



30.10. 2025

Viðbrögð við minnisblaði um fjármál embættis ríkislögreglustjóra 2020-2024

Í byrjun árs 2025 upplýsti ríkislögreglustjóri dómsmálaráðherra um frávik frá rekstraráætlun, ástæður þeirra og fyrirhuguð viðbrögð við þeim. Í framhaldi tók ráðuneytið ákvörðun um að gera úttekt á fjármálum embættisins. Sú úttekt liggur nú fyrir og staðfestir hún þær áhyggjur sem embættið hefur haft af rekstrinum og sýnir alvarlega stöðu embættisins.

Stuttlega um aðdragandann að úttektinni. Við áætlanagerð undir lok árs 2024 var ljóst að fjárhagsstaða embættis ríkislögreglustjóra var mjög erfið og álag viðvarandi vegna almannavarnarástands á Suðurnesjum, öryggisgæslu vegna opinberra viðburða og heimsókna á vegum stjórnvalda og fjölgunar útkalla vegna alvarlegra ofbeldisbrota og fjölgun verkefna tengdum umsækjendum um alþjóðlega vernd.

Þetta hefur leitt til áætlaðs halla um 1,49 milljarða króna á rekstrarafkomu samtals árin 2023 til 2025, eða 5,4% af 27,4 milljarða króna fjárveitingum og öðrum tekjum embættisins þessi ár.

Embætti ríkislögreglustjóra þakkar fyrir tækifæri til að fara yfir niðurstöður úttektarinnar og óskar eftir því að koma eftirfarandi athugasemdum og leiðréttingum á framfæri sem unnar voru með þeim fyrirvara að einungis gafst sólarhringur til að bregðast við minnisblaðinu. Hér á eftir er brugðist við einstaka köflum minnisblaðsins.

Inngangur

Í minnisblaðinu kemur fram að embættið hafi glímt við óvenjuleg og stór verkefni á tímabilinu sem er til skoðunar í úttektinni 2020-2025 en „Nú þegar útlit er fyrir að þessum óvenjulegu og stóru verkefnum sé að mestu lokið að sinni þarf stofnunin að laga starfsemina að breyttum aðstæðum“. Embættið vill í þessu samhengi vísa meðal annars til niðurstöðu [þingmannanefndar um inntak og áherslur stefnu í varnar- og öryggismálum](#) og áframhaldandi óvissustigs vegna [eldgosa á Suðurnesjum og Öskju](#). Þá hefur embættið sinnt innleiðingu á snjall-landamærakerfinu en áætlanir um uppbyggingu og breytingar á landamærakerfum tengdum Schengen samstarfinu ná fram til ársins 2030.



Versnandi rekstur embættis ríkislögreglustjóra

Jákvætt er að sjá umfjöllun í úttektinni um annars vegar heildarrekstur embættisins og hins vegar fastar fjárveitingar samkvæmt fjárlögum. Mjög stór hluti þeirra verkefna sem embættið er lögbundið til að sinna eða verið falið af stjórnvöldum hafa verið fjármögnuð af varasjóð, fjárauka, millifærslum af liðum í vörslu dómsmálaráðuneytis, sértekjum eða styrkjum. Ófyrirsjáanleiki verkefna er oft mikill og jafnvel ekki gert ráð fyrir honum í grunn skipulagi verkefna. Þannig var ekki gert ráð fyrir kostnaði við löggæslu við skipulag og framkvæmd Norðurlandáþings og heimsóknar forseta Úkraínu haustið 2024. Embættið vakti athygli stjórnvalda á þessu með minnisblaði 25. júní 2024 og lagði síðar fram fjárhagsáætlun en sú áætlun er ekki hluti af heildar áætlun embættisins. Kostnaður embættisins vegna verkefnisins hefur aðeins fengist að hluta greiddur.

Í minnisblaðinu kemur fram að „rekstur stofnunarinnar var með sérstökum framlögum ráðuneytis og Alþingis nokkurn veginn í jafnvægi fyrstu fjögur árin, 2020 til 2023;“ þó svo réttilega komi fram í töflu 1 að halli ársins 2020 var 144 milljónir króna en það ár tók ríkislögreglustjóri við embætti og náði í framhaldi að snúa rekstrinum við árin 2021 og 2022.

Þá segir í minnisblaðinu „[F]ram kemur í opinberum gögnum að afkoman 2023 hafi í raun ekki verið jafn jákvæð það árið og fram kemur í reikningi þar sem hluti af bókuðum tekjum RLS á árinu hafi með réttu átt heima í reikningum ársins 2024.“

Þetta er rétt en ein stór ástæða afgangsins 2023 sem var 653 m.kr. er að Fjársýsla ríkisins veitti embættinu ekki heimild til að færa styrktekjur vegna fjárfestinga í kerfum tengdum Schengen samstarfinu, 636 m.kr., sem fyrirframgreiddar tekjur sem kæmu svo á móti afskriftum árin á eftir. Það var hins vegar leiðrétt í fjárukalögum 2024 og af þeirri ástæðu varð hallinn sem því nam meiri á árinu 2024.

Í minnisblaðinu er bent á að „[r]ekstraryfirlit benda svo til að hallarekstur hafi haldið áfram af sama þunga á árinu 2025 og því er spáð að rekstrarhalli ársins verði af sömu stærðargráðu og á síðasta ári“ . Í þessu samhengi er rétt að taka það fram að ríkislögreglustjóri vakti athygli dómsmálaráðuneytisins á stöðunni á fundi í tengslum við áætlanagerð vegna ársins 2025 þann 25. okt. 2024. Í framhaldi lagði ríkislögreglustjóri fram skýringar frávikum frá rekstraráætlun og fyrirhuguð viðbrögð við þeim.

Óvenjulegu og stóru verkefnin – og rekstur utan þeirra

Fjallað er um mörg þau stóru verkefni sem embætti ríkislögreglustjóra og lögregluembættin hafa sinnt undanfarin ár. Hins vegar er í engu vikið að einu stærsta verkefni embættisins síðustu ár sem er innleiðing snjall-landamæra þar sem Ísland hefur skuldbundið sig, með Schengen-samstarfinu, til að tryggja notkun og virkni



landamæraakerfanna hér á landi. Þá er mikilvægt að vekja athygli á því að í upphafi var horft til þess að nýta landamærasjóði Evrópusambandsins til að fjármagna kaup á búnaði og til innleiðingar á Smart Borders. Aukið flækjustig verkefnisins, tafir og breytingar innan alls Schengen svæðisins hafa leitt til þess að sú fjármögnun dugar ekki ein og sér. Þá hefur ekki verið gengið frá því hvernig fjármagna á rekstur kerfanna hjá ríkislögreglustjóra og lögregluembættum landsins. Afar mikilvægt er að tryggja fjármögnun verkefnisins til að tryggja uppsetningu, rekstur og framþróun - en það hefur ekki verið gert.

Í minnisblaðinu er vikið að venjubundinni og undirliggjandi rekstri án „óvenjulegu verkefnanna“ í töflu 3. Þar kemur fram að „*Útgjöld hafa hins vegar á tímabilinu vaxið hátt í helmingi hraðar en tekjurnar, eða um 48%, einnig á föstu verðlagi...Þegar litið er til einstakra þátta í starfseminni kemur í ljós að útgjöld menntunar- og þjálfunarsviðs, alþjóða- og landamærasviðs, öryggismálasviðs og gagnavísinda- og upplýsingadeildar hafa á verðlagi hvers árs tvöfaldast eða meira á þessum fimm árum, á sama tíma sem launavísitala opinberra starfsmanna og vísitala neysluverðs hækkuðu um 30%.*“

Hér er aftur ekki fjallað um þau auknu verkefni sem dómsmálaráðuneytið hefur falið embættinu á undanförunum árum auk þess að ekki er vikið að því að hluti launakostnaðar og útgjalda koma ekki úr ríkissjóði heldur úr evrópska landamærasjóðnum vegna verkefna er snúa að innleiðingu snjall-landamæra. Verkefninu fylgir meðal annars aukinn mannskapur til uppsetningar, innleiðingar og reksturs kerfisins og menntun og þjálfun landamæravarða vegna nýrra krafna við landamæraeftirlit. Stýrihópur og fjármálahópur þar undir sem RLS og DMR sitja í halda utan um rekstraráætlanir innleiðingarinnar.

Eitt helsta áherslumál stjórnvalda á því tímabili sem úttektin fjallar um er fjölgun lögreglumanna. Til þess að mæta þessum áherslum hefur fjöldi lögreglunema í lögreglufræði tvöfaldast á þessu tímabili. [Stærsti árgangurinn til þessa hóf nám í byrjun þessara annar](#). Embættinu hefur einnig verið falið að sinna landamæranámi og nú síðasta fangavarðanámi. Auknar hæfniskröfur til lögreglumanna s.s. sem rannsakendur og stjórnendur, vopnfærni og innleiðing rafvarnavopna hefur einnig krafist meiri þjálfunar lögreglumanna. Öll þessi þjálfun fer fram hjá Mennta- og starfsþróunarsetri embættisins (eða menntunar- og þjálfunarsvið). Ekki er vikið að þessu í úttektinni.

Einnig ber að benda á að fjölgun starfsmanna í öryggissviði er m.a. tilkomin vegna þess að umtalsverðar breytingar urðu á þessu tímabili á fyrirkomulagi öryggisgæslu er varðar æðstu stjórn ríkisins er embættinu var falið að sjá um öryggisgæslu á



Bessastöðum, í forsætisráðuneytinu og Alþingi auk þess sem þjónustusamningur var gerður við utanríkisráðuneytið.

Þróun ársverka og launaútgjalda

Í minnisblaðinu er fjallað um starfsmannakostnað embættisins. Vikið er að því að hlutfall launakostnaðar af heildarfjölda sveiflist talsvert sem er rétt og tekið undir þá greiningu að vegna eðli starfseminnar þá felist um 70 til 84% af útgjöldum stofnunarinnar í sérfræðiþjónustu. Þá er dregin sú ályktun að „[h]öfuðskýring á auknum launaútgjöldum liggur því ekki í launahækkunum heldur í fjölgun starfsmanna embættisins“ og vísað í því samhengi til töflu 4 í minnisblaðinu“.

Í byrjun árs 2023 voru gerðar breytingar á útlendingalögum þar sem embættinu voru falin aukin verkefni. Með nýju lögunum var RLS m.a. gert að reka búsetuúrræði fyrir þá sem flytja á úr landi auk annarra verkefna. Til að mæta þessu breytta hlutverki, var starfsfólki heimferðar- og fylgdadeildar (HOF) fjölgað og er fjölgun stöðugilda hjá alþjóða- og landamærasviði á milli ára m.a. vegna þessa lagabreytinga en hins vegar kemur kostnaður ekki fram í minnisblaðinu.

Aukin verkefni HOF hafa verið fjármögnuð af sk. hælislið sem heyrir beint undir dómsmálaráðuneytið, en ekki með því að stækka ramma embættisins samkvæmt fjárlögum og eiga þannig ekki að hafa bein áhrif á rekstrarafkomu RLS. Hins vegar hafa þessi verkefni bæst við önnur stór verkefni er snúa að yfirstjórn og stoðþjónustu embættisins, þ.m.t. að innheima kostnað af viðkomandi lið frá ráðuneytinu. Fyrir liggur ákvörðun ráðuneytis um að færa þessi verkefni frá embættinu.

Í töflu 4 virðist því hafa gleymst eða láðst að draga frá þá starfsmenn sem starfa hjá HOF. Stöðugildi eru því oftalin um a.m.k. 30 manns. Þá er rétt að taka fram að þar sem vísað er til yfirstjórnar í töflu 4 þá er átt við allt starfsfólk á skrifstofu ríkislögreglustjóra sem sinnir stoðþjónustu á borð við afbrotavarnir, fjármál, innkaup lögfræði, mannauð og persónuvernd auk sviðsstjóra.

Fjarhagsrammi og raunrekstur

Vikið er að fjarhagsramma og raunrekstri í minnisblaðinu og spurt hvort stofnunin hafi lagað reksturinn að því þegar „dró úr stóru verkefnunum“. Í þessu sambandi telur embættið rétt að vísa aftur til niðurstöðu [þingmannanefndar um inntak og áherslur stefnu í varnar- og öryggismálum](#) og áframhaldandi óvissustigs vegna [eldgosa á Suðurnesjum og Öskju](#). Þá hefur embættið sinnt innleiðingu á EES landamæraakerfinu en áætlanir um uppbyggingu og breytingar á landamæraakerfum tengdum Schengen samstarfinu ná til ársins 2030.



„ársverkum fækkaði ekki árið 2024 og heldur ekki það sem af er ári 2025. Má draga þá ályktun að starfsemin hafi ekki verið löguð nægilega hratt að breyttum aðstæðum? Gæti það verið ein ástæða fjárhagsvandans?“

Eins og áður hefur verið vísað til þá hefur þarna gleymst að taka tillit til annars vegar starfsmanna sem ráðnir eru inn vegna „snjall-landamæra“ og eru fjármagnaðir með styrkjum og hins vegar starfsmanna HOF en fjármagn vegna þeirra kemur af sérstökum fjárlagalið. Þegar horft er á það sem fjármagnað hefur verið á fjárlögum hefur verið fækkað um 10 stöðugildi á árinu 2025 og 6 stöðugildi 2024.

Höfundur minnisblaðsins dregur þá ályktun af greiningu sinni að „[e]mbættið sjálft lítur svo á að vandinn snúist um fjármögnun frekar en útgjöld, að mörg verkefni séu „vanfjármögnuð“. Í skýringum RLS á rekstri embættisins árið 2024 kom fram að hallarekstur ársins ætti sér margar rætur; þannig hafi 12 verkefni embættisins verið vanfjármögnuð miðað við raunútgjöld; m.a. eru nefnd aukin viðvera sérsveitar, öryggisgæsla, rekstur og vöktun alþjóðakerfa, skotfærakaup, stoðþjónusta, tölvu- og hugbúnaðarkaup, sálfræðiþjónusta, starfsemi mennta- og starfsþjálfunarseturs og kennsla á rafvarnarvopn; öll hafi þessi verkefni verið eflað til að takast á við „alvarlega öryggisógn“ vegna ófriðar utan lands og til að mæta „auknum vopnaburði“ og fjölgun alvarlegra líkamsárása innanlands; í greinargerð segir á einum stað að „fjárhagsrammi stofnunarinnar“ sé „ekki í samræmi við þau verkefni sem hún þarf að sinna, sérstaklega vegna öryggis- og tæknimála“. Má lesa út úr þessum orðum að stjórnendur hafi heimilað vöxt verkefna og útgjalda burt séð frá þeim fjárhagsramma sem hún stóð frammi fyrir, rammanum sem birtist í fjárheimildum 2024 og 2025? Fram hefur komið að innbyggður halli í rekstraráætlun stofnunarinnar fyrir 2025 nam 800 millj. kr. Stjórnendur virðast gera ágreining við fagraðuneytið og fjárveitingavaldið um fjárhagsramma stofnunarinnar. Ríkisstofnun á þó varla annarra kosta vöð en að laga starfsemi sína að þeim fjárveitingum sem alþingi ákveður. Í reglugerð um ábyrgð og skyldur forstöðumanna ríkisstofnana segir beinlínis: „Forstöðumaður ber ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemin samræmist stefnu málaflokksins, skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið.“

Eins og áður hefur verið vikið að vakti embættið athygli dómsmálaráðuneytis á því undir árslok 2024 á þeim rekstrarvanda sem upp var kominn og lagði fram í framhaldi tillögur að hagræðingu. Þá lítur embættið á að ábyrgð sviðsstjóra og deildarstjóra sé skýr en þeir hafa reglulega skilað greiningum, minnisblöðum og skýringum til DMR vegna ófjármagnaðra verkefna sem embættið er skuldbundið að tryggja en ekki hafa verið fjármagnaðar. Á undanförunum tveimur árum hafa tugir slíkra minnisblaða verið unnin til að vekja athygli á stöðunni, minnisblöð send til DMR og haldnir fundir með ráðuneytinu. Þá hefur embættið gripið til ráðstafana sem fela í sér niðurskurð og



hagræðingar. Hafa þær tekið mið af forgangs röðun verkefna út frá lögbundnum hlutverkum embættisins með tilliti til viðvarandi verkefnaálags. Þá hafa verið greind tækifæri til að sameina eða hætta verkefnum, endurskoða samninga og innkaup, styrkja innra eftirlit og vinna með dómsmálaráðuneytinu að því að aðlaga ramma að fjárlögum ársins 2026.

Styrking áætlanagerðar, viðfangsefni og ábyrgð

„Áætlanamunstur RLS er nokkuð flókið og áætlanir gerðar fyrir yfir 60 viðfangsefni og verkefni, sem síðan raðast saman undir sex starfssvið, auk yfirstjórnar. Erfitt getur verið að fá yfirsýn yfir áætlanir og rekstur við þessar aðstæður; ábyrgð á rekstrarstöðu verður e.t.v. ekki mjög skýr; eftirlit ráðuneytis verður erfiðleikum háð. Til að styrkja áætlanagerðina væri ráð að gera yfirviðföng í bókhaldi RLS, sem söfnuðu saman öllum viðfangsefnum innan tiltekins sviðs stofnunarinnar, að lykilþáttum fjármálastjórnunar stofnunarinnar. Einn aðili, sviðsstjórinn (fyrir yfirstjórn væri það yfirmaður stofnunarinnar), yrði ábyrgur fyrir að áætlun sviðsins væri fylgt. Yfirstjórn þarf ennfremur reglulega að fara saman yfir rekstrarstöðu og bera saman við áætlun; hún tekur væntanlega ákvarðanir um allar meiriháttar fjárfestingar. Auðvitað getur yfirstjórn samþykkt breytingar á áætlun á miðju tímabili, en hún þarf að byggja breytingar á nýrri fjármögnun eða flutningi á milli liða í upphaflegri rekstraráætlun.“

Þarna virðist fyrst og fremst vera horft til skýrslukerfis FJS og viðfangauppbyggingu í ORRA. Til að gera upplýsingagjöf til stjórnenda betri notast RLS við Power BI og þar er öll þessi flokkun til staðar og enn meiri ef eitthvað er. Sviðsstjórar eru ábyrgir fyrir þessum sviðum sem þar sem öll viðföng/deildir flokkast undir þannig að þetta er svona í raun og hefur verið alla tíð frá því að PBI var tekið í notkun.

Breytingar á áætlun eru ekki gerðar nema fjárveitingar komi til eða leiðréttu þurfi áætlunina s.s. að færa verkefni á milli sviða. Eðli máls samkvæmt aukast frávík rekstraráætlunar þegar fjármagn til verkefna er ekki fært á það ár sem vinna á verkefnin. Til að auka gegnsæi fyrir DMR væri hægt að opna á þetta stjórnborð fyrir ráðuneytið.

RLS hefur hins vegar lagt til að uppbygging og rekstur landamærakerfanna væri á sér fjárlagaviðfangi og það sama mætti hugsa sér varðandi sérstaka atburði s.s. vegna almannavarnaástands. Þannig væri hefðbundinn rekstur RLS á sér ársreikningi og einfaldara að sjá hvar frávikin liggja. Það útilokar hins vegar ekki að stórir atburðir hafi áhrif á hefðbundinn rekstur RLS. Þá hefur RLS bent á að til að minnka sveiflur á milli ára í risaverkefnum eins og Grindavík væri hægt að bóka tekjuframlög ríkisins sem fyrirframgreiddar tekjur sem væri svo jafnað á móti gjöldum og á sama hátt áætlaðar tekjur ef tekjuframlög hafi ekki náð að dekkja útgjöld slíkra atburða.



Að lokum er vikið að því í minnisblaðinu að „[á]byrgð á framkvæmd áætlana er ekki nægilega ljós; að öllum líkindum þarf að skerpa á henni í skipulagi stofnunarinnar og jafnvel efna til skipulagsbreytinga sem styðja betur við ábyrgð á rekstri í samræmi við rekstraráætlun. Hjá opinberri stofnun sem hefur fyrirfram ákveðnar fjárheimildir er stjórn á útgjaldahliðinni aðalatriði. Ábyrgð þeirra sem hafa umsjón með framkvæmd áætlunar þarf að vera skýr.“

Ábyrgð sviðsstjóra og deildarstjóra er skýr en verkefnin taka hins vegar verulegum breytingum innan ársins eins og dæmi hér hafa verið rakin. Því verður áfram unnið að því að draga lærdóm af þeim ábendingum sem koma fram m.a. í þessu minnisblaði og leita allra leiða til að bregðast við þeim. Þar á meðal vinna áfram að áframhaldandi þróun ársáætlunargerðar með lykilstjórnendum og ráðuneytinu, efla enn frekar frávíkagreiningar og skýrslugjöf stjórnenda, innleiðingu reglna um varasjóð og forgang á útgjöld og verkbókhald í góðu samstarfi með ráðuneytinu.

Sveiflur í rekstri deilda embættisins til kostnaðarauka hafa einkum verið hjá öryggis- og almannavarnarviði. Eðli starfsemi þeirra deilda er með þeim hætti að miklar sveiflur koma fram í verkefnum og umfangi starfseminnar sem að mörgu leyti eru háð ytri aðstæðum, sem ýmist eru tímabundin, ófyrirséð og óhjákvæmileg og rúmast því illa í rekstraráætlun embættisins. Þá ber embættið ábyrgð á kaupum, uppsetningu, þróun og innleiðingu alþjóðakerfa og snjall-landamæra en gangsetning þeirra hefur ítrekað verið frestað af EU LISA með tilheyrandi kostnaðarauka. Þessi vandi er ekki bundinn við Ísland og önnur Evrópuríki glíma við sömu áskoranir.

Halda má til haga að ekki er vikið að því í minnisblaðinu að frá árinu 2019 er aðhaldskrafan orðin meira en 300 m.kr. á nafnvirði sem jafnframt skýrir að því leyti þann halla sem fram kemur í áætlun.

Embættið hefur vakið athygli á þessum rekstraraðstæðum sem ítrekað hafa komið upp undanfarin ár.