausn frá ríkisfangi. Ráðuneytið ákvarðar enn fremur hvort einstaklingur af íslenskum ættum fullnægir skilyrðum til að öðlast ríkisborgararétt. Við vinnslu þessara mála hefur ráðuneytið töluverð samskipti við Þjóðskrá Íslands, Útlendingastofnum og lögreglu.

Frá árinu 2003 hefur Ísland verið aðili að Evrópusamningi um ríkisfang sem saminn var á vegum Evrópuráðsins. Jafnframt hafa Íslendingar verið aðilar að samningi milli Norðurlandanna um ríkisborgararétt frá árinu 1999. Á meðfylgjandi mynd má sjá þróun á veitingu ríkisfangs árin 2002-2011.



Heimild: IRR

## 5. Stjórnsýslukærur

Veigamikill þáttur í starfsemi innanríkisráðuneytisins er meðferð kærumála, bæði kærur sem varða sveitarstjórnarmál og ákvarðanir lægra settra stjórnvalda sem undir ráðuneytið heyra. Stjórnsýslukærur eru af margvíslegum toga og grundvallast á mörgum mismunandi laga-ákvæðum eins og sjá má á eftirfarandi yfirliti.

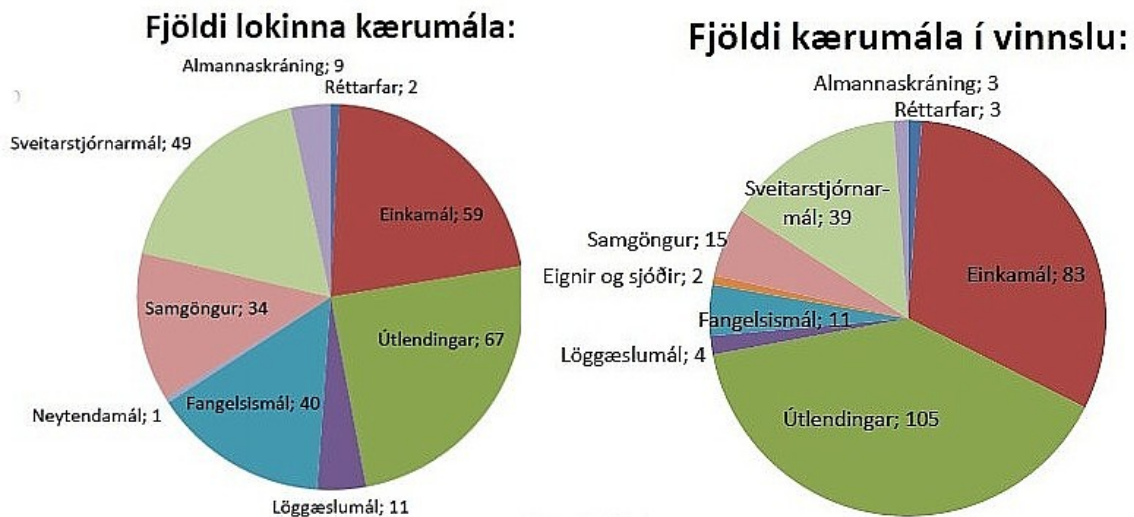
### Kærumál. Stjórnsýsluleg meðferð og afgreiðsla kæra á grundvelli:

Barnalaga, hjúskaparlaga, lögræðislaga, erfðalaga, sveitarstjórnarlaga, laga um fullnustu refsinga, laga um veitinga- og gististaði, vopnalaga, laga um meðferð sakamála, laga um skráningu og mat fasteigna, laga um lögheimili og laga um Þjóðskrá og almannaskráningu, laga um útlendinga, ættleiðingarlaga, siglingalaga, hafnarlaga, loftferðalaga, umferðarlaga, vegalaga, laga um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Flestar stjórnsýslukæror berast frá einstaklingum og eru ákvarðanir ráðuneytisins teknar með úrskurði. Umfang og eðli kærumála er mismunandi. Málsmeðferðartími er að meðaltali um sex mánuðir. Þó er afgreiðslutími í sumum málaflokkum lengri enda oft um erfið og viðkvæm persónuleg mál að ræða.

Þegar tölfræði yfir stjórnsýslukæror er skoðuð í árslok 2011 sést að á árinu 2011 bárust ráðuneytinu 347 kærumál. Á árinu 2011 voru 262 kæror afgreiddar en í ársbyrjun 2012 voru 264 mál í vinnslu. Á meðfylgjandi mynd má sjá af hvaða toga kærurnar voru.

### Afgreidd kærumál og mál í vinnslu um áramót 2011–2012



Heimild: IRR

## 6. Hapdrættismál – fjárhættuspil og spilafíkn

**Stofnanir:** Innanríkisráðuneytið hefur með höndum málefni er varða hapdrættismál. Fjórar hapdrættisnefndir eru starfandi. Sýslumaðurinn á Hvolsvelli sér um að veita leyfi fyrir almenn hapdrætti og gegnir eftirlitshlutverki vegna spilakassa.

Grundvallarregla um hapdrætti er sú að þau eru leyfisskyld. Fyrstu lögin um hapdrætti voru sett árið 1926 og frá þeim tíma hafa lög og reglur breyst í samræmi við þróun í mála-flokknum.

### *Markaðurinn*

Hapdrættis- og spilamarkaðurinn lítur í grófum dráttum þannig út að í fyrsta lagi er um að ræða hin hefðbundnu hapdrætti Háskóla Íslands, SÍBS og DAS, í öðru lagi lottó og getraunir og í þriðja lagi spilakassa. Kassarnir eru annars vegar reknir af Hapdrætti Háskóla Íslands og hins vegar af Íslandsspili, sem er félag í eigu Rauða kross Íslands, Samtaka áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann og Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Afrakstursins af lottóinu njóta íþróttahreyfingin í landinu og Öryrkjabandalag Íslands en hagnaður af getraunum rennur til íþróttamála. Á undanförunum misserum hefur spilun á Netinu verið að færast í vöxt en þar eiga einkum erlend fyrirtæki í hlut.

### *Nefndir og rannsóknir*

Í júní 2007 skipaði þáverandi dómsmálaráðherra, Björn Bjarnason, fastanefnd á vegum ráðuneytisins um hapdrættismál. Störf nefndarinnar eru einkum þessi:

- Að fylgjast með þróun í Evrópurétti á sviði hapdrættismála.
- Að gera tillögur um framkvæmd vísindarannsókna um spilafíkn, ólögleg fjárhættuspil o.fl.
- Að gera tillögur um réttarbætur á sviði hapdrættismála.

Eitt af fyrstu verkefnum hapdrættisnefndarinnar var að óska eftir að gerð yrði rannsókn á spilahegðun Íslendinga, m.a. til að fá upplýsingar um algengi spilafíknar og Netspilun en líkur voru taldar á að hún hefði aukist á skömmum tíma. Ef gera ætti breytingar á lögum og sporna við þátttöku í erlendum fjárhættuspilum og markaðssetningu þeirra hér á landi taldi nefndin nauðsynlegt að rökstyðja slíkar aðgerðir, m.a. með niðurstöðum rannsókna. Rannsókn á spilahegðun Íslendinga var unnin og gefin út skýrsla í júní 2008 á vegum dómsmálaráðuneytisins. Framhaldsrannsókn var síðan unnin árið 2011 og var skýrsla gefin út af innanríkisráðuneytinu í mars 2012.



## Framundan

Ráðstefna var haldin í mars 2012 í tengslum við útkomu seinni skýrslunnar. Þá þegar var hafin rannsóknarvinna sérfræðinga ráðuneytisins og utanaðkomandi aðila á vegum innanríkisráðherra í því skyni að undirbúa breytingar á happdrættislöggjöf á komandi þingi. Í þeirri vinnu var farið yfir alla happdrættislöggjöfina og aflað upplýsinga um löggjöf þjóða, einkum á Norðurlöndunum. Innanríkisráðherra mælti fyrir frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 38/2005 um happdrætti á 141. löggjafarþingi 2013.

## Áherslur ráðherra

Áherslur núverandi innanríkisráðherra koma vel fram í formála spilaskýrslunnar sem gefin var út 2012. Fyrirsögn formálans sem ráðherra ritar, *Velferð spilafíkla verði okkar leiðarljós*, segir sína sögu þar um:

Í langan tíma hef ég haft áhyggjur af því hve margir verða spilafíkn að bráð hér á landi, ekkert síður en í öðrum löndum, og hve illa fjárhættuspil hafa leikið margan einstaklinginn og fjölskylduna. Þegar ég kom til starfa í ráðuneyti dómsmála í september árið 2010 var eitt fyrsta verk mitt að fá yfirlit yfir stöðu happdrætta og fjárhættuspila, sem spanna allvitt svið. Því fer fjarri að rétt sé að setja undir sama hatt happdrætti, spilakassa, Lottó og spilavíti á Netinu. Bæði er þarna um að ræða gerólík form og hvert spilaform um sig er auk þess hægt að starfrækja samkvæmt mismunandi reglum. Þannig eru spilakassar misáreitnir við „viðskiptavininn“. Sumir kassar eru samtengdir og bjóða gull og græna skóga, jafnvel heilar gullnámur, og halda því óspart að fólki hve mikill gróði getur verið á næsta leiti – ef aðeins „þú spilar örlítið lengur“.

Ágengasta spilaformið í seinni tíð eru svo fjárhættuspil á Netinu sem soga þegar til sín milljarða í dýrmætum gjaldeyri og eyðileggja enn dýrmætari líf þeirra einstaklinga sem ánetjast þessum vágesti. Ef það væri svo einfalt að leggja blátt bann við allri þessari starfsemi eins og hún leggur sig væri ekki vandlifað. Að mínu mati er hvorki nauðsynlegt né rétt að banna alla starfsemi sem flokka má undir spilastarfsemi. Þannig hef ég alltaf litið á hin hefðbundnu happdrætti DAS, SÍBS og Háskóla Íslands sem virðingarverðar leiðir sem farnar hafa verið um áratugaskeið til að styrkja sjómenn á æviköldinu, berkla-sjúklinga og síðar aðra sjúklinga á Reykjalandi og víðar og síðan hvað Háskólahappdrættið varðar, menntastarf við Háskóla Íslands.

Reyndar er það svo að þegar á heildina er litið nýtur sú starfsemi virðingar sem rekin er með peningum úr happdrættum og spilakössum og er samfélaginu mikilvæg. Þar nefni ég menntun, fórnfúst en kostnaðarsamt björgunarstarf á vegum Landsbjargar og Rauða krossins, að ógleymdu lækninga- og aðhlyningarstarfi SÁÁ.

Einmitt vegna þessa hef ég oft orðið þess var þegar þessi mál eru rædd að margir fyrstast við og leggja umræðu, sem gengur út á að takmarka fjárhættuspil, að jöfnu við aðför að þessum stofnunum og þjóðþrifastarfi á þeirra vegum. Auðvitað er verkefnið að finna þessum aðilum fjármögnun sem dugir ef –

eða öllu heldur þegar – dregið verður úr fjárstreymi til þeirra úr spilakössum, sem er í verulegum mæli komið frá fólki sem ánetjast hefur spilafíkn og er því ekki sjálfrátt gerða sinna.

Okkur er ekki sæmandi annað en að gera hagsmuni þess fólks, sem orðið hefur spilafíkn að bráð, að leiðarljósi við endurskoðun á lögum og reglugerðum sem gilda um þessa starfsemi. Hún er nú í fullum gangi og vonast ég til að með haustinu sjáum við til lands hvað hana snertir.

Hér er birt könnun sem gerð var á vegum innanríkisráðuneytisins. Niðurstöður hennar eru um margt athyglisverðar. Þar staðnæmist ég einkum við aukið umfang fjárhættuspils á Netinu og einnig við þann mikla fjölda fólks sem haldinn er spilafíkn. Sjálfur hef ég alltaf haft efasemdir um að kannanir af þessu tagi fái greint alla raunverulega spilafíkla, einfaldlega vegna þess að þeir bera bøl sitt í hljóði. Tölurnar kunna því af þessum sökum að vera lægri eins og þær birtast okkur í könnunum en þær eru í sjálfum veruleikanum.

**Þegar innanríkisráðherra mælti fyrir breytingu á happdrættislögunum í byrjun árs sagði hann í upphafsorðum framsögu sinnar:**

Frumvarpið sem ég mæli hér fyrir er fyrsti áfangi í þeirri stefnumörkun sem lýtur að því að draga svo sem kostur er úr óæskilegum áhrifum af happdrættis- og spilastarfsemi hér á landi og stuðla um leið að ábyrgri spilun, sem svo er kölluð, þar sem ágóði rennur eingöngu til innlendrar þjóðþrifastarfsemi. Áfangar á þeirri leið eru nokkrir. Í fyrsta lagi að koma á fót sérstakri stofnun sem annast faglegt og kerfisbundið eftirlit með þessari starfsemi hér á landi og er stjórnvöldum til ráðgjafar um þróun happdrættismála. Í öðru lagi að koma í veg fyrir ólöglega netspilun á erlendum sem innlendum vefsíðum. Í þriðja lagi að fylgja eftir þróun á þessu sviði svo sem varðandi breytt fyrirkomulag við spilun innan lands sem erlendis, ekki síst hvað varðar tilkomu netsins og tölvutækni í því sambandi. Í fjórða lagi að draga úr samkeppni á þessum markaði innan lands þannig að fjármagn nýtist sem mest til góðra málefna. Að endingu er markmiðið að hér á landi gildi ein heildstæð eða samstæð lög um happdrættismarkaðinn sem tryggi sem best skipulag og yfirsýn yfir málaflokkinn og sem mæti þeim kröfum og þörfum sem samfélagið gerir til þessara mála. Frumvarpi þessu er ætlað að ná árangri hvað varðar fyrstu þrjá áfangana á þessari leið til bætts umhverfis á happdrættis- og spilamarkaði á Íslandi.

## 8. Trúmál

Auk þjóðkirkjunnar eru 39 skráð trúfélög hér á landi. Samkvæmt tölum Hagstofunnar í ársbyrjun 2012 voru tæp 77% landsmanna skráðir í þjóðkirkjuna. Stærstu trúfélögin þar á eftir eru kaþólska kirkjan sem 3,27% tilheyrir og Fríkirkjan í Reykjavík en tæp 3% landsmanna tilheyrir henni. Um 5% standa utan trúfélaga.

### *Forsagan*

Íslendingum var tryggður rétturinn til trúfrelsis með stjórnarskránni árið 1874. Hin evangelíska lúterska kirkja er þjóðkirkja landsins og á ríkisvaldið að styðja hana og vernda. Öllum er á hinn bóginn frjálst að stofna trúfélög og iðka trú í samræmi við sannfæringu sína en ekki má kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu.

Tengsl ríkis og kirkju hafa verið nán öldum saman en voru formlega staðfest í stjórnarskránni 1874. Sambandið styrktist síðar með ýmsu móti, m.a. árið 1907 þegar sú breyting átti sér stað að ríkisvaldið tók að sér launagreiðslur til presta. Breytingin tengdist því að á sama tíma tók ríkið yfir vörslu kirkjueigna og launagreiðslur byggðust á arði af eignarstofni kirkna. Þrátt fyrir nán tengsl ríkis og kirkju hefur þjóðkirkjan haft sjálfstæði í innri málum sínum.

Árið 1997 urðu þáttaskil í sögu þjóðkirkjunnar þegar gerðar voru veigamiklar breytingar á stjórnskipun hennar og á sambandi hennar við ríkisvaldið. Gerður var samningur við kirkjuna um að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir, að frátöldum prestssetrum, skyldu vera eign íslenska ríkisins og andvirði seldra jarða skyldi renna í ríkissjóð. Á móti myndi ríkið skuldbinda sig til að standa skil á launum tiltekins fjölda presta og starfsmanna biskupsembættisins. Með þessum samningum fékk kirkjan aukið sjálfstæði og meiri ábyrgð en stjórnskipulegum tengslum ríkis og kirkju var haldið eins og kveðið er á um í stjórnarskrá.

Tveir stærstu tekjustofnar þjóðkirkjunnar felast annars vegar í ofangreindu samkomulagi milli ríkis og kirkju og hins vegar í sóknargjöldum. Eftir efnahagshrunið 2008 tók kirkjan á sig skerðingu á fjárveitingum til Biskupsstofu og einnig hafa sóknargjöld verið skert. Innanríkisráðherra skipaði nefnd til að fjalla um skerðingu sóknargjaldanna. Hún skilaði álitsgerð og var niðurstaðan sú að skerðing á fjárveitingum til kirkjunnar væri umfram þann niðurskurð sem stofnanir almennt höfðu þurft að sæta.

Á sama tíma og þjóðkirkjan hefur sætt skerðingu á fjárveitingum hefur sóknarbörnum fækkað. Skerðingin hefur því haft meiri áhrif en við mátti búast. Lengst af fjölgaði sóknar-

börnum í Þjóðkirkjunni í takt við fólksfjölgun og var fjöldinn mestur árið 2009. Á síðustu fjórum árum hefur sóknarbörnum hins vegar fækkað um 7.600 manns. Ef tölur eru skoðaðar hlutfallslega miðað við fjölda Íslendinga voru rúmlega 79% skráðir í Þjóðkirkjuna árið 2009 en tæp 77% í ársbyrjun 2012. Í eftirfarandi töflu má sjá hvernig þróunin hefur verið á undanförunum árum.

Þjóðkirkjan. Fjöldi skráðra einstaklinga árin 2009-2012	
Ár	Fjöldi
2009	253.069
2010	251.487
2011	247.245
2012	245.456

*Heimild: Hagstofan*

Trúfélag öðlast bæði réttindi og skyldur við skráningu. Greidd eru framlög úr ríkissjóði vegna sóknargjalda fyrir skráða félaga sem eru 16 ára og eldri til sókna Þjóðkirkjunnar og annarra skráðra trúfélaga. Ekkert framlag er greitt vegna einstaklinga sem standa utan trúfélaga eða eru í trúfélagi sem hefur ekki hlotið skráningu.

Á síðastliðnum árum hefur orðið talsverð aukning á skráningum nýrra trúfélaga. Í júlí 2012 voru skráð félög 39 eins og áður sagði. Árið 2008 voru þau hins vegar 27, þeim hafði m.ö.o. fjölgað um 12 á fimm ára tímabili.

Svo sem að framan hefur komið er Þjóðkirkjan sjálfstæð um sín innri málefni og hið sama má segja um öll skráð trúfélög. Ráðuneytið hefur því aðeins umsjón með málum er lúta að skráningu og fjárframlögum en hefur engin önnu afskipti af málefnum trúfélaga. Hefur þetta sætt gagnrýni í umræðum um ásakanir um kynferðisbrot innan trúfélaga, þar sem ekki þykir nægilega vel á því fara að ríkið beri engar skyldur gagnvart starfsemi sem er fjármögnuð af skattfé. Á þetta þó við um margs konar starfsemi sem hið opinbera veitir fjármagni til.

### *Fagrád vegna kynferðisbrota*

Vegna þeirra umræðu sem spannst um kynferðisbrot innan trúfélaga árið 2011 setti innanríkisráðherra á stofn þriggja manna fagrád sem fjalla skyldi um ásakanir vegna ofbeldisbrota og kynferðisbrota einkanlega hjá trúfélögum. Fagráðið á að vera innanríkisráðherra til ráðgjafar í málum sem þessum og leiðbeina um leiðir til úrbóta. Þá skal það móta reglur fyrir starfseminum sem yrðu grundvöllur að tillögum að breytingum á lögum um skráð trúfélög og

eftir atvikum stofnanir og félagasamtök sem njóta opinbers stuðnings að einhverju eða öllu leyti og miði að því að koma kærumálum í markvissan farveg.

Ráðið hefur fundað reglulega, verið í sambandi við öll skráð trúfélög og óskað eftir upplýsingum um hvort upp hafi komið ásakanir um kynferðisbrot innan þeirra og í hvaða farveg brotum hafi verið beint. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hvort sérstakar nefndir eða ráð um kynferðisbrot væru starfandi innan félaganna og ef svo væri hver skipan þeirra væri og hlutverk. Er nú unnið að samstarfssamningi við trúfélögin um viðbrögð við kynferðisbrotum.

### *Framundan*

Á haustþingi 2012 var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um skráð trúfélög. Tilgangur frumvarpsins er annars vegar að jafna stöðu lífsskoðunarfélaga á við skráð trúfélög og jafna þannig stöðu umræddra félaga á öllum sviðum. Hins vegar á að breyta fyrirkomulagi um skráningu barna í trúfélög og lífsskoðunarfélög og tryggja þannig jafnrétti foreldra barns við ákvörðun um hvaða skráða trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi barnið skuli tilheyra. Aukið trúfrelsi er mikilvægt til þess að treysta mannréttindi, þ. á m. fólks sem hefur flust hingað til lands og myndar trúarlega minnihlutahópa. Frumvarpið var samþykkt á Aþingi í lok janúar 2013 en með því er stefnt að því að allir einstaklingar verði jafnir að lögum, óháð trúar- og lífsskoðunum. Eins er mikilvægt að trúfrelsi tryggi stöðu þeirra sem standa utan trúfélaga eða hafna trú.

# Stólpi 2: Innviðir og öryggi samfélagsins

---

## INNVIÐIR

### 9. Málefni upplýsingasamfélagsins

#### *Forsagan*

Árið 1996 mörkuðu stjórnvöld í fyrsta sinn stefnu um upplýsingasamfélagið og hófust formlega handa við markvissa þátttöku ríkisvaldsins á því sviði. Skýrslan sem lögð var til grundvallar bar heitið *Framtíðarsýn ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið*. Frá þeim tíma hefur orðið gríðarleg þróun í notkun upplýsingatækni innan stjórnsýslunnar. Önnur stefnan um upplýsingasamfélagið bar yfirskriftina *Auðlindir í allra þágu – stefna ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2004–2007* og þriðja stefnan sem nú er unnið eftir nefnist *Netrikið Ísland – stefna ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið 2008–2012*.

#### *Staða Íslands*

Niðurstöður alþjóðlegra kannana gefa til kynna að Ísland sé að dragast aftur úr öðrum ríkjum í notkun upplýsingatækni til rafrænnar stjórnsýslu. Aðgengi almennings að tölvum og nettengingum er útbreidd, tölvukunnátta almennt góð og notkun á þeirri opinberu þjónustu sem í boði er á Netinu mikil. Hins vegar skortir framboð á rafrænni þjónustu til almennings og atvinnulífs - og það á einnig við um möguleika borgaranna til lýðræðislegrar þátttöku á Netinu. Allar forsendur eru þó fyrir því að Íslendingar komist aftur í fremstu röð en forsenda fyrir því er að stjórnvöld hafi frumkvæði og forystu.

Staða Íslands borin saman við önnur lönd fór versnandi á árunum 2008–2010 og hefur efnahagshrunið vafalítið haft áhrif þar á. Frá 2010 hefur Ísland þó verið að bæta sig. Önnur ríki hafa hins vegar tekið meiri framförum og því hafa Íslendingar fallið um sæti eða staðið í stað. Hér á eftir eru upplýsingar úr könnunum sem sýna stöðu Íslands í alþjóðlegum samanburði. Árlega gefur World Economic Forum (WEC) út *Network Readiness Index (NRI)* sem er listi yfir hæfni þjóða til að nýta sér upplýsingatækni. Samkvæmt þeim lista er staða Íslendinga á eftirfarandi veg:

**Staða Íslands og samanburðarlanda 2004–2012, skv. NRI.**

	2004	2005	2006	2007-08	2008-09	2009-10	2011-12
Ísland	2	4	8	8	7	12	15
Danmörk	4	3	1	1	1	3	4
Finnland	3	5	4	6	6	6	3
Svíþjóð	6	8	2	2	2	1	1
Noregur	13	13	10	10	8	10	7
Bretland	12	10	7	12	15	13	10
Fjöldi landa	104	115	122	127	134	133	142

**Einkunnir Íslands 2004–2012, skv. NRI.**

	2004	2005	2006	2007-08	2008-09	2009-10	2011-12
Einkunn	---	---	5,5	5,44	5,5	5,2	5,33

Þá gefa Sameinuðu þjóðirnar reglulega út skýrslur um rafræna stjórnsýslu, *Global E-Government Survey*, og þar er niðurstaðan eftirfarandi:

**Staða Íslands og samanburðarlanda 2003–2012, skv. niðurstöðum kannana SP.**

	2003	2004	2005	2008	2010	2012
Ísland	15	14	15	21	22	22
Danmörk	4	2	2	2	7	4
Finnland	10	9	9	15	12	7
Svíþjóð	2	4	3	1	12	7
Noregur	7	10	10	3	6	8
Bretland	5	3	4	10	4	3

**Einkunn Íslands skv. niðurstöðum kannana SP 2003–2012.**

	2003	2004	2005	2008	2010	2012
Einkunn	0,702	0,7699	0,7794	0,7176	0,6697	0,7835

Líkt og skýrslur World Economic Forum gefa til kynna hefur staða Íslands versnað töluvert á undanförunum árum.

### *Framboð á þjónustu á Netinu*

Í desember 2010 kom út skýrsla á vegum Evrópusambandsins, *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action*, þar sem m.a. er leitast við að meta aðgengi að opinberri þjónustu á Netinu. Tveir þjónustubættir voru sérstaklega skoðaðir: „Að finna vinnu“ og „að stofna fyrirtæki“. Var þá litið til þess að hve miklu leyti þessir bættir væru rafrænir.

Af þeim 32 löndum sem voru skoðuð í skýrslunni fyrir árið 2010 var Ísland í 30. sæti með einkunnina 58%. Meðaltalið var aftur á móti 82% og því er ljóst að hér verður að gera mun betur. Meðaltalið fyrir árið 2009 var 69% og því höfðu ríki almennt bætt sig um 13% að jafnaði á milli áronna 2009–2010. Á sama tíma hafði Ísland einungis hækkað um 3%, úr 55% í 58%.

### *Notkun á opinberri þjónustu á Netinu*

Notkun Íslendinga á opinberri þjónustu á Netinu er til fyrirmyndar. Eurostat, hagstofa Evrópusambandsins, heldur utan um tölfræðigögn yfir notkun E-27 landa á opinberri þjónustu á Netinu. Þar kemur Ísland mjög vel út og hefur ávallt náð hæsta hlutfalli nema árið 2007 þegar það var í 2. sæti. Einnig hefur hlutfall Íslendinga sem nota opinbera þjónustu á Netinu hækkað verulega á undanförunum árum. Árið 2010 var hlutfall þeirra sem nýta sér opinbera þjónustu á Netinu 77% en var 55% árið 2005.

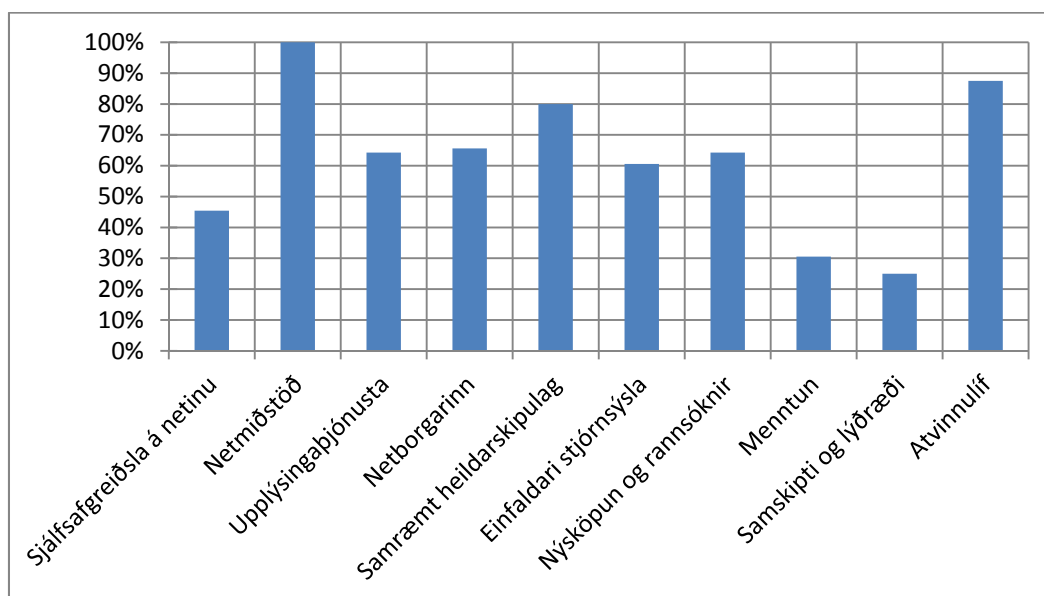
Við öflun þessara gagna var litið til þess hvort einstaklingar hafi notað Netid til einhverra eftirfarandi þátta: afla upplýsinga, hala niður eyðublöðum, fylla út rafræn eyðublöð eða ganga að fullu frá rafrænni málsmeðferð gagna. Svipaða sögu er að segja af notkun íslenskra fyrirtækja á rafrænni þjónustu opinberra aðila. Eingöngu eru til tölfræðileg gögn fyrir árin 2003, 2006 og 2008 og öll árin voru þau í efsta sæti.

### *Staða verkefna - Mat á framkvæmd*

Gerðar hafa verið úttektir á árangri af innleiðingu þeirra þriggja stefna sem mótaðar hafa verið um málefni upplýsingasamfélagsins. Innanríkisráðuneytið lét gera slíka úttekt vorið 2012 á framkvæmd stefnunnar um upplýsingasamfélagið 2008–2012, *Netrikið Ísland*, sem að framan er sagt frá. Á meðfylgjandi mynd má sjá yfirlit yfir stöðu þeirra markmiða sem sett voru fram í *Netrikinu*.



## Vegin staða markmiða stefnunnar Netríkið Ísland



Heimild: IRR

Alls var fjármagni veitt til 32 aðgerða á árunum 2008–2012 en í stefnunni voru tilgreindar 67 aðgerðir. Af þeim telst 12 vera lokið og átta komnar vel á veg, eða 62,5% aðgerða. Staða markmiða er á hinn bóginn afar misjöfn. Sum hafa komist vel á veg á meðan lítið hefur þokast með önnur.

### Áherslur stjórnvalda

Margir koma við sögu í þróun „Netríkisins“ af hálfu hins opinbera – ráðuneytin, stofnanir og sveitarfélögin. Í skýrslu nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins, sem starfaði frá mars 2011 og skilaði af sér tillögum í febrúar 2012, var lagt til að innanríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga hefðu um það forystu að nýta vefinn Ísland.is hjá Þjóðskrá Íslands sem vettvang fyrir umbætur á sviði rafrænnar stjórnsýslu.

Að því er snertir lýðræðislega þátttöku lagði nefndin til að ráðuneytið hefði forgöngu um gerð einnar löggjafar um kosningar í stað aðskildra laga og að í heildarlöggjöfni yrðu ákvæði um rafrænar kosningar og rafræna kjörskrá. Þá var undirstrikað mikilvægi þess að fyrirkomulag við rafrænar undirskriftasafnanir, skoðanakannanir og íbúakosningar yrði mótað og voru sveitarfélög hvött til að vinna með ráðuneytinu að þeim málum.

Í júní 2012 skipaði innanríkisráðherra nýja nefnd með aðkomu sveitarfélaganna um rafræna stjórnsýslu og leiðir til að auðvelda borgurunum aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku. Nefndinni var m.a. ætlað að vinna úr tillögum fyrri nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins með uppbyggingu rafrænnar stjórnsýslu. Verksvið síðari nefndarinnar var aftur á móti víðfeðmara en svo að það tæki einvörðungu til sveitarstjórnarstigsins; öll stjórnsýslan var undir. Möguleikar á sparnaði með rafrænni stjórnsýslu eru miklir og á það jafnt við um sveitarfélögin, ríkið, borgarana og samfélagið í heild.

Nefndin hefur nú skilað skýrslu þar sem hún leggur til að rekstur og þjónusta rafrænnar auðkenningar fyrir opinbera vefi verði miðlæg á vefsvæðinu Ísland.is. Hún leggur jafnframt til að Þjóðskrá Íslands verði falið að reka og þróa auðkenningarþjónustu, Ísland.is, í eigu ríkisins sem annist þróunarstarf og samræmingu á þessu sviði. Þjónustan verði boðin einstaklingum og fyrirtækjum til að sækja þjónustu á vegum opinberra aðila og eiga við þá samskipti. Jafnframt standi auðkenningarþjónustan til boða fyrir þjónustu einkaaðila.

Í öðru lagi leggur nefndin til að samhliða verði unnið að því að styrkja og efla málefni upplýsingasamfélagsins. Verkefni sem tengist þessum málaflokki - og þá ekki síst öryggismálum, m.a. auðkenningu, eftirliti og frumkvæði um netöryggi verði alfarið á hendi innanráðuneytisins.

Í þriðja lagi leggur nefndin til að ráðist verði í tilraunaverkefni sem miðar að því að þróa rafrænt lýðræði á sveitarstjórnarstigi. Í þeim tilgangi hefur verið samið og lagt fram á Aþingi frumvarp sem heimilar ráðherra, að beiðni sveitarstjórnar, að víkja frá ákvæðum X. kafla sveitarstjórnarlaga þannig að íbúakosning fari eingöngu fram með rafrænum hætti og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Verkefni á borð við þetta gæti rutt brautina fyrir rafrænar lausnir við lögbundnar kosningar.

Ráðherra hefur fallist á allar þessar tillögur og vinnur að því að koma þeim í framkvæmd.

Í stefnumótunaráætlun ríkisstjórnarinnar, Ísland 2020, eru tvö markmið sem snerta upplýsingasamfélagið og hljóða svo:

- Að Ísland verði meðal tíu efstu ríkja í rafrænni stjórnsýsluvísitölu Sameinuðu þjóðanna árið 2020. Ísland var í 22. sæti árið 2010.
- Að Ísland verði meðal tíu efstu ríkja árið 2020 í rafrænni þátttökuvísitölu Sameinuðu þjóðanna en árið 2010 voru Íslendingar í 135. sæti. Í vísitölunni eru mæld gagnkvæm (tvíhliða) samskipti opinberra aðila við almenning og hagsmunaaðila á Netinu, s.s. að því er snertir notkun samfélagsmiðla, viðhorfskannanir, kosningar, möguleika til að tjá sig um málefni áður en ákvarðanir eru teknar í stefnumótun eða við lagagerð.

## Lykilatriði í nýrri stefnu

Í samantekt frá vinnustofu um málefni upplýsingasamfélagsins, sem efnt var til í janúar 2012 til þess að undirbúa mótun nýrrar stefnu, eru reifuð ýmis málefni sem viðfangsefninu tengjast. Þar var rætt um að fjalla þyrfti um eftirfarandi þætti í stefnumótunarferlinu og að megináherslur nýrrar stefnu þyrftu að vera skýrar.

Ábendingar um megináherslur: Þjónusta við almenning og fyrirtæki. Sjálfsafgreiðsla – rafræn viðskipti. Skilvirkni – spara fé. Lýðræðisleg þátttaka – almenningur geti tjáð sig og haft áhrif. Rafrænar kosningar – beint lýðræði. Upplýsingar, gögn, gagnagrunnar, opna aðgang að persónulegum upplýsingum í opinberum skráum fyrir viðkomandi einstaklinga. Samræming í öflun, úrvinnslu, birtingu og aðgengi að upplýsingum. Græn upplýsingatækni. Öryggi, traust, rafræn skilríki. Löggjöf, tölvulæsi, stafræna gjáin, aðgengi fyrir alla, íslensk tunga. Notkun upplýsingatækni í heilbrigðis- og félagsmálum. Upplýsingatækni í menntun og menningu. Uppbygging upplýsingatækniiðnaðar.

Í samantektinni eru tillögur um stefnumótunarvinnuna sem er framundan. Lagt er til að verkefnum verði fækkað og stefnan gerð markvissari með því móti. Markmið stefnunnar gæti verið eftirfarandi: *Byggja* (upp kerfin) – *Tengja* (þau saman) – *Lýðræðisvæða*. Stefna Evrópu-sambandsins er tekin saman í orðunum „*Byggja - Tengja - Vaxa*“ og er í raun ekki frábrugðin. Þar er áherslan að vísu á hagvöxt en til sanns vegar má færa að einn af ávöxtum kröftugs lýðræðisþjóðfélags verði vöxtur í efnahagskerfinu.

## Tækifæri

Tækifærin eru mörg en oft ófyrirséð vegna örra tæknibreytinga. Rétt er að nefna að í innanríkisráðuneytinu er æskilegt að horfa á sveitarstjórnarmál, samgöngumál, fjarskiptamál og upplýsingasamfélagið í nánú samhengi. Upplýsingasamfélagið getur til að mynda létt mjög á samgönguþörf og með því móti sparað borgurunum tíma og fjárútlát. Þá hafa þessi málefni augljósa snertifleti við aðra málaflokka ráðuneytisins, t.a.m. flest sem snýr að löggæslu og almennu öryggi borgaranna.

## Grunnskrár og Ísland.is

**Stofnanir:** Þjóðskrá Íslands

Árið 2010 var samþykkt á Alþingi að sameina Þjóðskrá og Fasteignaskrá Íslands í nýja stofnun, Þjóðskrá Íslands. Sameining hafði þá verið töluvert lengi til umfjöllunar, gerð var

úttekt á hagkvæmni hennar og niðurstaðan var sú að hún myndi leiða til faglegs og fjárhagslegs ávinnings. Þjóðskrá og fasteignaskrá eru grunnskrár hjá ríkinu.

Stjórnsýsluleg ábyrgð á tiltekinni skrá fellur undir eitt ráðuneyti en í sumum tilvikum eru skrár háðar lagasetningu og stefnumótun frá mörgum ráðuneytum.

Með tilkomu öflugra gagnagrunnskerfa hin síðari ár og nýrrar hugmyndafræði í tengslum við skipulag gagnagrunna og upplýsingahögun er mögulegt að varðveita mun meira af upplýsingum en felast í gögnunum sjálfum. Hægt er að varðveita grunngögn ásamt eiginleikum þeirra og tengslum þeirra við önnur gögn og byggja öfluga upplýsingabrunna úr mörgum skráum þar sem upplýsingainnihald felst í skipulagi gagnanna, reglum, eiginleikum og tengslum á milli þeirra. Með slíkri högun skráa er hægt að gera gögn sjálfbærari, auka upplýsingainnihald sem byggir á gögnunum og efla mögulega nýtingu og úrvinnslu upplýsinga.

Rætt hefur verið að sameina fleiri grunnskrár til að auka enn frekar fjárhagslegt og faglegt hagræði.

Þjónustuveitan Ísland.is var þróuð í forsætisráðuneytinu og opnuð árið 2007. Í ársbyrjun 2011 fluttist þjónustuveitan frá forsætisráðuneytinu til Þjóðskrár Íslands. Ísland.is er eitt meginverkefnið í stefnu ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2008-2012 en þar segir: „Ísland.is verði Netmiðstöð sem gefur yfirlit um þjónustu opinberra aðila. Þar verði á einum stað aðgengi að upplýsingum og þjónustu allra opinberra stofnana.“ Markmiðið með rafrænu þjónustulagi sem tengist Ísland.is er að auðvelda opinberum stofnunum að bjóða upp á rafræna þjónustu og aðgang að gögnum auk þess að bjóða upp á ýmsar miðlægar lausnir sem nýtast mörgum stofnunum.

## **10. Fjarskiptaáætlun**

**Stofnanir:** Póst- og fjarskiptastofnun

Fjarskiptaumhverfið hefur allt tekið gagngerum breytingum á undanförunum tveimur áratugum. Sú tíð er liðin að hér væru rekin í samvinnu póstur og sími í sömu stofnun. Þegar tíundi áratugur síðustu aldar var genginn í garð leið að því að samræmd Evrópulöggjöf kallaði á víðtækar breytingar, m.a. aukna samkeppni og afnám einkaréttar á fjarskiptamarkaði. Þær breytingar lögðu grunn að markaðsvæðingu ríkisrekinnna símafyrirtækja. Einkavæðing Símans var ekki kvöð vegna Evrópulöggjafar heldur pólitísk ákvörðun sem miklar deilur stóðu um á

sínum tíma. Ekki var síst deilt um sölu fjarskiptanetsins. Ný fyrirtæki á markaðsforsendum voru þegar farin að spretta upp með afnámi einkaréttar og mættu þörfum sívaxandi markaðar við hlið Símans. Markaðsvæðing póst- og símaþjónustunnar var mjög umdeild en sala grunnnetsins var án efa umdeildasti þátturinn.

### *Fjarskiptakerfið selt*

Frá byrjun síðustu aldar höfðu öll fjarskipti verið á forræði ríkisins, Landssíma Íslands, og þar áður Póst- og símamálastofnunar, sem var falið að framfylgja stefnu stjórnvalda og byggja upp og reka fjarskiptakerfi um allt land. Eftir sölu Landsímans áttu stjórnvöld ekki lengur stofnun eða fyrirtæki á markaði. Leið stjórnvalda til þess að hafa beina aðkomu að framkvæmd stefnumiða sinna um uppbyggingu fjarskipta sem ekki yrði ráðist í á markaðsforsendum er sú að skilgreina uppbyggingarverkefni á svæðum þar sem markaðsbrestur ríkir og bjóða þau út.

### *Fjarskiptaáætlun 2005–2010, sjóður og nýtt stofnanakerfi*

Þegar einkarétturinn var úr höndum ríkisins var nauðsynlegt að setja stefnuna fram með öðrum hætti og einnig framkvæmd hennar. Það var gert með nýju stofnanakerfi og fjarskiptaáætlun. Í henni voru markmið sett og stofnaður var fjarskiptasjóður með lögum sem samþykkt voru í árslok árið 2005 og skyldi hann starfa fram á árið 2011. Með lögum síðla árs 2011 var líftími sjóðsins lengdur til ársloka 2016. Hlutverk hans var að standa straum af kostnaði við verkefni sem frjáls markaðsviðskipi gátu ekki tryggt. Þá var komið á fót nýrri stofnun, Póst- og fjarskiptastofnun, sem gegnir því hlutverki að hafa eftirlit með markaðnum, sinna aðhaldshlutverki gagnvart honum, og annast samskipti innan stjórnsýslunnar, innanlands sem utan.

Fyrsta fjarskiptaáætlunin var samþykkt á Alþingi árið 2005. Í aðdragandanum hafði verið skipaður starfshópur til undirbúnings og gefur markmiðslýsing, sem honum var gert að starfa eftir, ágæta mynd af þeim viðfangsefnum sem þá voru á dagskrá:

- Breiðbandsvæðing landsins
- Stafrænt sjónvarp
- Farsímasamband á þjóðvegum
- Net- og upplýsingaöryggi
- Upplýsingasamfélagið, þ.e. tengsl og samruni fjarskipta og rafrænna samskipta
- Öflug og fjölbreytt þjónusta
- Að jafna aðgang allra notenda að fullnægjandi og hagkvæmri fjarskiptaþjónustu
- Samkeppnishæf verðlagning á fjarskiptaþjónustu

Fjarskiptaáætlunin átti að stuðla að eftirtöldu:

- Að auka samkeppnishæfni Íslands og samkeppni á fjarskiptamarkaði
- Sýna frumkvæði við að nýta sóknartækifæri
- Stuðla að framþróun atvinnulífs á sviðum er tengjast fjarskiptum
- Stuðla að þjálfun og menntun þannig að fjarskiptatækni nýtist þjóðfélaginu sem best

Til að hrinda í framkvæmd markmiðum og áætlunum fjarskiptaáætlunar 2005–2010 var með tilkomu fjarskiptasjóðs staðið að umfangsmiklum framkvæmdum við uppbyggingu fjarskipta í samvinnu við fjarskiptafyrirtækin. Sjóðurinn hafði til umráða 2.500 milljónir króna af söluandvirði Símans og nýttust fjármunirnir fyrst og fremst í að GSM-væða hringveginn og bjóða upp á háhraðatengingar á svæðum með skilgreindan markaðsbrest. Þessum tveimur verkefnum er nú nánast lokið. Ljóst er að í kjölfar bankahrunsins og efnahagsþrenginga verður bein aðkoma stjórnvalda og fjárframlög ekkert í líkingu við það sem var á blómatíma fjarskiptasjóðs.

### *Fjarskiptaáætlun 2011–2022*

Til samræmingar við samgönguáætlun og í samræmi við það sem mælt er til í sóknaráætluninni Ísland 2020 var þingsályktun um fjarskiptaáætlun til 12 ára, 2011–2022, lögð fram á haustþingi 2011 og var hún samþykkt á haustþingi 2012. Sérstakur verkefnishópur sá um undirbúning að fjarskiptaáætlun. Önnur ráðuneyti tóku þátt í vinnunni og gerðu grein fyrir sínum þörfum en Póst- og fjarskiptastofnun átti aðild að öllum starfshópum. Fundir voru haldnir með aðilum á markaði þar sem þeir lýstu áformum sínum og óskum. Ráðherra fór síðan með tillögu sem byggð var á þessari vinnu til ríkisstjórnar og Alþingis. Framfylgd og eftirfylgni fjarskiptaáætlunar er á ábyrgð ráðuneytisins en þróunin er sú að framkvæmd þessara þátta færast á Póst- og fjarskiptastofnun og fjarskiptasjóð.

Meginmarkmið fjarskiptaáætlunar 2011–2022 eru fjögur:

- Aðgengileg og greið fjarskipti
- Hagkvæm og skilvirk fjarskipti
- Örugg fjarskipti
- Umhverfisvæn fjarskipti

Horft er til sóknar og framfara en eins og kunnugt er veitir ríkið peningum í fjarskiptakerfið og kemur að málum þar sem svokallaður markaðsbrestur er. Í því skyni er svokallað alþjónustuverkefni til að tryggja jafnræði meðal landsmanna en litið er á það sem mannréttindi að allir njóti tiltekinnar þjónustu. Verkefnið er fjármagnað úr alþjónustusjóði sem fær tekjur af veltuskatti fyrirtækja á fjarskiptamarkaði og er sjóðurinn vistaður hjá Póst- og fjarskipta-

stofnun. Hann er forsenda þess að ríkið geti komið að málum á þeim svæðum sem markaðs-  
brestur er.

### *Pósturinn*

Póstmálin eru mikilvægur hluti af markmiðssetningu um hagkvæm og örugg samskipti. Póst-  
markaðurinn hérlendis hefur sérstöðu að því leyti hversu strjálbýlt landið er – strjálbýlast allra  
landa í Evrópu. Mikill munur er á dreifingarkostnaði eftir því hvort um er að ræða þéttbýli eða  
dreifbýli. Til að tryggja hag neytenda í dreifbýli er sama verð fyrir bréfaþóst um allt land. Af  
því leiðir að við innleiðingu póستtilskipunar Evrópusambandsins og opnun póstmarkaða felst  
krafa í garð ríkisins að tryggja alþjónustu fyrir neytendur á markaðslega óhagkvæmum  
svæðum.

Við opnun markaða með afnámi einkaréttar er líklegt að nýir aðilar muni einbeita sér að þeim  
svæðum þar sem verðlagning Íslandspósts fyrir þjónustuna er yfir kostnaði eins og á höfuð-  
borgarsvæðinu. Við það gæti fyrirtækið orðið fyrir umtalsverðum tekjumissi. Óbreyttar kröfur  
um alþjónustu, færri bréf og væntanleg samkeppni á þeim svæðum þar sem hagstæðast er að  
reka pósthjónustu vekja upp spurningar um hvernig eigi að fjármagna sömu þjónustu og nú er  
veitt. Með innleiðingu tilskipunar ESB um opnun markaðar fyrir samkeppni er nauðsynlegt að  
 tryggja að allir hafi aðgang að ákveðinni grunnþjónustu, alþjónustu, óháð búsetu. Mikilvægt  
er að skoða innleiðingu pósttilskipunarinnar vandlega og fara ekki hraðar en þörf er á.  
Ráðherra hefur lagt áherslu á að kanna alla möguleika til undanþágu frá tilskipuninni,  
samsvarandi því sem Norðmenn hafa gert.

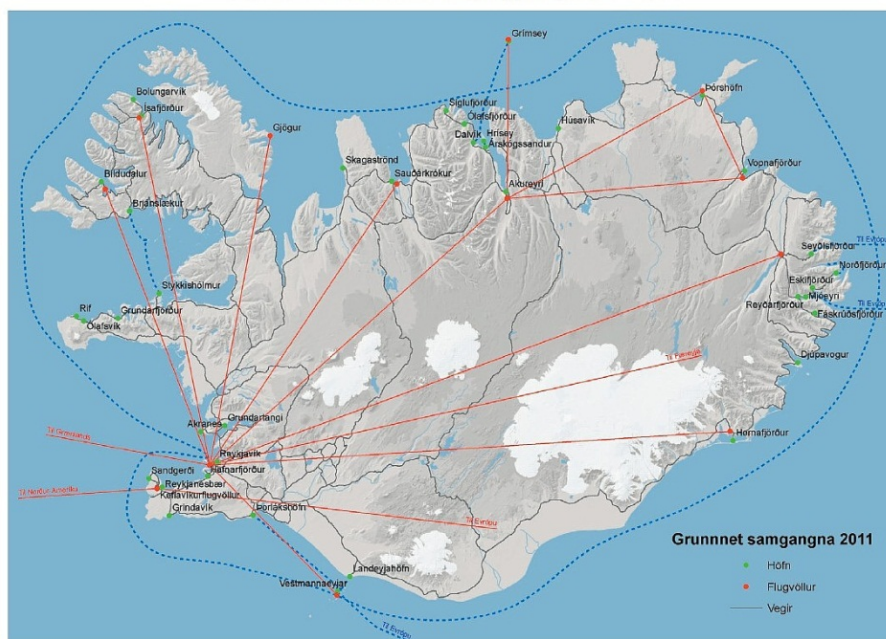
## **11. Samgönguáætlun**

**Stofnanir:** Vegagerðin, Siglingastofnun Íslands, Isavia ohf., Flugmálastjórn Íslands,  
Umferðarstofa.

Samgönguáætlun nær yfir allar greinar samgangna, þ.m.t. samgönguöryggis, umhverfisáhrifa  
og byggðaðróunar. Þessi heildstæða áætlun leysti á sínum tíma af hólmi vegáætlun, langtíma-  
áætlun í vegagerð, flugmálaáætlun, hafnaáætlun og sjóvarnaáætlun. Hún er vegvísir og  
heildarsýn fyrir framkvæmdavaldið og löggjafarvaldið í málaflokki sem tekur til sín 29  
milljarða króna á fjárlögum ársins 2013. Þingsályktun um samgönguáætlun árin 2011–2022  
var samþykkt á Alþingi í júní 2012.



## Grunnet samgöngukerfisins 2011



Heimild: IRR

### Forsagan

Fyrsta samgönguáætlunin var samþykkt á Alþingi árið 2003 og átti sér stoð í lögum frá árinu 2002. Að því var nokkur forsaga. Þingsályktunartillaga var fyrst lögð fram á Alþingi árið 1987 um gerð samræmdrar samgönguáætlunar og var henni vísað til ríkisstjórnarinnar. Aftur var þingsályktunartillaga sama efnis borin fram árið 1998 og voru þá flutningsmenn bæði úr stjórn og stjórnarandstöðu. Sú tillaga var samþykkt og í stefnuyfirlýsingu nýrrar ríkisstjórnar árið 1999 var gerð samgönguáætlunar á dagskrá. Sturla Böðvarsson varð þá samgönguráðherra og gegndi því embætti allar götur til vors 2007 en þá tók við embættinu Kristján L. Möller.

Undirbúningur að samgönguáætlun þar sem tekið var á samgöngumálum þjóðarinnar í heild hófst fljótlega í embættistíð Sturlu Böðvarssonar og stjórnarfrumvarp til laga um samgönguáætlun var lagt fyrir Alþingi árið 2002. Þá þegar hafði stýrihópur lagt fram skýrslu með tillögum að samgönguáætlun fyrir tímabilið 2003–2014. Veganesti hópsins var að ná fram samræmdri forgangsröð og stefnumótun, tryggja hagkvæma notkun fjármagns og mannafla og stuðla að víðtæku samspili samgöngumáta og samstarfi stofnana í málaflokknum.

Fyrsta umferðaröryggisáætlunin varð hluti af samgönguáætluninni 2005–2008 í kjölfarið af flutningi umferðarmála frá þáverandi dóms- og kirkjumálaráðuneyti til samgönguráðuneytisins og hefur verið hluti af fjögurra ára áætlunum síðan. Í fjögurra ára áætlunum eru skilgreind



verkefni til eflingar umferðaröryggi og þau kostnaðargreind. Fyrsta tólf ára umferðaröryggis-áætlunin er í núgildandi samgönguáætlun, 2011-2022, og eru þar skilgreind markmið og undirmarkmið til lengri tíma.

### *Af hverju áætlunir?*

Með heildstæðum samgönguáætlunum, annars vegar til 12 ára og hins vegar fjögurra ára með endurskoðun á fjögurra og tveggja ára fresti, var ætlunin að stuðla að markvissara vinnulagi á Alþingi þar sem skammtímaáform væru jafnan mótuð með hliðsjón af langtímastefnu. Í stað þess að leggja nær eingöngu áherslu á einstök verkefni eða framkvæmdir eins og verið hafði var ætlunin að leggja verulega aukna áherslu á víðtæka stefnumótun og setja markmið sem tækju mið af mörgum þáttum þvert á samgöngugreinar. Leiðir að markmiðum skyldu bæði taka mið af fjárfestingum og ætlaðri fjáröflun.

Fyrirmyndir að langtímaáætlunum á þessu sviði voru komnar frá nágrannalöndunum, m.a. Noregi, en áætlanagerð í samgöngum hafði þróast mjög hratt – eins og raunar áætlanagerð í hinum ýmsu greinum stjórnsýslunnar. Hugmyndafræðin með langtímaáætlun í samgöngumálum var að Alþingi skyldi leggja meiri áherslu á umfjöllun um stefnumótun og leiðir en fjalla minna um einstakar framkvæmdir.

Með lagabreytingu árið 2008 var jákvæðri byggðaðróun bætt við sem einu af meginmarkmiðum samgönguáætlunar. Í lögnum segir:

Samgönguáætlun tekur til fjáröflunar og útgjalda til allra greina samgangna, þ.e. flugmála, vegamála og siglingamála, þ.m.t. almenningssamgangna, hafnamála, sjóvarna, öryggismála og umhverfismála samgöngugreina. Þar skal skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gera skal grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu. Við gerð samgönguáætlunar skal m.a. byggja á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun.

Þá átti lagabreytingin að skerpa á því að samgönguáætlun væri í raun ein áætlun til 12 ára og fjögurra ára áætlun sem væri óaðskiljanlegur hluti hennar og sundurliðun á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Einnig var nú heimiluð endurskoðun samgönguáætlunar við upphaf nýs kjörtímabils þótt ekki væri komið að reglulegri endurskoðun. Loks skyldi tryggt að forstöðumenn allra samgöngustofnana sem heyra undir ráðuneytið ættu sæti í samgönguráði ef breytingar yrðu á stofnanakerfinu.

## *Breyttar áherslur*

Mikil áhersla var lögð á það í samgönguáætlun fyrir árin 2003–2014 að stytta ferðatíma til höfuðborgarsvæðisins. Með komu Ögmundar Jónassonar í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið haustið 2010 (síðar innanríkisráðuneyti) var fallið frá þessu meginmarkmiði en þess í stað lögð höfuðáhersla á að bæta samgöngur innan landshluta og styrkja með þeim hætti byggðir landsins og svæðisbundna þjónustukjarna. Þá var mikil áhersla lögð á að efla almenningssamgöngur og afla fjár í þeim tilgangi.

Með nýrri samgönguáætlun sem samþykkt var á Alþingi 2012 var samráðsferlið orðið mun víðtækara en áður hafði verið og má í henni víða sjá vísanir í þetta opna samráð sem hafði umtalsverð áhrif á stefnumiðin.

Í grein sem innanríkisráðherra ritaði í *Morgunblaðið* í júlí 2012 undir heitinu *Áherslubreytingar í samgöngumálum*, segir um þetta ferli:

Þessar áætlanir eru að mínu mati mjög vandaðar enda hefur fjöldi fólks komið að samningu þeirra með beinum eða óbeinum hætti. Þar nefni ég samgönguráð með aðkomu allra helstu samgöngustofnana landsins og að sjálfsögðu sérfræðinga innanríkisráðuneytisins, fjölda félagasamtaka og einstaklinga á fundum og ráðstefnum sem efnt var til í mótunarferlinu. Síðast en ekki síst ber að nefna sveitarfélögin og landshlutasamtök sveitarfélaga sem komu rækilega að málum. Að sjálfsögðu byggðist útfærslan á stefnumótun ríkisstjórnarinnar. Samráðsferli var mun umfangsmeira en áður hefur tíðkast. Var meðal annars efnt til funda árið 2009 með fulltrúum sveitarstjórna og atvinnulífs í öllum landshlutum þar sem framtíðarstefna í samgöngumálum á landi, í lofti og á sjó var umræðuefnið. Rúmlega hundrað manns sátu samgönguþing í maí 2011 þar sem stefnuþing voru kynnt og landshlutasamtök sveitarfélaga voru í kjölfarið hvött til að senda innanríkisráðuneytinu áherslur sínar í samgöngumálum. Í samgönguáætlun má víða sjá vísanir í þetta opna samráð sem hafði umtalsverð áhrif á stefnuna sem þar er sett fram. Endahnútin á þetta ferli batt svo að sjálfsögðu Alþingi undir verkstjórn umhverfis- og samgöngunefndar. Ástæða er til að vekja athygli á þessu opna, lýðræðislega og faglega ferli.

Sem áður segir var markmiðið með samgönguáætlunum til skamms og langs tíma einkum að gera vinnulag við stefnumótun í samgöngumálum faglegra og markvissara. Alþingi skyldi einkum leggja rækt við stefnumótun en ekki einstakar framkvæmdir. Ekki hefur þetta gengið eftir þótt jafnt og þétt hafi þokast í þá átt. Tvímælalaust varð afgerandi breyting hvað þetta snertir á síðustu misserum í aðdragandanum að frágangi núverandi samgönguáætlana. Um þetta sagði ráðherra í fyrrnefndri grein:

Ljóst er að áherslubreyting hefur orðið í vinnulagi að því leyti að ekki er lengur hafður sá háttur á að þingmenn komi að stefnumótun í aðdraganda samgönguáætlunar á forsendum kjördæma sinna en þá

breytingu tel ég vera mjög til góðs. Þetta á við um fornið. Hitt urðu menn að sjálfsgöðu varir við að þegar til kastanna kom voru margir þingmenn bundnari við sitt kjördæmi í hugsun en að líta til landsins alls.

### *Lykilatriði í nýjum áætlunum: Öryggi og almenningssamgöngur*

Hagkvæmni, öryggi og umhverfismál eru lykilatriði í nýjum samgönguáætlunum. Meðal helstu áherslna er stóráttak í almenningssamgöngum. Annars vegar er um að ræða samgöngur sem eru skipulagðar til þess að þjóna íbúum í hverjum landshluta og koma í stað ríkisstyrktra sérleyfa, hins vegar eru almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu sem hingað til hafa ekki notið beinna ríkisframlaga.

Átakið felst m.a. í tíu ára tilraunaverkefni um eflingu almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu og í nágrennanabyggðum. Hófst það í haust með samningum milli Vegagerðarinnar og landshlutasamtaka. Með þessu verkefni má vænta mikilla breytinga á almenningssamgöngum bæði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Þá verður stóraukið fjárframlag frá ríkinu í gerð hjólréiðastíga á höfuðborgarsvæðinu.

Ódýrari samgöngur skipta heimilum miklu máli en útgjöld vegna ferða og flutninga námu um 16% af heildarútgjöldum heimilanna árin 2008–2009 ef marka má rannsókn Hagstofu Íslands.

### *Framundan*

Áfram verður unnið að því að stytta ferðatíma landsmanna til næsta atvinnu- og þjónustukjarna og áhersla er lögð á að bæta samgöngur þar sem þær eru hvað lakastar, svo sem á sunnanverðum Vestfjörðum. Aukið öryggi er áherslumál sem fyrr og meta á áhrif þess að taka formlega upp svokallaða „núllsýn“ í umferðaröryggismálum og bera hana saman við aðrar leiðir sem þær þjóðir hafa farið er fremst standa í öryggismálum.

Fjármögnun samgönguáætlana byggist á óbreyttu raunframlagi til 2015 en síðan er tekið mið af auknum hagvexti og auknu framlagi í samræmi við hagvaxtarspár. Var reynt að raða framkvæmdum mjög strangt inn í þennan fjárhagsramma sem gerði ráð fyrir að jarðgangaframkvæmdir gætu ekki hafist á ný fyrr en á öðru tímabili áætlunarinnar, árin 2015-2018. Það sem hins vegar breyttist á síðari stigum var fjárfestingaráætlun ríkisstjórnarinnar sem byggist m.a. á nýju veiðigjaldi.

Hlutur samgöngukerfisins í fjárfestingaráætlun er samkvæmt þessu tveir og hálfur milljarður króna á ári næstu tíu árin umfram það sem áður var ráð fyrir gert. Þetta þýðir að unnt er að

hefja hefja gangagerð fyrr en ella hefði orðið; Norðfjarðargöng árið 2013 og Dýrafjarðargöng á öðru tímabili eða kringum 2015 þannig að þeim verði lokið árið 2018.

### *Strandsiglingar*

Innanríkisráðherra skipaði starfshóp til að undirbúa tilraunaverkefni í strandsiglingum. Eftir að starfshópurinn skilaði af sér var hafist handa um gerð útboðsgagna og standa vonir til að verkefnið geti hafist á fyrri hluta árs 2013.

### *Farsýslan*

Á haustþingi 2012 voru samþykkt frumvörp um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála, og Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála. Löggin taka gildi um mitt ár 2013 og fela í sér uppstokkun á stjórnsýslu samgöngumála, annars vegar undir regnhlíf nýrrar stjórnsýslustofnunar, sem mun bera nafnið Farsýslan og hins vegar framkvæmdastofnunar á sviði samgöngumála, Vegagerðarinnar. Þar verður vistuð núverandi Vegagerð að uppistöðu til og hluti Siglingastofnunar Íslands. Stjórnsýsluþættir þessara stofnana munu hins vegar færast til Farsýslunnar, sem og Flugmálastjórn og Umferðarstofa.

Með þessum breytingum ná fram að ganga í skipulagi stjórnsýslunnar þau meginmarkmið sem mælt var fyrir í lögum um samgönguáætlun árið 2002, eins og áður er vísað til. Þessar lagabreytingar eiga sér alllanga sögu en fyrrnefnd frumvörp voru fyrst lögð fram í júní 2010.

Frumvarp að nýjum umferðarlögum hefur verið lagt fyrir Alþingi en ekki hlotið afgreiðslu enn. Frumvarpið, sem er mikið að vöxtum, hefur verið lengi í smíðum og gengið í gegnum umfangsmikið umsagnarferli. Þar er að finna ýmis nýmæli auk þess sem lagðar eru til mikilvægar breytingar á gildandi lögum.

## **ÖRYGGI SAMFÉLAGSINS**

Aðgerðir stjórnvalda til að treysta almannaoöryggi – öryggi einstaklinga og þjóðfélagshópa – eiga að byggja á virðingu fyrir réttaröryggi, mannréttindum og lýðræðislegum grundvallarreglum. Viðfangsefni í öryggismálum hafa tekið örum breytingum á undanförunum áratugum í takt við þróun samfélagsins, sem og mikilla breytinga á heimsvísu.

## 12. Áætlun um almannaöryggi

Undir almannaöryggi heyra í stórum dráttum eftirtaldir málaflokkar: Löggæsla og málefni lögreglunnar í heild, landhelgigæsla, vöktun innviða, almannavarna- og öryggismál, landamæravarsla, framsalsmál, varnarmál, vopnamál, stafrænt öryggi og neyðar- og öryggisfjarskipti.

Á dagskrá er að leggja drög að aðgerðaáætlun um almannaöryggi. Markmið ráðuneytisins í almannaöryggismálum eru m.a. að gera þeim stofnunum ríkisins, sem hefur verið falið að gæta að allsherjarreglu og almannafriði, kleift að rækja störf sín á grundvelli skýrra lagaheimilda, undirbúa vandaðar og áreiðanlegar ákvarðanir í málaflokkum sem varða almannaöryggi, öryggi einstaklinga og þjóðfélagshópa.

**Stofnanir** sem tilheyra köflum 1-3 hér á eftir: Ríkislögreglustjóri, 15 embætti lögreglustjóra, Lögregluskóli ríkisins, Landhelgigæsla Íslands, Neyðarlínan ohf., Flugmálastjórn Íslands og Isavia vegna flugverndar og Siglingastofnun Íslands vegna siglinga- og hafnarverndar.

Stofnanir sem tilheyra köflum 1-3 hér á eftir: Ríkislögreglustjóri, 15 embætti lögreglustjóra, Lögregluskóli ríkisins, Landhelgigæsla Íslands, Neyðarlínan ohf., Flugmálastjórn Íslands og Isavia vegna flugverndar og Siglingastofnun Íslands vegna siglinga- og hafnarverndar.

### **1. Almannavarna- og öryggismál**

Unnið er að að stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins og er verkefnið á lokastigi. Við stefnumótunina hefur verið haft víðtækt samráð við alla sem starfa að málaflokknum – stofnanir ríkisins sem miklu varða um innviði samfélagsins og tengiliði úr öllum ráðuneytum.

Stefnan verður borin undir almannavarna- og öryggismálaráð sem á sér stoð í lögum um almannavarnir frá árinu 2008. Eftir afgreiðslu áætlunarinnar verður hún kostnaðarmetin af fjármálaráðuneytinu. Í almannavarna- og öryggismálaráði eiga sæti forsætisráðherra, sem fer með formennsku, aðrir ráðherrar, ráðuneytisstjórar, forstöðumenn tilheyrandi stofnana og viðbragðsaðilar. Umsýsla vegna ráðsins er á höndum innanríkisráðherra.

## 2. Vöktun og boðun - Leit og björgun

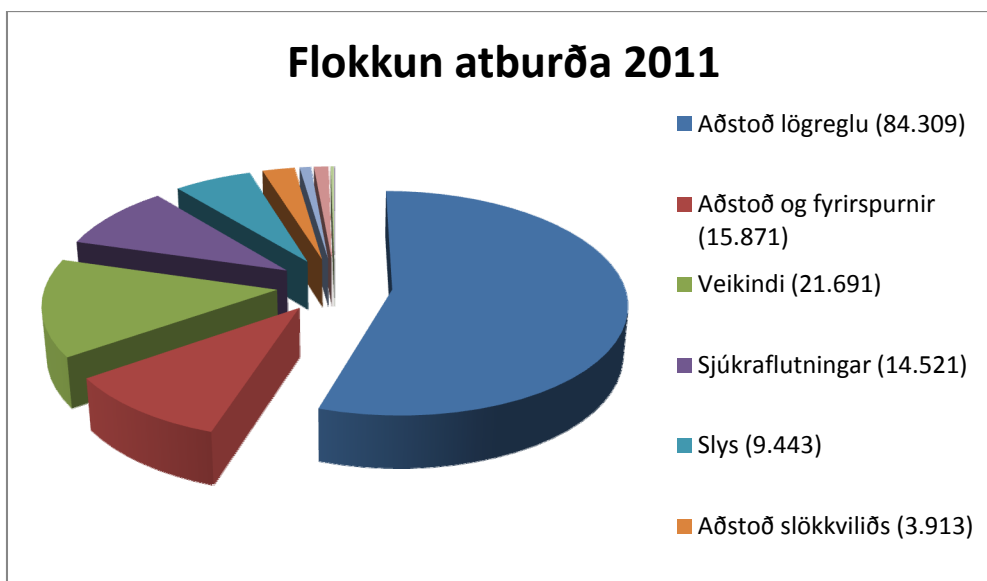
Einn mikilvægasti undanfari leitar og björgunar er starfsemi vöktunar- og boðunaraðila. Örugg vöktun þar sem tekið er á móti neyðarköllum og hjálparbeiðnum, auk boðunar viðbragðsaðila, er grundvöllur þess að leitar- og björgunarstarf hefjist svo fljótt sem auðið er.

Í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð 14 í Reykjavík er aðstaða fyrir allar helstu vöktunar-, boðunar-, leitar- og björgunareiningar landsins – Neyðarlínuna, fjarskiptamiðstöð ríkislög-reglustjóra, Landhelgisgæslu Íslands, vaktstöð siglinga, Slysavarnafélagið Landsbjörg og samhæfingarmiðstöð almannavarna. Í Björgunarmiðstöðinni fer m.a. fram vöktun, neyðarsímsvörun, viðbragð við hættuástandi, undirbúningur og stjórnun leitar og björgunar. Gefist hefur vel að hafa þessa aðila á einum og sama stað til að samhæfa aðgerðir.

### *Neyðarlínan - 112*

Neyðarlínan ohf. starfar samkvæmt lögum frá árinu 1995 um samræmda neyðarsímsvörun. Hún hefur frá ársbyrjun 1996 sinnt því hlutverki, tekið við tilkynningum um fólk í neyð, um eigna- og umhverfisspjöll, beiðnum um aðstoð lögreglu, slökkviliðs, björgunarsveita, sjúkraflutningaliðs og aðra neyðaraðstoð. Þessu til viðbótar gegnir hún þjónustuverkefni fyrir heilbrigðisstofnanir og heldur utan um boðunaráætlanir vegna almannavarnaviðbragða.

Vaktstöðvar eru tvær, önnur í Björgunarmiðstöðinni við Skógarhlíð í Reykjavík og hin á lögreglustöðinni á Akureyri og eru stöðvarnar samtengdar. Allir viðbragðsaðilar hafa aðgang að TETRA öryggis- og fjarskiptakerfi samræmdrar neyðarsvörunar.



*Heimild: 112. Verkefni sem Neyðarlínan afgreiddi árið 2011.*

### *Fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra*

Embætti ríkislögreglustjóra sinnir vöktun með eigin fjarskiptamiðstöð. Stöðin er starfrækt í samvinnu við Neyðarlínuna sem annast fyrstu skráningu og forgangsraðar neyðarsímtölum eftir því hvort um neyðarverkefni er að ræða eða önnur útköll. Þau eru framsend til fjar-skiptamiðstöðvar og er öllum símtölum á suðvesturhorni landsins, þar sem óskað er aðstoðar lögreglu, beint til hennar. Mikilvægur eiginleiki þessa kerfis er að lögreglumenn geta haft milliliðalaus samskipti vegna mála sem upp koma, óháð því hjá hvaða embætti þeir starfa.

Með Tetra-fjarskiptakerfinu sem lögreglan notar er hægt að sjá staðsetningu lögreglubifreiða á tölvuskjám fjarskiptamiðstöðvar með svokallaðri ferilvöktun. Búnaðurinn sýnir staðsetningu bifreiðanna og miðlar fleiri upplýsingum sem nýtast við löggæslu. Þessir möguleikar skipta miklu við skipulag leitar- og björgunarstarfs sem krefst aðkomu lögreglu. Búnaðurinn stuðlar að betra skipulagi, meiri yfirsýn og betri nýtingu tækja og mannafla.

### *Flugfjarskipti – flugstjórnarmiðstöð Isavia*

Flugmálastjórn Íslands veitti Isavia starfsleyfi árið 2010 til að sjá um flugleiðsögu- og flug-umferðarþjónustu á íslenska flugstjórnarsvæðinu á Norður-Atlantshafi. Flugstjórnarsvæði Íslands er á meðal hinna stærstu í heimi, alls um 5,4 milljónir ferkílómetra. Flugleiðsöguþjónusta yfir Grænlandi er veitt samkvæmt samkomulagi milli ríkisstjórna Íslands og Danmerkur. Árlega fljúga um 100 þúsund flugvélar yfir 140 milljónir km á íslenska flugstjórnarsvæðinu.

Isavia veitir fjarskiptaþjónustu við flugvélar á ferð yfir Norður-Atlantshafið. Fyrirtækið tryggir örugg samskipti milli flugvéla, flugstjórnarmiðstöðva, flugrekenda, veðurstofa og annarra sem koma að flugsamgöngum.

Í gegnum flugfjarskipti Isavia berast oft upplýsingar og beiðnir um aðstoð fyrir loftför sem lent hafa í flugatvikum af ýmsu tagi eða jafnvel neyð. Slíkt getur eðli máls samkvæmt kallað á margvísleg viðbrögð af hálfu viðbragðsaðila við leit og björgun. Fyrirtækið gegnir því mikilvægu vöktunar- og boðunarhlutverki.

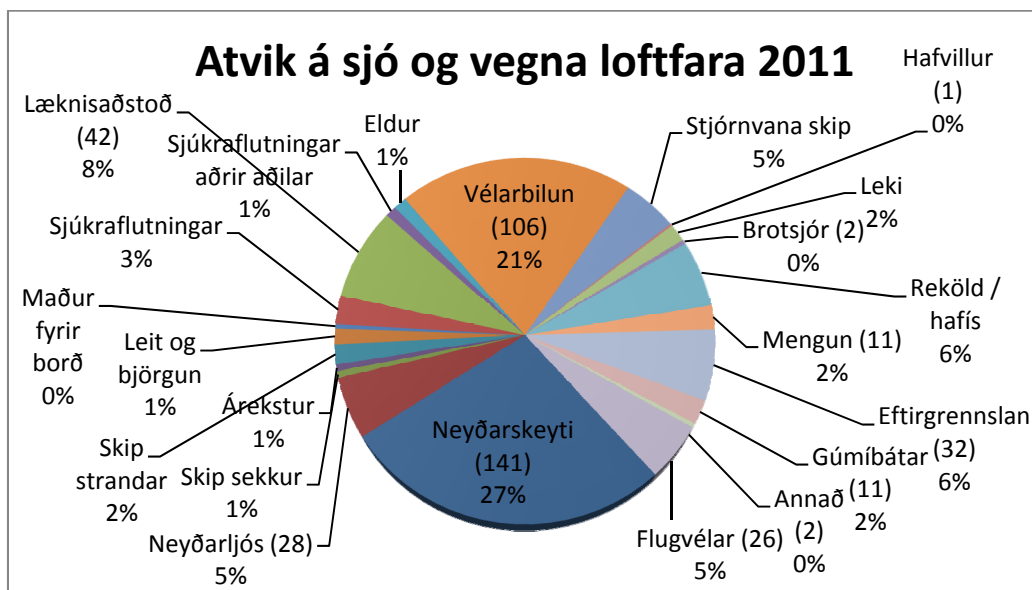
### *Vaktstöð siglinga*

Árið 2003 var Siglingastofnun Íslands með lögum falið að setja á laggirnar vaktstöð siglinga. Markmiðið var að veita öryggisþjónustu til að tryggja öruggar siglingar í efnahagslögsögunni, öryggi skipa, áhafna og farþega og efla varnir gegn mengun sjávar. Siglingastofnun fer með

framkvæmd laga um vaktstöð siglinga. Hún gerði þjónustusamninga við Neyðarlínuna, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Landhelgisgæslu Íslands um málefni hennar.

Vaktstöðin veitir ýmsa öryggisþjónustu, svo sem: Vöktun og eftirlit með sjálfvirku tilkynningarkerfi skipa, sjálfvirku alþjóðlegu auðkenningarkerfi skipa, móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum sem flytja hættulegan og/eða mengandi varning, móttöku og miðlun neyðarkalla um óhöpp og slys á sjó, móttöku og miðlun tilkynninga frá farþegaskipum vegna talningar og skráningar farþega, vöktun á alþjóðlegu neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi skipa, skráningu skipa sem falla undir hafnarríkiseftirlit, samskipti við hafnir sem Siglingastofnun hefur útnefnt sem neyðarhafnir, móttöku tilkynninga og upplýsingagjöf um bilanir í vita-kerfinu og um farartálma á sjó.

Eftirfarandi kökurit sýnir hlutfallslega skiptingu erinda sem bárust Vaktstöð siglinga árið 2011:



Heimild: Vaktstöð siglinga

Erindi samkvæmt framangreindri atvikaskiptingu greindust í eftirfarandi háskastig á sama ári:



## Háskastig atvika (alls 513 atvik) 2011

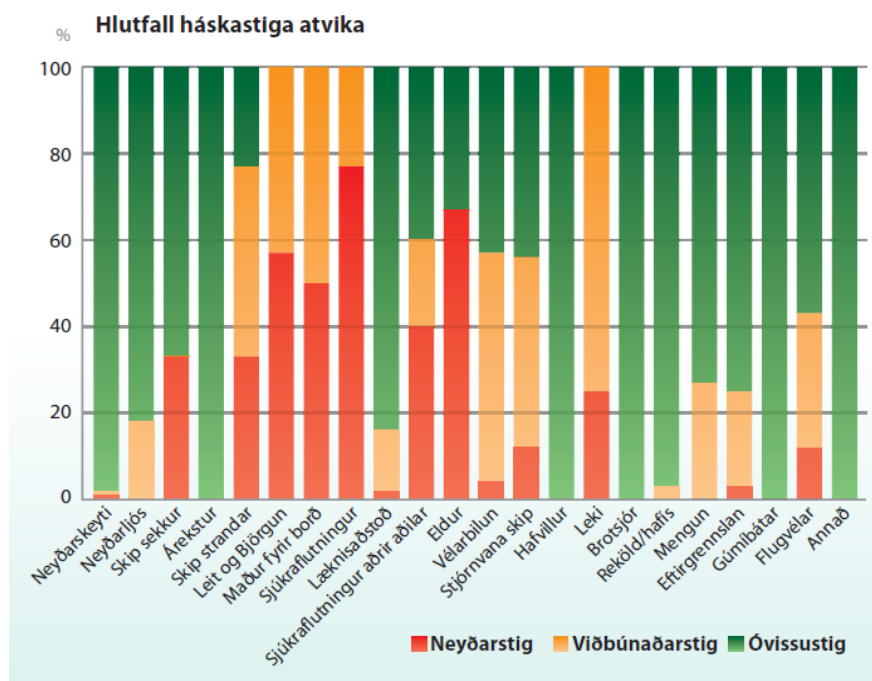


Heimild: Vaktstöð siglinga

### Stjórnstöð Landhelgisgæslu Íslands

Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er björgunarstjórnstöð sjófarenda og loftfara (Joint Rescue Coordination Centre, JRCC-Ísland). Hún er ábyrg fyrir skipulagningu leitar- og björgunarþjónustu fyrir sjófarendur og loftför og fyrir samhæfingu á framkvæmd leitar- og björgunaraðgerða innan íslenska leitar- og björgunarsvæðisins. Landhelgisgæslan hefur starfrækt stjórnstöð allar götur frá árinu 1954. Stöðin er nú í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð og sinnir m.a. vöktun á leitar- og björgunarsvæðinu á hafinu í kringum landið.

Á eftirfarandi mynd má sjá hvernig verkefnum sem stjórnstöðin hafði aðkomu að árið 2011, einkum í gegnum Vaktstöð siglinga, er skipt hlutfallslega eftir háskastigum atvika:



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Stjórnstöðin er samhæfingar- og þjónustuaðili fyrir alla starfsemi Landhelgisgæslunnar. Hún hefur þá sérstöðu umfram aðrar vaktstöðvar að þar fer fram mikilvæg samræming allrar starfsemi Gæslunnar. Stjórnstöðin boðar gæslueiningar og viðbragðsaðila í útköll, samhæfir verkefni og sér um fjarskipti. Hlutverk stjórnstöðvarinnar eru í meginatriðum fjórþætt:

- Fjarskiptastöð fyrir varðskip og gæsluloftför,
- björgunarstjórnstöð og hlekkur í almennu öryggiskerfi landsins,
- fjareftirlits- og fiskveiðieftirlitsstöð,
- móttökustöð tilkynninga frá erlendum skipum vegna siglinga um lögsöguna og komu til hafna vegna Schengen-samkomulagsins og siglingaverndar.

Stjórnstöð Gæslunnar er búin sérstökum tölvu- og fjarskiptakerfum og getur starfað óháð almennum fjarskiptakerfum. Markmiðið er að tryggja eins og kostur er virkni stöðvarinnar og fjarskiptasamband milli hennar og annarra gæslueininga þó almenn fjarskiptakerfi bregðist, innanlands eða á milli landa. Undir flestum kringumstæðum getur stjórnstöðin haldið uppi fjarskiptasambandi við varðskipin eða erlendar björgunarstöðvar um eigin gervihnattastöðvar og stuttbylgju-fjarskiptabúnað, auk búnaðar strandstöðvaþjónustunnar í Vaktstöð siglinga.

### *Leitar- og björgunarmál*

Leitar- og björgunarmál eru meðal mikilvægustu þátta í öryggismálum landsmanna. Þá eru málefni tengd leit og björgun sífellt mikilvægari í samskiptum okkar við aðrar þjóðir, ekki síst í tengslum við Norðurheimskautsráðið. Margir aðilar, opinberir sem og frjáls félagasamtök í sjálfboðavinnu, koma að leit og björgun. Þar ber fyrst að nefna lögregluna undir forystu embættis ríkislögreglustjóra, Landhelgisgæslu Íslands, slökkvi- og sjúkralið, Rauða kross Íslands og síðast en ekki síst Slysavarnafélagið Landsbjörg sem hefur um langt skeið verið einn mikilvægasti hlekkurinn í allri björgunarstarfsemi.

Þjónustusamningur við Slysavarnafélagið Landsbjörg var endurnýjaður árið 2011. Félaginu er samkvæmt samningnum ætlað að sinna ýmsum verkefnum í þágu almannaheilla með þátttöku við leit, björgun og gæslu undir yfirstjórn stjórnvalda sem fara með stjórn björgunar- og leitarmála.

Í húsakynnum Björgunarmiðstöðvarinnar í Skógarhlíð liggja saman þræðir flestra þessara aðila og auðveldar það fyrirkomulag boðun og samvinnu björgunaraðila við skipulagningu og stjórnun við leit og björgun.

## Lögreglan

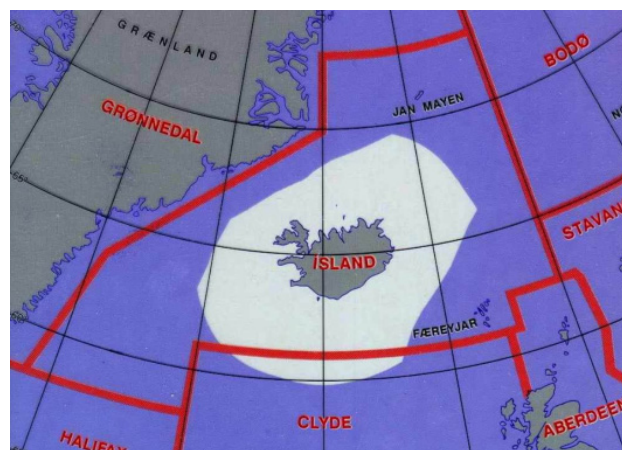
Lögreglustjórar fara með yfirstjórn og bera ábyrgð á leitar- og björgunaraðgerðum á landi þegar leitað er að týndu fólki og unnið er að björgun mannlífa og verðmæta. Björgunarsveitir eru hjálparlið lögreglu og undir það falla ýmis verkefni, s.s. leit að týndu fólki, hjálpar- og björgunarstörf vegna óveðurs, ófærðar og björgunarstörf vegna slysa í óbyggðum. Sem hjálparlið starfa björgunarsveitirnar á ábyrgð lögreglunnar. Samræmd stjórn björgunarsveita, svonefnd Landsstjórn, fer með tæknilega stjórn eigin liðsafla við aðgerðir.

Ríkislögreglustjóri veitir lögreglustjórum aðstoð vegna leitar- og björgunaraðgerða og annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu lögregluliða. Ríkislögreglustjóri mælir fyrir um skipulag á samstarfi lögregluliða við leitar- og björgunaraðgerðir. Hann fer með samskipti við önnur stjórnvöld sem fara með forræði leitar- og björgunaraðgerða og tryggir samráð þeirra við lögreglu. Árlega eru haldnar sameiginlegar æfingar með þátttöku Landsstjórnar björgunarsveita og ríkislögreglustjóra.

## Landhelgisgæsla Íslands

Starfsvettvangur Landhelgisgæslunnar er hafið umhverfis landið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðarréttar. Leitar- og björgunarsvæðið nær yfir efnahagslögsöguna en samkvæmt skilgreiningu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) og Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) eru Íslendingar ábyrgir fyrir leit og björgun á mun víðfeðmara svæði. Það er meira en tvöfalt stærra en efnahagslögsagan og nær yfir um 1,8 milljónir ferkílómetra.

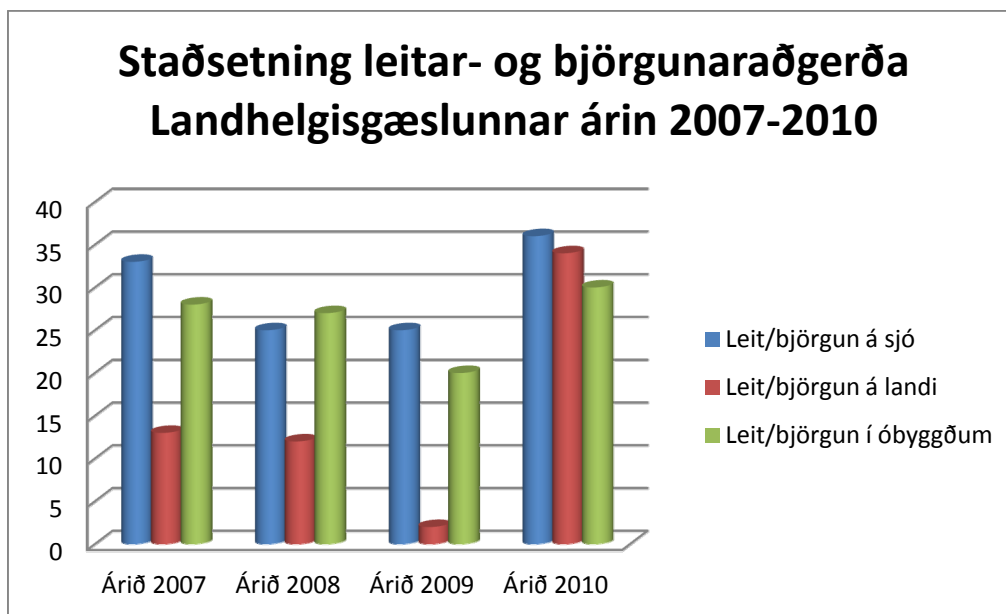
### Afmörkun leitar- og björgunarsvæðisins við Ísland



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

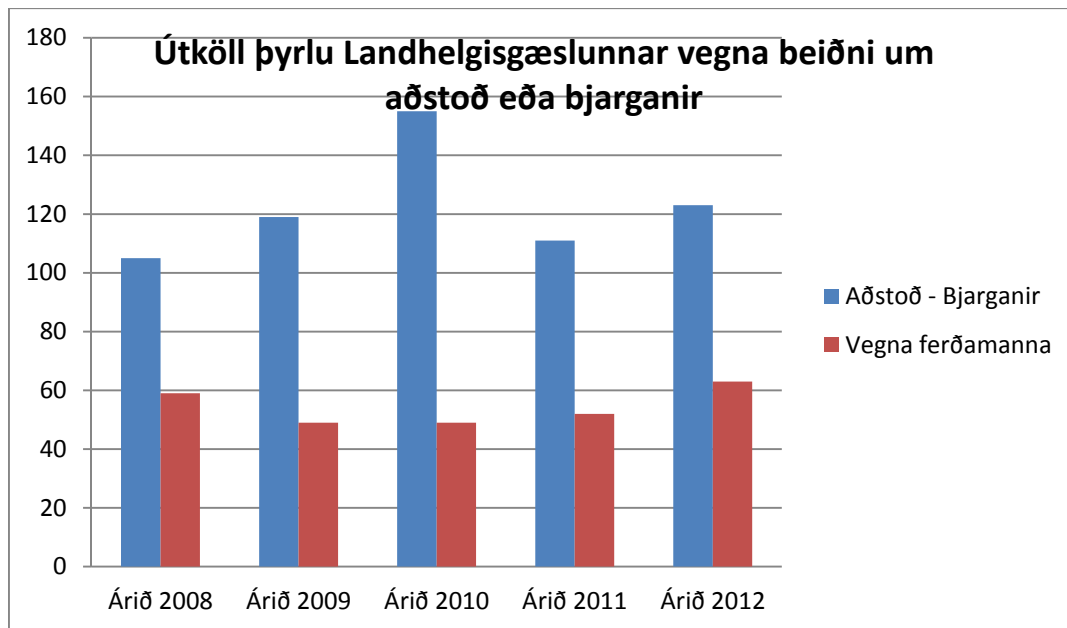
Að meðaltali voru um 323 skip á sjó innan efnahagslögsögunnar á degi hverjum árið 2012. Árlega koma um 1.600 flutningaskip til landsins og með auknum útflutningi, hlýnun jarðar og bráðnun hafiss á norðurheimskautssvæðinu má reikna með að komum flutningaskipa til landsins fjölgi og að umferð skipa á siglingaleiðum umhverfis landið og með fram ströndum fari vaxandi.

Leitað hefur verið til Landhelgisgæslunnar í auknum mæli vegna leitar, björgunar og ekki síst sjúkraflutninga vegna slysa á landi síðastliðin fimm ár. Þá hefur Gæslan einnig gegnt mikilvægu hlutverki vegna vöktunar og flutnings á varningi á jarðskjálfta- og eldfjallasvæði með þyrlum og flugvélum. Á meðfylgjandi mynd má sjá dreifingu leitar- og björgunarbeiðna til Landhelgisgæslunnar eftir staðsetningu atburða árin 2007–2010.



*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Á eftirfarandi súluriti má sjá tíðni útkalla á þyrlum Gæslunnar árin 2008–2012 vegna beiðna um aðstoð og bjarganir.



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Árið 2011 var tími mikilla breytinga í rekstri Landhelgisgæslunnar. Ber þar hæst koma hins nýja og öflugra varðskips, Þórs, til landsins sem markar þáttaskil í öryggismálum sjófarenda og við vöktun hafsvæðisins kringum landið.

Þá stórefldist einnig staða Landhelgisgæslunnar til að sinna eftirlitshlutverki og löggæslu á hafsvæðinu árið 2011 með flutningi á verkefnum Varnamálastofnunar til Gæslunnar. Öflugur eftirlitsbúnaður, sem yfirfærslunni fylgdi, gefur kost á að fylgjast mun betur með ferðum um efnahagslögsöguna, lofthelgina og skilgreint leitar- og björgunarsvæði landsins.

Varðskipið Þór, varðskipin Týr og Ægir, flugvélin TF-SIF, þyrlur og aðrar einingar Landhelgisgæslunnar eru grundvallarstoðir við öll leitar- og björgunarstörf. Með tilkomu varðskipsins Þórs er m.a. unnt að útbúa færanlega stjórnstöð á hafi úti. Þá getur skipið framleitt og komið rafmagni á línur innan sveitarfélaga eða einstakra landshluta, komi til langvarandi rafmagnsleysis. Loftför Gæslunnar eru mikilvægur þáttur þegar kemur að vöktun svæða vegna almannavár, s.s. eldstöðva, jarðskjálfta- og flóðasvæða, auk þess sem þau skipta oft sköpum þegar um viðbragðsgetu er að ræða.

Skrifað var undir alþjóðasamning í maí 2011, SAR-samninginn svonefnda, um samstarf við leit og björgun á hafi og í lofti á norðurslóðum (Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic). Með honum var Landhelgisgæslunni falið hlutverk samhæfingarmiðstöðvar við björgunarstörf á norðurslóðum.

Varðskipið Þór er öflugt eftirlits- og björgunarskip og gegnir mikilvægu hlutverki í björgunarstarfi á Norður-Atlantshafi. Viðbragðsgeta vegna björgunar stærri skipa gjörbreyttist með tilkomu Þórs. Einnig er um borð öflugur mengunarhreinsi-, slökkvi- og fjölgeislabúnaður sem notaður er við leit og rannsóknir neðansjávar. Skipið getur verið færánleg stjórnstöð í neyðaraðgerðum og tengt björgunaraðila við samhfingurstöð almannavarna enda þótt allt venjulegt fjarskiptasamband liggi niðri. Einnig rúmar skipið stórtækan björgunarbúnað og fjölda manns til að flytja á milli staða.

### *Framundan*

Áætlun um leit og björgun er í vinnslu. Þá er unnið að verkefni sem lýtur að samræmingu öryggisaðgerða og er það tvíþætt. Annars vegar er um að ræða úttekt og tillögur um bættu samhfingu á vöktun, viðbrögðum, boðunum og aðgerðum á landi og sjó svo koma megi í veg fyrir eða draga úr mann- og eignaskaða. Hins vegar er verið að kanna hvort skynsamlegt sé, m.t.t. öryggis og hagkvæmni, að samþætta enn frekar símsvörun, vöktun, boðun og viðbragð á landi, í lofti og á sjó.

Unnið er því að styrkja þyrluflota Landhelgisgæslunnar með útboði um leigu á tveimur björgunarþyrlum og tryggja með því að í landinu séu þrjár björgunarþyrlur. Standa þarf vörð um leitar- og björgunarstörf Gæslunnar. Fyrirséð er að Landhelgisgæslan þurfi að segja upp samningi við Landspítalann um þjónustu þyrlulækna, verði ekkert að gert. Það mun hafa í för með sér verulega skerðingu á bráðaþjónustu.

### **3. Löggæsla**

Hlutverk lögreglunnar er að gæta almannaöryggis og tryggja réttaröryggi, stemma stigu við afbrotum og vinna að uppljóstrun þeirra, greiða götu borgaranna, veita yfirvöldum aðstoð við framkvæmd starfa þeirra og halda uppi almannafríði og allsherjareglu.

Lögreglan annast landamæravörslu og verkefni á því sviði hafa farið vaxandi vegna mikillar fjölgunar farþega sem leið eiga um landið. Hún tekur þátt í samstarfi Norðurlandanna um löggæslumál, alþjóðlegu samstarfi á vettvangi Interpol og samstarfi evrópskra lögregluliða á vettvangi Europol og Schengen í aðgerðum gegn skipulagðri glæpastarfsemi og á sviði efnahagsbrota. Þá tekur lögreglan þátt í starfi evrópsku landamærastofnunarinnar Frontex.

## *Forsagan*

Á undanförnum áratugum hafa verið gerðar miklar breytingar á skipulagi löggæslunnar. Má í því sambandi nefna aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði árið 1992. Það fól í sér að lögreglustjórar fóru ekki lengur með dómsvald. Þá var embætti ríkislögreglustjóra stofnað árið 1996 en á sama tíma var Rannsóknarlögregla ríkisins lögð niður. Lögregluumdæmin voru þá 25 talsins.

Með tilkomu embættis ríkislögreglustjóra árið 1996 voru ýmis verkefni færð til embættisins en að auki fékk það ýmis ný viðfangsefni. Ríkislögreglustjóra var ætlað að fara með málefni lögreglunnar í umboði innanríkisráðherra sem er æðsti yfirmaður lögreglunnar. Ríkislögreglustjóri starfrækir miðlæga þjónustustarfsemi fyrir öll lögregluumdæmi landsins, þ. á m. fjar-skiptamiðstöð, sérsveit, greiningardeild, alþjóðadeild og almannavarnadeild.

Frá árinu 2003 hefur ríkislögreglustjóri farið með málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra, síðar innanríkisráðherra. Ríkislögreglustjóri gegnir miðlægu hlutverki á sviði almannavarna og öryggismála. Á vegum embættisins er rekin sérstök samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna þar sem fram fer samhæfing almannavarnaviðbragða á hættustundu og þegar almannavarnaástand ríkir. Sama á við þegar um er að ræða stærri aðgerðir vegna almannaöryggis, t.d. vegna leitar og björgunar.

Lögregluskóli ríkisins annast menntun lögreglumanna. Meginstarfsemi lögregluskólans felst í rekstri tveggja menntadeilda, grunnnámsdeildar og framhaldsdeildar. Þess utan eru ýmis sérverkefni sem heyra beint undir skólastjóra og hann sinnir eftir atvikum eða tímabundið, svo sem ráðgjöf um lögreglumálefni, rannsóknaraðstoð og alþjóðasamskipti.

## *Breytingar 2007 og nú*

Árið 2007 voru gerðar breytingar á skipulagi lögreglunnar með sameiningu og fækkun lögreglustjóraembætta úr 25 í 15. Helsta markmiðið með þeirri uppstökkun var að efla löggæsluna; annars vegar með því að auka sýnilega löggæslu og hins vegar með því að styrkja rannsóknir.

Lögreglustjórar annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæmum sínum og bera ábyrgð á framkvæmd starfseminnar. Þeir annast landamæravörslu innan síns umdæmis, stjórna og bera ábyrgð á leitar- og björgunaraðgerðum á landi og leiða aðgerðastjórn almanna-varna í héraði.

Gerð var greiningarskýrsla á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins árið 2008 um árangurinn af skipulagsbreytingunum árið 2007. Ríkislögreglustjóri stóð einnig fyrir málþingi árið 2009 þar sem farið var yfir árangur breytinganna og komu fram ýmsar tillögur um hvað betur mætti fara. M.a. var lagt til að fækka þyrfti lögregluembættum enn frekar og styrkja þau.

Í mars 2012 var lagt fram frumvarp á Alþingi um breytt skipulag lögregluumdæma og aðskilnað lögreglustjóra- og sýslumannsembætta. Lagt er til að lögregluumdæmin verði átta í stað 15. Með stækkun lögregluumdæma er stefnt að því að standa vörð um grunnþjónustu og auka samstarf innan lögreglunnar um allt land. Fækkun og stækkun lögregluumdæma skapar forsendur fyrir því að lögreglustjórar vinni betur saman en nú tíðkast. Frumvarpið var endurflutt á haustþingi 2012 og er gildistaka áformuð árið 2015. Allur undirbúningur breytinganna er unninn í góðu samráði við lögreglu. Að störfum eru m.a. vinnuhópar lögreglunnar sem fjalla um grunnþjónustu hennar. Viðfangsefnin eru einkum forgangsroðun og hvernig beri að haga starfsmannamálum við breytingarnar.

### *Löggæsluáætlun*

Fyrsta löggæsluáætlunin var gerð fyrir árin 2007–2011. Þar er fjallað um framtíðarsýn löggæslumála, áherslur, skipulag lögreglu, aðferðafræði og mælikvarða á árangur. Megináherslur áætlunarinnar snúa að almannaoðryggi, vörnum gegn afbrotum, rannsóknum og fækkun afbrota en einnig þjónustu, samstarfi og innri starfsemi. Árangurinn af áætluninni er metinn hjá embætti ríkislögreglustjóra.

Ráðuneytið vinnur nú að gerð tveggja áætlana fyrir löggæsluna, annars vegar 12 ára langtímaáætlunar fyrir árin 2013–2024 og hins vegar nýrrar löggæsluáætlunar fyrir árin 2013–2016. Þessar áætlanir eru m.a. unnar í samvinnu við félög og stofnanir lögreglunnar.

### *Innra starf lögreglu*

Vegna tímabundins aðhalds í ríkisfjármálum hafa fjárveitingar til lögreglu lækkað. Niðurskurðurinn hefur leitt til fækkunar lögreglumanna og haft veruleg áhrif á löggæsluna. Lögreglan hefur forgangsraðað verkefnum þannig að síður brýn verkefni eru látin sitja á hakanum eða þeim er ekki sinnt. Yfirvinna lögreglumanna hefur víða verið skert og dregið hefur úr akstri lögreglubifreiða. Á árabílinu 2006–2011 dróst akstur lögreglubifreiða saman um 31% eða um 1.800 þúsund km. Þá hefur málsmeðferðartími rannsóknardeilda lengst. Hægt hefur á rannsóknum í einstökum málaflokkum en rannsóknir vegna kynferðisbrota, heimilisofbeldis og alvarlegra líkamsárása njóta forgangs.



Brýnt er að huga að grunnþáttum í starfi lögreglunnar, fjárveitingum og fjölda lögreglumanna. Forgangsbatriði er að fjölga almennum lögreglumönnum sem annast útköll og almennt eftirlit. Gera verður lögreglunni kleift að sinna verkefnum sem krefjast sérþekkingar eða sérþúnaðar, s.s. vegna skipulagðrar glæpastarfsemi, landmæravörslu eða stórfelldra ofbeldisárása. Í hættumatskýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra kemur skýrt fram að aukin harka hefur færst í glæpi í undirheimum og því brýnt að efla viðbúnað.

Ársverk lögreglumanna voru um 730 árið 2007 en hafði fækkað í 643 árið 2011. Þeim hefur því fækkað um 87 á tímabilinu 2007–2011. Eru þá starfsmenn sérstaks saksóknara ekki meðtaldir.

### *Verkefnin*

Í skýrslu ríkislögreglustjóra um skilgreiningu á grunnþjónustu lögreglunnar, sem gefin var út árið 2009, kemur fram að greind hafi verið 527 verkefni lögreglu út frá lögum, reglugerðum, samningum, áherslum stjórnvalda o.fl. Af þessum 527 verkefnum falla 384 undir grunnþjónustu. Þegar lagt er mat á vægi verkefna fær almenn löggæsla, svörun útkalla í neyð og símsvörun fjarskiptamiðstöðvar mestan forgang. Einnig eru viðfangsefni sem ekki eru algeng en fá algeran forgang þegar þau koma upp, s.s. almannavarnaverkefni og leit og björgun.

### *Skipulögð glæpastarfsemi*

Eitt af meginmarkmiðum löggæsluáætlunarinnar 2007 var að vinna gegn skipulagðri glæpastarfsemi einstaklinga og hópa, innflutningi og sölu fíkniefna, ólöglegra vopna, peningabætti og öðrum fjármunabrotum.

Árið 2010 var settur á laggirnar sérstakur stýrihópur undir forystu ríkislögreglustjóra til að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi vélhjólageringja. Hópnum var gert að tryggja samvinnu og samstarf lögreglu og ýmissa stofnana. Mikil áhersla hefur verið lögð á aðgerðir á landamærum, einkum gegn komu hópa og einstaklinga sem tilheyra slíkum gengjum. Þótti nauðsynlegt að bregðast sérstaklega við uppgangi skipulagðrar glæpastarfsemi vélhjólageringja, ekki síst vegna tengsla gengjanna við alþjóðleg glæpasamtök. Veitti ríkisstjórn sérstaka fjárveitingu til rannsóknarhópsins innan og innanríkisráðherra beitti sér fyrir opinberri umræðu um þá hættu sem stafar af skipulögðum glæpasamtökum og lagði áherslu á samfélagslega ábyrgð gegn þessari vá.

Góður árangur náðist með þessu átaki og jókst þekking og geta lögreglu til að stemma stigu við skipulagðri glæpastarfsemi. Var því ákveðið árið 2012 að veita áframhaldandi fjármagni til rannsóknarteymis lögreglu og breikka vettvang þess þannig að rannsóknin næði til allra skipulagðra glæpasamtaka og að sérstök áhersla yrði lögð á að rannsaka grun um skipulagt vændi og mansal. Var kveðið á um þetta í þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem Alþingi samþykkti í júní 2012. Er hún samhljóða áherslum innanríkisráðherra enda hefur tekist gott samstarf með innanríkisráðuneytinu og Alþingi í þessum efnum.

### *Framundan*

Unnið er að stefnumótun fyrir lögregluna til langs tíma og gerð löggæsluáætlunar eins og áður segir. Þá er hafin vinna að áætlun um eflingu á grunnþáttum í starfi lögreglunnar, fjárveitingum og fjölda lögreglumanna, þjálfun þeirra og búnaði. Að dómi ríkislögreglustjóra er staða lögreglunnar nú óásættanleg.

Þá er lögð áhersla á að byggja upp viðbúnað lögreglu gegn skipulagðri glæpastarfsemi, hryðjuverkum, stórfelldum ofbeldisárásum og eflingu landamæravörslu. Með þingsályktuninni í júní 2012 fól Alþingi fjármálaráðherra að tryggja sérstaka fjárveitingu til rannsóknar- og aðgerðateymis lögreglu gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Aðgerðaáætlunin á að fela í sér tillögur um forgangsaðgerðir fram til ársloka 2013 til að efla lögreglu við að hefta skipulagða glæpastarfsemi.

Í fyrirhugaðri áætlun um skipulagða glæpastarfsemi verður lögð áhersla á baráttu gegn mansali og vændi. Endurskoðun aðgerðaáætlunar gegn mansali stendur nú yfir. Haft verður að leiðarljósi að verkferlar séu skýrir og hlutverk stofnana ljóst. Sérfræði- og samhæfingateymi um mansal er nú þegar starfandi og hefur sinnt þeim málum sem upp hafa komið. Nauðsynlegt er á hinn bóginn að formfesta aðstoð við fórnarlömb mansals, hvernig aðstoðin er veitt og hvaða skilyrði hún þarf að uppfylla. Mikilvægt er að auka þekkingu á umfangi þessa málaflokks en hún er fjarri því að vera að vera næg.

## 4. Landamæravarsla og Schengen

**Stofnanir:** Ríkislögreglustjóri, 15 embætti lögreglustjóra, Lögregluskóli ríkisins og Landhelgisgæsla Íslands.

Áður en Ísland varð aðili að Schengen samstarfinu fóru komu- og brottfararfarþegar í gegnum landamærahlíð og framvísuðu vegabréfi. Samstarf landamæravarða við erlenda lögreglu og landamæraverði var á sama tíma takmarkað. Helstu ástæðurnar fyrir því að íslensk stjórnvöld ákváðu að sækja um aðild að Schengen árið 1996 voru einkum tvær: Að viðhalda norræna vegabréfasamstarfinu frá 1957 og tryggja aðgang að mikilvægri alþjóðlegri lögreglusamvinnu.

Við þátttöku í Schengen samstarfinu frá árinu 2001 að telja varð sú breyting á að einstaklingur sem kemur frá aðildarríki Schengen þarf ekki að sæta persónubundnu landamæraeftirliti við komu og brottför. Það þýðir að ekki þarf að sýna vegabréf eða fara í gegnum hefðbundið landamæraeftirlit.

Þeir gagnagrunnar sem landamæraverðir hafa aðgang að með samstarfinu veita upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga í öðrum Schengen ríkjum, hælisleitendur og allar vegabréfsáritanir á Schengen svæðinu.

Landamæraverðir hafa aðgang að gagnagrunni sem veitir mikilvægar upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga í öðrum Schengen ríkjum, útgefnar vegabréfsáritanir fyrir Schengen svæðið og einstaklinga sem sótt hafa um hæli (alþjóðlega vernd) í öðru Schengen-ríki, í samræmi við Dyflinnarsamkomulagið. Þetta samstarf nýtist einnig Landhelgisgæslunni.

### *Framundan*

Unnið er að því að efla og styrkja landamæravörslu og móta aðgerðir til næstu ára í því skyni. Verkefnið er unnið með hliðsjón af stefnu almannavarna- og öryggismálaráðs, sem nú er í vinnslu, og aðgerðaáætlun gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Enn fremur tekur verkefnið mið af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands vegna vörslu landamæra.

Í skýrslu innanríkisráðherra árið 2012 er fjallað um Schengen starfið. Þar kemur fram að sjálfsagt sé að endurskoða reglulega stöðu Íslands innan Schengen, kosti og galla samstarfsins og hvernig hagsmuna Íslands er gætt innan þess. Helsta áskorunin verði að halda í við samstarfið og aukinn vöxt þess og sníða þurfi íslenska lögreglu og stjórnsýslu að samstarfinu til að nýta megi verkfæri þess sem best.

## 5. Alþjóðleg og gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum

**Stofnanir:** Fangelsismálastofnun, ríkissaksóknari og innanríkisráðuneytið.

Alþjóðleg réttaraðstoð eða gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum er í grundvallaratriðum reist á frjálsum vilja ríkis til að veita öðru ríki eða ríkjum aðstoð við rannsókn sakamáls. Það ræðst af velvilja og gildandi löggjöf ríkis hvort annað ríki getur fengið að njóta réttaraðstoðar þess. Hins vegar hefur fjöldi ríkja, þ. á m. Ísland, skuldbundið sig með samningum, gjarnan fjölþjóðlegum, til að veita öðru ríki margvíslega aðstoð við rannsókn sakamáls og efla þannig samstarf ríkja í baráttu gegn ýmiss konar afbrotum.

### *Framsal sakamanna*

Framsal sakamanna felst í því þegar eitt ríki framselur einstakling til annars ríkis þar sem hann er grunaður, ákærður eða hefur verið dæmdur fyrir refsiverðan verknað. Ríkið sem sækist eftir að fá viðkomandi einstakling getur þannig afgreitt rannsókn og meðferð máls fyrir dómi eða fullnustað dæmda fangelsisrefsingu. Alþjóðasamningar og íslensk lög um framsal setja þó ýmsa fyrirvara við framsal sakamanna og framsalsbeiðni þarf að uppfylla ákveðin skilyrði. Samkvæmt núgildandi lögum tekur innanríkisráðherra ákvörðun hvort verða skuli við beiðni um framsal sakamanns frá Íslandi en meðferð framsalsmála fer að mestu leyti fram hjá embætti ríkissaksóknara og lögregluembættum landsins. Langflest framsalsmál hér landi tengjast framsalsbeiðnum frá öðrum Evrópuríkjum, þá aðallega með stoð í Evrópuráðs-samningnum um framsal sakamanna frá árinu 1957.

### *Réttarbeiðnir*

Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum hefur einkum snúist um öflun sönnunargagna. Aðstoðin getur verið fólgin í yfirheyrslu vitna eða grunaðra, húsleit, haldlagningu, lokun reikninga, birtingu fyrirkalla eða annarra skjala og flutning fanga til vitnayfirheyrslu, svo nokkuð sé nefnt. Þróunin á undanförunum árum hefur verið sú að réttarbeiðnum erlendis frá hefur fjölgað mjög.

### *Framundan*

Frumvarp til laga um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunnar, verður lagt fyrir Alþingi á vorþingi 2013. Með frumvarpinu er gerð tillaga um heildarlöggjöf um skilyrði handtöku og afhendingu manna vegna refsiverðrar háttsemi á milli Íslands annars vegar og Norðurlandanna og aðildarríkja

Evrópusambandsins hins vegar. Frumvarpið sameinar í eina löggjöf ákvæði laga frá 2010 um norræna handtökuskipun og ný lagaákvæði sem leiða af skuldbindingum Íslands vegna hinnar svokölluðu evrópsku handtökuskipunar.

Í frumvarpinu er gerð tillaga að nýju fyrirkomulagi um afhendingu sakamanna milli ríkja sem byggist á gagnkvæmri viðurkenningu og trausti ríkja á réttarkerfum hvers annars. Þörfin á nýju fyrirkomulagi um framsal byggist m.a. á því að í auknum mæli ganga afbrot þvert á landamæri. Árangursrík barátta gegn afbrotum á svæðum þar sem frjáls för fólks ríkir byggist m.a. á því að eitt eða fleiri ríki setji ekki upp hindranir vegna rannsóknar eða málsmeðferðar í sakamálum.

Þetta nýja fyrirkomulag er í nokkrum atriðum ólíkt því sem nú er. Í fyrsta lagi er hugtakið „framsal“ skipt út fyrir orðið „afhending“. Í öðru lagi mun ríkissaksóknari taka við langflestum framsalsmálum. Ráðuneytið mun þó áfram halda utan um framsalsmál til ríkja utan Norðurlandanna og þátttökuríkja evrópsku handtökuskipunarinnar en þau mál eru hlutfallslega mjög fá. Í þriðja lagi er lögð áhersla á fljótvirkara kerfi, en samkvæmt hinu nýja fyrirkomulagi munu gilda töluvert styttri frestir um málsmeðferð og afhendingu.

Að lokum ber að geta þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að Ísland muni afhenda íslenska ríkisborgara til þátttökuríkja evrópsku handtökuskipunarinnar en samkvæmt núgildandi lögum er einungis heimilt að framselja íslenska ríkisborgara til annarra Norðurlanda. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að gefin verði út yfirlýsing þess efnis að heimilt verði að synja afhendingu á grundvelli þess að viðkomandi refsiverði verknaður flokkist sem stjórn málaafbrot.

## 6. Varnarmál

**Stofnanir:** Ríkislögreglustjóri og Landhelgisgæsla Íslands.

Þegar Varnarmálastofnun var lögð niður fluttist framkvæmd varnartengdra verkefna til lögreglu og Landhelgisgæslu. Innanríkisráðherra og utanríkisráðherra gerðu samkomulag í desember 2010 um yfirtöku stofnana innanríkisráðuneytisins á framkvæmd varnartengdra verkefna. Samkvæmt samkomulagi átti utanríkisráðuneytið eingöngu að sinna utanríkispólitískum þáttum, s.s. samningagerð og milliríkjasamstarfi en ríkislögreglustjóri og Landhelgisgæslan áttu að taka við framkvæmdalegum verkþáttum, þó þannig að verkefnum var eingöngu skipað til Landhelgisgæslunnar til bráðabirgða, þar til varanleg lausn væri fundin.

Fyrirhugað er að færa framkvæmd varnarmálatengdra verkefna lögformlega á forræði innanríkisráðherra með breytingu á forsetaúrskurði og hugsanlega breytingum á varnarmálalögum. Markmiðið er að ábyrgðarsvið innan stjórnarsýslunnar verði skýr hvað varðar varnarmál og að að fjárhagsleg og fagleg ábyrgð fari saman.

## 7. Vopn, sprengiefni og skoteldar

Innanríkisráðherra lagði fram frumvarp til nýrra vopnalaga á vorþingi 2012. Ekki náðist að afgreiða það og var það endurflutt á haustþingi 2012. Frumvarpið er mun ítarlegra en gildandi löggjöf, skilið er á milli efnisflokka að því er varðar framleiðslu, innflutning, verslun og meðferð. Lagt er til að undanþáguheimildir fyrir bönnuð skotvopn verði þrengdar frá því sem nú er og heimildir lögreglu til að afturkalla leyfi og haldleggja vopn, efni og tæki verði efldar.

Brýnt er að auka eftirlit með skotvopnaeign. Með því má draga úr líkum á skipulögðum glæpum en einnig slysaþættu sem vopnaeign fylgir. Þá er mikilvægt að auka eftirlit með innflutningi sprengiefna og íhlutum í sprengjur, sem og skráningu þeirra.

## 8. Netöryggi - Öryggisfjarskipti

Á árinu 2011 vann Póst- og fjarskiptastofnun að því að setja á laggirnar svonefnda netöryggissveit sem gegnir því hlutverki að bregðast við netárásum og óværu í netkerfum mikilvægra upplýsingainnviða. Samþykkt var á Alþingi í júní 2012 frumvarp sem gerir ráð fyrir því að tilvist netöryggissveitar verði varanleg. Viðbúnaðurinn sem sveitinni er falið að sjá um felst aðallega í því að verjast öryggisatvikum, s.s. árásum og atilögum sem gerðar eru af ásetningi með því að nýta tölvu- og nettækni í þeim tilgangi að valda skemmdum og tjóni eða til að afla fjárhagslegra verðmæta með ólögumætum hætti.

Hér getur t.d. verið um að ræða árás á upplýsingainnviði fyrirtækis eða stofnunar og þeir lamaðir eða skemmdir þannig að hætta sé á að gögn og vinna fari til spillis. Enn fremur eru árásir þar sem markmiðið er að auðgast með ólöglegum hætti, t.d. innbrot í þeim tilgangi að ná í viðkvæm eða verðmæt gögn. Dæmi um víðtækari og alvarlegri tilvik er þegar árás er beint að einstökum eða fleiri ómissandi upplýsingainnviðum, s.s. innviðum ríkisins eða orkuöflun og dreifingu á rafmagni og heitu vatni, svo dæmi séu tekin.

Verkefni sveitarinnar er fyrst og fremst að leiðbeina notendahópnum, vera honum til ráðgjafar og stuðnings um viðbrögð við aðsteðjandi hættum. Ráðgjöf og stuðningur tekur jafnframt til aðstæðna þegar öryggisógn hefur dunið yfir og skjótra viðbragða er þörf, bæði til að draga úr

tjóni, endurreisa óvirk kerfi og koma þjónustu af stað á ný. Ef um er að ræða umfangsmikið öryggisatvik sem beinist að einu eða fleiri netum tekur netöryggissveitin að sér að samhæfa viðbrögð mismunandi aðila til að fyrirbyggja eða lágmarka tjón.

### *Framundan*

Vinna þarf að því að kortleggja „ómissandi“ upplýsingainnviði og er það verkefni embættis ríkislögreglustjóra. Vísast þá til innviða sem tryggja eiga þjóðaröryggi, almannaheill og margs konar öflun aðfanga í tæknivæddu þjóðfélagi. Skilgreina þarf hvað fellur undir ómissandi upplýsingainnviði og hvaða kröfur skuli gera til rekstraröryggis þeirra. Þessi mál verður að kortleggja vel í samvinnu ráðuneytis, ríkislögreglustjóra og Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá þarf að treysta valdheimildir stofnunarinnar til eftirlits á þessu sviði.

## **13. Stefna um réttaröryggi**

Réttaröryggi felur í sér vernd borgaranna í samskiptum við stjórnvöld og dómstóla. Það felur í sér að við túlkun og beitingu réttarreglna sé miðað við að veita hverjum og einum þann rétt sem hann á lögum samkvæmt.

Á vegum ráðuneytisins er unnið að greiningu samspils allra fjögurra þátta réttaröryggiskerfisins sem eru: Rannsóknir lögreglu, ákærvaldið, dómsvaldið og fullnusta. Í kjölfarið verður gerð um réttaröryggi.

Vandi í hnotskurn:

- Lögreglan og ákærvaldið eiga í vaxandi mæli í erfiðleikum með að afgreiða innan ásættanlegra tímamarka öll mál sem þeim berast.
- Við langan málsmeðferðartíma bætist sá tími sem tekur að reka mál fyrir dómstólum, sem og löng bið eftir refsivist þegar við á.

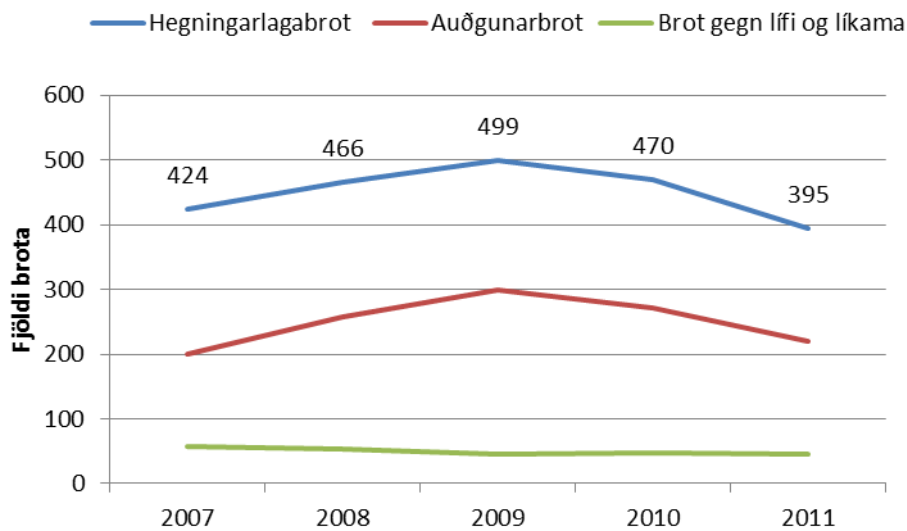
**Stofnanir sem tilheyra þessum málaflokki:** 15 embætti lögreglustjóra, ríkissaksóknari, embætti sérstaks saksóknara, Hæstiréttur Íslands, dómstólaráð, héraðsdómstólar og Fangelsismálastofnun ríkisins

### **1. Rannsóknir lögreglu**

Fjöldi skráðra brota hjá lögreglu er ein vísbending um það álag sem hvílir á embættunum. Hegningarlagabrot og sérrefsilagabrot, eins og t.a.m. fíkniefnabrot, taka lengri tíma í rannsókn

en umferðarlagabrot, sem eru flest. Þegar litið er til fjölda hegningarlagabrota í eftirfarandi töflu yfir árin 2007–2011, má sjá að fækkun hefur orðið. Einnig má sjá að fjöldi hegningarlagabrota, auðgunarbrot og brota gegn lífi og líkama hefur fækkað árið 2011 borið saman við meðaltal 2008-2010. Fækkunin nemur meira en 2% fyrir alla brotaflokk.

### Þróun afbrota á hverja 10 þúsund íbúa árin 2007-2011.



Heimild RLS

## 2. Ákærvaldið

### Forsagan

Á undanförunum áratugum hafa verið gerðar viðamiklar breytingar á skipulagi ákærvaldsins. Má í því sambandi nefna: Aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði árið 1992 sem fól í sér að lögreglustjórar fóru ekki lengur með dómsvald. Embætti ríkislögreglustjóra var stofnað árið 1996 en samhliða því var rannsóknarlögregla ríkisins lögð niður. Embætti sérstaks saksóknara var stofnað í desember 2008. Embættinu, upphaflega með fimm starfsmönnum, var komið á fót til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda bankahrunsins og eftirmálum þess. Efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra var flutt til embættis sérstaks saksóknara 2011 og árið 2012 töldust starfsmenn þar 92.

Málsmeðferðartími hjá embætti ríkislögreglustjóra hefur verið að lengjast vegna mikillar fjölgunar mála auk þess sem einstök mál eru mjög umfangsmikil.

Ráðherra hefur skipað nefnd sérfróðra manna í því skyni að endurskoða skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum. Nefndin á að gera tillögur að heildarskipulagi



slíkra rannsókna í þeim tilgangi að gera þær markvissari og tryggja sem besta nýtingu fjármuna. Mikilvægt skref var tekið þegar efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra var sameinuð embætti sérstaks saksóknara í september 2011. Núverandi skipan á rannsókn mála er varða fjármuna- og efnahagsbrot þykir flókin og nokkur hætta á tvíverknaði. Oft eru rannsakaðir afmarkaðir þættir í háttsemi lögaðila og einstaklinga hjá mörgum stofnunum sem eru hluti af mun víðtækari ætlaðri brotastarfsemi og jafnvel teknar skýrslur af sömu einstaklingum vegna sömu háttsemi. Með nefndarstarfinu er stefnt að því að fá tillögur um lagfæringar á þessum brotalömmum.

### *Framundan*

Undirbúningur að stefnu um framtíðarskipan ákærvaldsins stendur yfir en ákvæðum sakamálalaga um embætti héraðssaksóknara hefur ítrekað verið frestað. Við endurmat á núverandi skipulagi ákærvaldsins verður að miða við hvers konar skipan ákærvalds sé árangursríkust með tilliti til réttaröryggis, skilvirkni og hagkvæmni. Mikilvægt er að stöðugleiki ríki um skipan lögreglu og ákærvalds, sem og meðferð sakamála. Allar breytingar verður því að gera að vandlega athuguðu máli.

## **3. Dómsvaldið**

### *Forsagan*

Með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, sem tóku gildi 1. júlí 1992, var gerð grundvallarbreyting á dómstólaskipaninni. Fram að þeim tíma var dómssvald utan Reykjavíkur að mestu í höndum sýslumanna en þeir fóru líka með ákærvald og aðra stjórnýslu. Með lögnum voru sérstakir héraðsdómstólar stofnaðir og dómsvaldið þar með skilið frá framkvæmdavaldinu.

Með lögum nr. 15/1998 voru sett sérstök lög um dómstóla sem komu í stað dreifðra ákvæða, m.a. í eldri lögum um Hæstarétt og í fyrrnefndum lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds. Með dómstólalögnum var staða dómstólanna sem þriðju valdstoðar ríkisins styrkt. Til að tryggja sjálfstæði dómstólanna var stjórnýsla héraðsdómstólanna færð til dómstólaráðs. Þá var nefnd um dómaraastörf sett á stofn en hún fjallar m.a. um skriflegar kvartanir þeirra sem telja dómara hafa gert á sinn hlut. Fyrir gildistöku laganna hafði dómsmálaráðherra farið með stjórn þeirra mála sem færð voru til dómstólaráðs og til nefndar um dómaraastörf.

## *Dómstólar*

Héraðsdómstólarnir eru átta og eru staðsettir í Reykjavík, Hafnarfirði, Borgarnesi, á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri, Egilsstöðum og á Selfossi. Starfandi dómara í héraði eru 43, þar af 18 konur og 25 karlar. Dómurum var fjölgað tímabundið vegna mikils álags í kjölfar bankahrunsins. Við héraðsdóm Reykjavíkur og Reykjaness, á Vesturlandi og Suðurlandi eru jafnframt starfandi aðstoðarmenn dómara. Með breytingum sem gerðar voru á dómstólalögunum í júní 2012 voru aðstoðarmönnum færð aukin verkefni. Þannig getur dómstjóri falið aðstoðarmanni önnur dómstörf en þau að fara með og leysa að efni til úr hvers konar einkamálum, þar sem vörnum er haldið uppi og sakamálum frá því að þau koma til aðalmeðferðar. Dómstjóri ber ábyrgð á störfum aðstoðarmanns og getur gefið honum fyrirmæli um rækslu starfans.

Dómurum við Hæstarétt var fjölgað tímabundið úr níu í 12 vegna þess fjölda mála sem komu til kasta dómstóla í kjölfar bankahrunsins. Aðstoðarmenn dómara í Hæstarétti eru fimm og starfa fyrst og fremst sem slíkir.

Dómskerfið er á tveimur stigum og má skjóta úrlausnum héraðsdóms til Hæstaréttar. Hæstiréttur og héraðsdómstólarnir dæma í öllum málum, einnig um það hvort lög samrýmast stjórnarskrá og um það hvort stjórnarsýslan hafi farið að lögum. Í flestum ríkjum eru það aftur á móti sérdómstólar sem dæma í slíkum málum.

Hér á landi eru starfandi tveir sérdómstólar, annars vegar Félagsdómur, sem dæmir í málum skv. lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, og hins vegar Landsdómur en hann dæmir í málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra.

## *Umræða um millidómstig*

Í framhaldi af áskorun helstu fagfélaga lögfræðinga um að sett yrði á fót hér á landi millidómstig í sakamálum og einkamálum, skipaði innanríkisráðherra vinnuhóp í desember 2010 til þess að kanna hvort rétt væri að koma á fót slíku dómstigi. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu þar sem niðurstaðan var sú að rök stæðu til þess að taka undir með áskorun fagfélaganna um að ráðast bæri í stofnun millidómstigs í einkamálum og sakamálum.

Niðurstaða vinnuhópsins var sú að þriggja þrepa kerfi með millidómstigi í einkamálum og sakamálum hefði ákveðna kosti umfram núverandi skipan. Meginreglunni um milliliðalaus sönunarfærslu yrði betur fylgt. Kerfisbundin ómerking héraðsdóma í sakamálum yrði úr sögunni þar sem áfrýjunardómstóll gæti endurmetið sönnunargildi munnlegs framburðar og

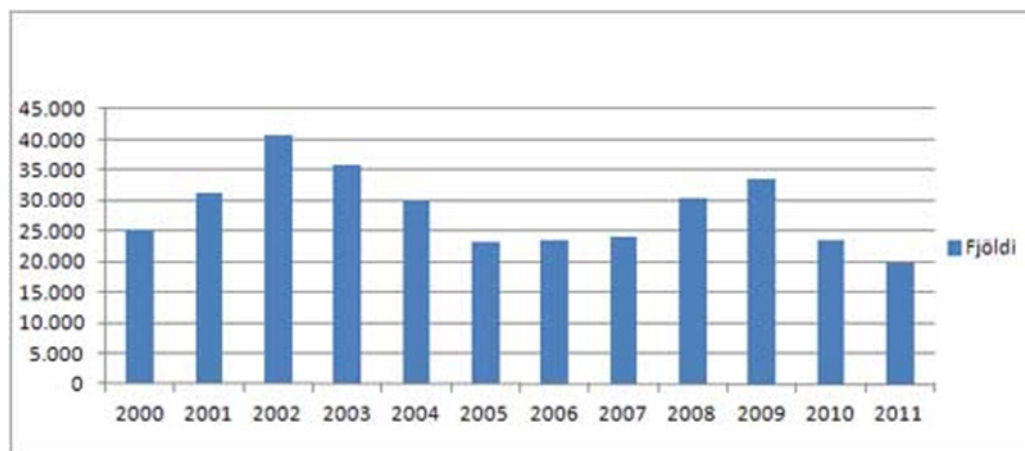
málsmeðferð yrði vandaðri í málum þar sem reynir á sérfræðileg atriði. Þá myndi réttarskapandi hlutverk Hæstaréttar styrkjast og einfaldara yrði að fylgja eftir réttarþróun í nágrennalöndunum.

Við athugun á fjölda mála fyrir Hæstarétti ber að hafa í huga að mál eru misjafnlega umfangsmikil og flókin í meðförum. Upplýsingar í meðfylgjandi töflu um málafjölda er að finna í ársskýrslu Hæstaréttar árið 2011.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Áfrýjun</b>							
Einkamál	265	294	284	256	317	216	252
Sakamál	88	97	92	106	96	88	74
<b>Kæur</b>							
Einkamál	129	131	121	147	155	206	227
Sakamál	71	151	175	188	214	216	151
<b>Alls</b>	<b>553</b>	<b>673</b>	<b>672</b>	<b>697</b>	<b>782</b>	<b>726</b>	<b>704</b>

Heimild: Hæstiréttur

Þróun heildarfjölda dómsmála hjá héraðsdómstólum 2000-2011.



Heimild: Dómstólaráð

Í meðfylgjandi töflu má sjá innkomin mál til héraðsdómstóla árin 2000–2011, skipt eftir mála-flokkum.

### Samanlagður fjöldi helstu málaflokka

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Munnlega flutt einkamál	1.172	1.260	1.385	1.371	1.296	1.151	1.154	1.103	1.355	1.652	1.397	980
Skriflega flutt einkamál - áritunarmál	13.201	18.244	24.781	20.507	15.366	11.574	11.677	12.883	17.833	21.389	11.025	6.951
Sakamál	6.925	7.761	9.754	9.196	8.563	6.169	6.424	5.561	5.864	4.219	4.003	5.219
Ákærumál	2.241	2.309	2.650	2.812	2.902	2.755	2.846	3.043	3.660	2.423	2.149	2.146
Gjaldþrotaskipta-beiðnir	1.831	1.988	2.673	2.680	2.384	1.881	1.708	1.864	2.240	2.508	2.790	3.011
Rannsóknarúrskurðir	718	769	842	761	940	943	1.175	1.157	1.499	1.523	1.418	1.231
Ágreiningsmál v. gjaldþrotaúrskurða	14	35	44	52	44	13	19	25	29	125	620	499

*Heimild: Dómstólaráð*

Skriflega flutt einkamál eru mál þar sem vörnum er ekki haldið uppi og málum er lokið með áritun dómara um aðfararhæfi kröfu. Sakamál skiptast annars vegar í mál þar sem ákæra er gefin út og hins vegar sektarboðsmál þar sem lögregla hefur gefið kost á að ljúka máli með greiðslu sektar.

Af töflunni má ráða að skriflega fluttum einkamálum fjölgaði mjög í kjölfar bankahrunsins 2008 og hið sama á við um ágreiningsmál vegna gjaldþrotaskipta. Skriflega fluttum einkamálum fækkaði svo aftur 2010 og 2011 en ágreiningsmálum vegna gjaldþrotaskipta heldur áfram að fjölga.

### *Framundan*

Framundan er endurskoðun á dómstólaskipaninni. Í lok september 2012 var efnt til samráðsfundar með mörgum aðilum sem þekkingu hafa á málefnum. Verður það sem þar kom fram lagt til grundvallar frekari vinnu við framtíðarskipan dómstólanna. Tveggja þrepa dómskerfið sem við búum við í dag hefur ákveðna kosti. Það er skilvirkt, gagnsætt og hagkvæmt. Á móti kemur að gallar þess eru ótvíræðir. Farið er á svig við meginregluna um milliliðalaus sönnunar færslu fyrir Hæstarétti, meðdómendur með sérkunnáttu taka ekki þátt í áfrýjunarmeðferð í málum þar sem á slíkt reynir og dæmd hafa verið á fyrsta dómstigi á þeim grunni.

Þá eru réttarskapandi áhrif dóma Hæstaréttar minni en æskilegt er. Við breytingar á dómstólaskipaninni er nauðsynlegt að hafa þetta í huga. Til framtíðar litið er mikilvægt að dómskerfið verði byggt upp með eins einföldum og hagkvæmum hætti og unnt er en á sama tíma verði réttaröryggi og viðunandi málshraði tryggður.

## 4. Fullnusta refsinga

### *Forsagan*

Síðasta sérsmíðaða fangelsið, Hegningarhúsið við Skólavörðustíg 9, var tekið í notkun árið 1874, fyrir tæpum 140 árum. Fangelsið á Litla-Hrauni var í upphafi byggt sem sjúkrahús fyrir Suðurland en aldrei notað sem slíkt. Landstjórnin keypti bygginguna árið 1929 og breytti í fangelsi. Byggt var við fangelsið árið 1970, 1980 og aftur 1995.

Í ríflega hálfra öld hefur staðið til að byggja nýtt fangelsi á höfuðborgarsvæðinu en ekkert orðið úr nema skýrslugerð, úttektir og umræður um ákjósanlega staðsetningu. Það var svo loks árið 2011 að ríkisstjórnin samþykkti að hefja byggingu nýs móttöku-, gæsluvarðhalds- og kvennafangelsis á Hólmsheiði með 56 fangarýmum. Stefnt er að útboðum vorið 2013 og áætlað er að framkvæmdir geti hafist sumarið 2013. Gert er ráð fyrir að taka fangelsið í notkun síðla árs 2015. Á sama tíma verður lögð niður starfsemi í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg og í Fangelsinu Kópavogsbraut 17.

Undanfarin ár hefur Fangelsismálastofnun ekki haft tók á því að fullnusta allar refsingar sem kveða á um óskilorðsbundið fangelsi um leið og dómur berst stofnuninni eins og fyrir er mælt í lögum um fullnustu refsinga. Er þetta ástand tilkomið vegna þess að fangelsin hafa verið yfirfull og forgangsraðað hefur verið í þau þannig að hættulegir einstaklingar eru látnir ganga fyrir í afplánun. Mikilvægt er að fullnusta refsinga komi sem fyrst til framkvæmda eftir uppkvaðningu dóms svo dómþoli tengi refsinguna við verknaðinn sem hann var dæmdur fyrir.

Árin 1997-2004 var að jafnaði ekki skortur á fangarýmum. Boðunarlistinn hefur lengst ár frá ári síðan 2005 og er nú í algjöru hámarki. Í ágúst 2012 biðu 444 dómþolar eftir því að komast í fangelsi. Á bakvið þessa dómþola er 471 dómur. Um það bil 20% þessara dómþola afplána refsingu sína með samfélagsþjónustu, uppfylli þeir skilyrði þar að lútandi.

Í fangelsum ríkisins, Hegningarhúsinu, Litla-Hrauni, Kvíabryggju, Sogni, fangelsinu á Akureyri og Fangelsinu í Kópavogi, eru samtals 152 afplánunarrými. Nýting þessara rýma hefur verið mjög mikil undanfarin ár en gert er ráð fyrir því að eðlileg nýting, út frá öryggis-sjónarmiðum, sé í kringum 90%. Í fangelsum þarf að vera svigrúm til að flytja fanga á milli deilda, aðskilja fanga, beita agaviðurlögum, það þarf svigrúm til þrifa, viðhalds og endurbóta, og því er óráðlegt að hafa nýtingu yfir 90% í lengri tíma. Þá stendur sameiginlegt rými fangelsanna ekki undir fangafjölda umfram 100% nýtingu. Almennt er talið að öryggismörkin séu við 95% nýtingu en öll nýting umfram 95% getur stefnt öryggi fangelsis í hættu.

Þegar fangelsi er í yfir 100% nýtingu þá er tvímennt í sumum klefum, öryggisklefi notaður auk einangrunarklefa. Á árunum 2005, 2008-2010 voru fangelsin rekin á yfir 95% nýtingu og árin 2008 og 2009 yfir 105% nýtingu. Árið 2006 var nýting við öryggismörk en nýting hefur aldrei farið niður fyrir 90% frá 2004, að undanskildu Hegningarhúsinu.

Fangelsismál hér á landi hafa verið gagnrýnd á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna og eftirlitsnefnda á vegum SP og Evrópuráðsins. Athugasemdir lúta m.a. að því að elstu fangelsi landsins standist ekki nútímakröfur og alþjóðleg viðmið og biðtími vegna afplánunar sé of langur. Þá sé ekki hugað nógu vel að stöðu kvenfanga og ungra afbrotamanna.

### *Framundan*

Áður hefur verið sagt frá byggingu nýs fangelsis á Hólmsheiði sem gert er ráð fyrir að tekið verði í notkun árið 2015. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005 þar sem mælt var fyrir nýju fullnustuúrræði, rafrænu eftirliti, sem og rýmri reglum um samfélagsþjónustu, varð að lögum 1. október 2011. Nú stendur yfir heildarendurskoðun á lögum um fullnustu refsinga og er stefnt að því að leggja fram frumvarp þar að lútandi á vorþingi 2013.

Ráðuneytið hefur brugðist við þróun um fjölda dómþola á boðunarlista með ýmsum hætti, t.d. með framlagningu áðurgreinds frumvarps sem Alþingi samþykkti árið 2011. Eins og fram kemur hér að framan kveður frumvarpið á um rýmri reglur um fullnustu utan fangelsa en kveðið er á um að Fangelsismálastofnun geti leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis undir rafrænu eftirliti að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og jafnframt var hækkuð sú hámarksrefsing sem unnt er að fullnusta refsingar með samfélagsþjónustu úr sex mánuðum í níu. Þá er unnið að stefnumótun í málaflokknum í samvinnu við Fangelsismálastofnun ríkisins.