

Frumvarp til laga

um breytingu á lögregluögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum (fækkun lögregluumdæma, aðskilnaður embætta lögreglustjóra og sýslumanna, hæfiskröfur).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Í stað orðanna „3. mgr.“ og „4. mgr.“ í 3. gr. laganna kemur: 4. mgr.; og: 5. mgr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Við 2. mgr. bætist nýr liður, svohljóðandi: að annast framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottana á grundvelli þeirra í samræmi við ákvæði laga. Við framkvæmdina er m.a. heimilt að afla upplýsinga úr skráum lögreglu og sakaskrá. Ríkislögreglustjóra er heimilt að fela lögreglustjórum framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottana. Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd bakgrunnsathugana, svo sem um málsmeðferð, tímafresti, heimild til að krefjast fíkniefnaþrófs, skráningu í málaskrá og eftirlit með henni, kærueimild, gjaldtöku, o.fl.
- b. 4. mgr. orðast svo:
Heimilt er að skipa aðstoðarríkislögreglustjóra sem er ríkislögreglustjóra til aðstoðar og er jafnframt staðgengill hans.

3. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Landið skiptist í átta lögregluumdæmi. Með lögreglustjórn fara lögreglustjórar sem hér segir:

1. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.
2. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum.
3. Lögreglustjórinn á Vesturlandi.
4. Lögreglustjórinn á Vestfjörðum.
5. Lögreglustjórinn á Norðurlandi vestra.
6. Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra.
7. Lögreglustjórinn á Austurlandi.
8. Lögreglustjórinn á Suðurlandi.

Umdæmismörk lögregluembætta skulu ákveðin með reglugerð að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og með hliðsjón af skipulagi annarrar opinberrar þjónustu í umdæminu.

Ráðherra ákveður í reglugerð hvar aðalstöð lögreglustjóra skuli vera. Ráðherra ákveður einnig í reglugerð að höfðu samráði við lögreglustjóra hvar varðstofur verða starfræktar.

Lögreglustjóri ákveður hvaða starfslið hans hefur aðsetur á aðalstöð og á varðstofum.

Við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum er heimilt að skipa aðstoðarlögreglustjóra sem eru lögreglustjórum til aðstoðar. Aðstoðarlögreglustjóri er staðgengill lögreglustjóra, sbr. þó 3. mgr. 28. gr. Öðrum lögreglustjórum er heimilt að ákveða að starfsmaður embættisins sé staðgengill lögreglustjóra enda fullnægi hann skilyrðum 2. mgr. 28. gr.

Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs, hver í sínu umdæmi. Þeir annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæminu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess.

Störf lögreglu skulu samhæfð og samræmd eftir því sem við verður komið. Ráðherra setur nánari reglur um fyrirkomulag og samvinnu lögreglu.

Lögreglustjórar fara með yfirstjórn leitar- og björgunaraðgerða í landi. Um björgun sem heyrir undir skipulag almannaþinga gilda sérstök lög. Ráðherra setur reglur um samstarf lögreglu og björgunarsveita.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra setur, samkvæmt tillögu ríkis-saksóknara, nánari reglur um stjórn lögreglurannsókna og samvinnu lögreglustjóra við rannsókn sakamála.
- b. 2., 3., 4. og 5. mgr. falla brott.

5. gr.

Í stað orðsins „aðstoðarríkislögreglustjórar“ í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: aðstoðarríkislögreglustjóri.

6. gr.

1. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

Í hverju lögregluumdæmi skal starfa ein eða fleiri samstarfsnefndir um málefni lögreglunnar. Í samstarfsnefnd skulu sitja lögreglustjóri viðkomandi lögregluumdæmis, sem jafnframt er formaður hennar, og sveitarstjórar þeirra sveitarfélaga sem eru í lögregluumdæminu eða eru á því svæði þar sem nefndin starfar. Fundi skal halda eigi sjaldnar en tvisvar á ári.

7. gr.

1.–4. mgr. 28. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar til fimm ára í senn ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Ráðherra er heimilt að skipa aðstoðarríkislögreglustjóra, sbr. 4. mgr. 5. gr., og aðstoðarlögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum, sbr. 5. mgr. 6. gr.

Ríkislögreglustjóri, aðstoðarríkislögreglustjóri, lögreglustjórar, aðstoðarlögreglustjórar sem eru staðgenglar lögreglustjóra og skólastjóri Lögregluskóla ríkisins skulu auk almennra hæfisskilyrða til þess að hljóta skipun í embætti á vegum ríkisins jafnframt fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

- a. Hefur náð 30 ára aldri.
- b. Hefur íslenskan ríkisborgarétt.

- c. Er svo á sig kominn andlega og líkamlega að hann geti gegnt embættinu.
- d. Er lögráða og hefur aldrei misst forræði á búi sínu.
- e. Hefur hvorki gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglustjórar verða almennt að njóta.
- f. Hefur lokið fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt.

Nú eru fleiri en einn aðstoðarlögreglustjóri við embætti og skal þá einn þeirra vera staðgengill lögreglustjóra. Þeir aðstoðarlögreglustjórar sem ekki eru staðgenglar lögreglustjóra skulu fullnægja skilyrðum a–e-liða 2. mgr. til skipunar í embætti, en eftirtalin skilyrði gilda um menntun og starfsreynslu þeirra:

- a. Hefur lokið fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi, eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt, eða lokið námi frá Lögregluskóla ríkisins svo og stjórnunarnámi eða öðru sambærilegu námi.
- b. Hefur í þrjú ár gegnt lögfræðistörfum að aðalstarfi eða verið stjórnandi innan lögreglunnar, en leggja má saman starfstíma í þessum greinum.

Ríkislögreglustjóri skipar yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna til fimm ára í senn. Lögreglustjóri skipar aðra lögreglumenn til starfa innan síns embættis með sama hætti. Hver sá sem er skipaður lögreglumaður skal hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins. Til að staðreyna hvort viðkomandi uppfyllir skilyrði e-liðar 2. mgr. er lögreglu heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um starfsstig innan lögreglunnar.

8. gr.

Á eftir 28. gr. laganna kemur ný grein, 28. gr. a, sem orðast svo:

Engan má skipa, setja eða ráða til starfa hjá lögreglu nema hann hafi hvorki gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Til þess að staðreyna þetta er lögreglu heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu. Skal skoðun á því hvort starfsmenn uppfylli þetta skilyrði gerð með reglulegu millibili og eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

9. gr.

Í stað orðsins „ráðherra“ í 2. mgr. 37. gr. laganna kemur: ríkislögreglustjóri.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. laganna:

- a. Við b-lið 2. mgr. bætist: né hafa sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta.
- b. Í stað orðanna „Sýslumannafélagi Íslands“ í 3. mgr. kemur: Lögreglustjórafélagi Íslands.
- c. Við 5. mgr. bætist nýr málslíður er orðast svo: Til að staðreyna hvort viðkomandi uppfylli skilyrði b-liðar 2. mgr. er valnefnd heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu.

11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði 3. og 4. gr. öðlast þó gildi 1. janúar 2015.

12. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Lög um verslunarátvinnu, nr. 28/1998*: Í stað orðsins „lögreglustjóra“ í 1. mgr. 19. gr. laganna og sama orðs hvarvetna annars staðar í greininni kemur, í viðeigandi beygingarfalli: sýslumaður.
2. *Afengislög, nr. 75/1998*:
 - a. Í stað embættisheitisins „lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu“ í 1. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 9. gr. og „lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu“ í 1. mgr. 25. gr. laganna kemur í viðeigandi beygingarfalli: sýslumanns.
 - b. Í stað orðsins „lögreglustjóra“ í 3. mgr. 11. gr. og „lögreglustjóri“ í 2. mgr. 25. gr. laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: sýslumanni.
3. *Lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007*: 3. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Leyfisveitendur samkvæmt lögum þessum eru sýslumenn.
4. *Lög um opinberar fjársafnanir, nr. 5/1977*: Í stað orðsins „lögreglustjóra“ tvívegis í 1. og 2. mgr. 3. gr. og 2. og 3. mgr. 7. gr. laganna kemur í viðeigandi beygingarfalli: sýslumanni.

Ákvæði til bráðabirgða.**I.**

Ráðherra skal skipa verkefnisstjórn sem hefur með höndum undirbúning þeirra breytinga sem lög þessi mæla fyrir um samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Við samþykkt laganna og fram til 1. janúar 2015 er ráðherra heimilt að undirbúa stofnun nýrra lögregluembætta, sbr. 3.–8. tölul. 1. mgr. 3. gr., laga þessara, m.a. með setningu þeirra reglugerða um skipulag allra lögregluembætta sem kveðið er á um í 3. gr. Við gerð þeirra reglugerða þarf ekki að gæta að ákvæðum 6. gr. lögreglulaga, sbr. 2. gr. laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði. Þegar lög þessi öðlast gildi skal sú reglugerð sem hér er kveðið á um eiga stoð í 3. gr. laga þessara. Þá skal ráðherra einnig heimilt að taka ákvörðun um skipun eða flutning lögreglustjóra í nýjum lögregluembættum, sbr. 36. gr. laga nr. 70/1996, sem hafi heimild til þess að undirbúa starfsemi hinna nýju embætta, þ.m.t. starfsmannahald. Skulu ný embætti taka við þeim réttindum og skyldum sem einstaka lögreglustjórar hafa áunnið sér, þ.m.t. samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996.

Skipun lögreglustjóra í hinum nýju embættum tekur formlega gildi 1. janúar 2015. Þeir sem við samþykkt laga þessara eru starfandi lögreglustjórar, og kjósa að sækjast eftir nýju embætti, skulu njóta forgangs til skipunar í hin nýju embætti lögreglustjóra skv. 3. gr. laga þessara en embætti skv. 3. tölul. 1. mgr. 6. gr. núgildandi lögreglulaga, nr. 90/1996, verða lögð niður. Í þeim tilvikum þar sem lögreglustjórar hljóta ekki skipun í ný embætti lögreglustjóra skal leitast við að bjóða þeim störf hjá embættum lögreglu eða sýslumanna eða að öðrum kosti störf annars staðar á umsýslusviði þess ráðuneytis sem fer með lögreglu- og lög-gæslumálefni. Við ráðstöfun starfa eða embætta samkvæmt þessu ákvæði þarf ekki að gæta að skyldu til þess að auglýsa laus störf til umsóknar, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þeir sem skipaðir eru lögreglustjórar skulu eiga þess kost

að lýsa því yfir að þeir muni ekki sækjast eftir nýjum embættum lögreglustjóra samkvæmt lögum þessum og hefja þeir þá töku biðlauna samkvæmt ákvæði 34. gr. laga nr. 70/1996 þegar embætti þeirra hefur verið lagt niður samkvæmt ákvæðum þessara laga.

Ákvæðið fellur úr gildi 1. janúar 2015.

II.

Ný embætti lögreglustjóra samkvæmt lögum þessum taka við öllum réttindum, eignum og skyldum þeirra lögregluembætta sem þau leysa af hólmi, þó ekki hvað varðar þjónustu sýslumanna, sbr. frumvarp til laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði. Eftir að skipulag embætta hefur verið ákveðið, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum þessum, skulu lögreglumenn sem skipaðir eru hjá embættum sem lögð verða niður hljóta skipun hjá nýjum lögregluembættum. Þá skal bjóða öllum starfsmönnum þeirra embætta sem lögð verða niður störf, ýmist hjá hinum nýjum embættum lögreglustjóra eða sýslumannsembættum, samkvæmt frumvarpi því sem lagt hefur verið fram til laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði. Ef ekki er unnt að bjóða núverandi starfsmanni starf hjá nýjum embættum lögreglustjóra eða sýslumanna skal leitast við að bjóða þeim starf annars staðar á umsýslusviði þess ráðuneytis sem fer með lögreglu- og löggæslumálefni. Viðkomandi embættismaður eða starfsmaður kann þó að þurfa að hlíta breytingum á embætti eða starfi eða starfsstigi vegna skipulagsbreytinga eða sem leiðir af sameiningu embætta í hverju umdæmi og með hliðsjón af nýju skipuriti.

Ný embætti skulu taka yfir réttindi og skyldur sem starfsmenn hafa áunnið sér, en um réttindi og skyldur lögreglu eða annarra starfsmanna vegna skipulagsbreytinganna fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um skyldu til þess að auglýsa laus störf til umsóknar, eiga hins vegar ekki við um ráðstöfun starfa eða embætta samkvæmt þessu ákvæði.

Ákvæðið fellur úr gildi 1. janúar 2015.

III.

Þrátt fyrir gildistökuákvæði 11. gr. laga þessara og ákvæði 6. gr. lögreglulaga, sbr. 2. gr. laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, er ráðherra heimilt, sé slíkt unnt, að sameina embætti lögreglustjóra í einstaka umdæmi í samræmi við það skipulag sem kveðið er á um í 3. gr. laga þessara, að gættum ákvæðum til bráðabirgða I–II í lögum þessum. Skulu þá embættin vera formlega sameinuð frá þeim tíma og skipun lögreglustjóra tekur þá jafnframt gildi. Kveðið skal á um slíkt í reglugerð.

Ákvæðið fellur úr gildi 1. janúar 2015.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 140. löggjafarþingi (739. mál) en er nú endurflutt.

Á undanförunum áratugum hafa verið gerðar viðamiklar breytingar á skipulagi löggæslunnar. Má í þessu sambandi nefna:

1. Aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði árið 1992 sem fól í sér að lögreglustjórar fóru ekki lengur með dómsvald.
2. Stofnsetningu embætis ríkislögreglustjóra árið 1996 en samhliða því var Rannsóknarlögregla ríkisins lögð niður.
3. Tilfærslu ýmissa verkefna til embætis ríkislögreglustjóra auk nýrra verkefna hjá embættinu.

4. Sameiningu og fækkun lögreglustjóraembætta úr 25 í 15 árið 2007.
5. Breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, sem tók gildi 1. janúar 2007, en þá var landið gert að einu tollumdæmi og tollstjórn aðskilin frá lögreglustjórn.

Nefnd dómsmálaráðherra sem skipuð var til að meta árangur af skipulagsbreytingum sem tóku gildi 2007 komst að þeirri niðurstöðu á árinu 2008 að árangur af nýskipan lögreglumála hefði verið góður. Nefndin lagði fram ýmsar ábendingar, meðal annars um að breytingin á skipulagi lögreglunnar 2007 hefði ekki verið nægilega róttæk til þess að tryggja sem besta nýtingu mannafla innan lögreglunnar alls staðar á landinu. Sum lögreglulið væru mjög fámenn, hlutfall stjórnenda væri í velflestum liðum hátt og markmið um sérstakar rannsóknadeildir hefði ekki fyllilega gengið eftir. Taldi nefndin að meiri stækkun lögregluembætta gæti enn aukið slagkraft lögregluliða til að markmiðunum, sem sett voru með breytingunum 1. janúar 2007, yrði náð.

Í ljósi góðrar reynslu af fækkun lögregluumdæma var ákveðið á árinu 2009 að fara yfir stofnanauppbyggingu innan lögreglunnar, ásamt umdæma- og verkefnaskiptingu. Slík endurskoðun þótti brýn í ljósi erfiðra aðstæðna í fjármálum ríkisins og leita þurfti leiða til að þeir fjármunir sem veittir væru til löggæslu nýttust sem allra best. Markmið endurskoðunarinnar var ekki síst það að komast hjá því að vegið yrði að grunnþjónustu lögreglunnar með því að leita skynsamlegra leiða til þess að mæta lægri fjárveitingum með hagræðingu fremur en niðurskurði þjónustu.

Dómsmálaráðherra skipaði 15. júní 2009 starfshóp til að vinna að þessu verkefni. Í hópinn voru skipuð þau Haukur Guðmundsson, skrifstofustjóri dómsmála- og löggæsluskrifstofu, sem jafnframt var formaður, Arnar Guðmundsson, skólustjóri Lögregluskóla ríkisins, og Ásdís Ingibjargardóttir, skrifstofustjóri á skrifstofu ráðherra. Skúli Þór Gunnsteinsson, lögfræðingur á dómsmála- og löggæsluskrifstofu, var ritari starfshópsins. Starfshópnum var falið að:

- Leggja fram tillögur að breytingum eða nýju skipulagi sem hefði það að markmiði að styrkja og efla starfsemi lögreglu auk þess að bæta nýtingu þeirra fjármuna sem til embættanna væri varið.
- Taka til skoðunar verkaskiptingu á milli embætta, stofnanauppbyggingu innan lögreglunnar, tengingu lögreglu við sýslumenn og önnur verkefni sýslumanna og breytingar á verksviði lögreglu, t.d. varðandi ákærvald og leyfisveitingar.
- Leita eftir skoðunum og tillögum um skipulag löggæslunnar innan lögreglunnar og eftir atvikum frá öðrum þeim sem láta sig löggæslumál varða.
- Hafa til hliðsjónar skýrslu nefndar um mat á breytingum á nýskipan lögreglu sem unnin var á vegum ráðuneytisins í apríl 2008.

Starfshópurinn átti fjölmarga fundi, m.a. með lögreglustjórum, Landssambandi lögreglumanna, Félagi yfirlögregluþjóna, Félagi rannsóknarlögreglumanna, Lögreglustjórafélagi Íslands, Félagi ákærenda, ríkissaksóknara, sérstökum saksóknara, tollstjóra og stjórn Sýslumannafélagsins, og var tilgangurinn að fá fram sjónarmið allra þessara aðila um fyrirhugaðar breytingar. Skilaði starfshópurinn skýrslu 22. október 2009 sem höfð var til hliðsjónar við samningu frumvarps þessa. Var það eindregin niðurstaða starfshópsins að stækka þyrfti lögregluumdæmin frá því sem nú er, auk þess sem hafa yrði til hliðsjónar hugmyndir sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2006 um að ríkislögreglustjóri ætti fyrst og fremst að sinna verkefnum sem lúta beint að stjórnun, stjórnsýslu og miðlægri þjónustu og verkefnum á sviði öryggismála. Þá komst starfshópurinn enn fremur að þeirri niðurstöðu að yfirmenn innan lögreglunnar væru of margir og því væri hugsanlegt að ná fram töluerð-

um sparnaði með hagræðingu innan lögreglunnar án þess að slíkt kæmi að fullu fram í skertri löggæslu.

Á grundvelli framangreindra niðurstaðna ákvað þáverandi dómsmálaráðherra, Ragna Árnadóttir, að unnið skyldi að tillögum um stækkun lögregluumdæma í landinu og þau mundu síðan lúta stjórn eins lögreglustjóra á landsvísu. Óskaði ráðherra eftir því við Kjartan Þorkelsson, þáverandi formann Lögreglustjórafélags Íslands, og Snorra Magnússon, formann Landssambands lögreglumanna, að þeir tækju þátt í að útfæra hugmyndir starfshópsins. Þegar leið á vinnuna var það mat hópsins að ekki væri unnt að ráðast í að sameina alla lögregluna í eina stofnun á svo skömmum tíma að það mundi hjálpa lögreglunni við að mæta lækkuðum fjárveitingum. Á hinn bóginn væri skynsamlegt að sameina lögregluembættin strax í 6–8 embætti, enda lá fyrir að viðbrögð við þessum hugmyndum voru fremur jákvæð þegar þær voru settar fram árið 2008. Sú skipting studdist m.a. við sjónarmið um að lögreglu-lið ættu helst ekki telja færri en 30–50 lögreglumenn til að geta verið sjálfbær að sem allra mestu leyti um helstu verkefni. Þá hefur verið horft til þeirrar svæðaskiptingar sem rædd hefur verið í stefnumótunarnefnd ríkisins um svæðaskiptingu landsins. Frumvarp byggt á framangreindum tillögum var lagt fram á 138. löggjafarþingi 2009–2010 en náði ekki fram að ganga.

Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið er nú lagt fram á ný nokkuð breytt en byggist að megin stefnu til á frumvarpi því sem framangreindur starfshópur dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins skilaði til ráðuneytisins og var lagt fram á 138. löggjafarþingi vorið 2010. Í frumvarpi þessu er lagt til að lögregluembættin verði átta talsins í stað sex. Dregið hefur verið úr þeirri áherslu sem var á að færa verkefni frá ríkislögreglustjóra til einstakra lögreglustjóra. Með þeirri tillögu sem hér er lögð til felst að fallið hefur verið frá því að sameina alla lögregluna á Íslandi í eina stofnun, en markmiðið er þó að lögreglan vinni í auknum mæli saman sem ein heild. Umdæmismörk verði ekki lögbundin heldur ákveðin með reglugerð að höfðu samráði við viðkomandi lögreglustjóra og Samband íslenskra sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að ný og sameinuð embætti taki til starfa 1. júlí 2015.

Með framlagningu frumvarps þessa er fylgt þeirri megin stefnu sem hefur verið framfylgt undanfarna áratugi í skipulagi lögreglunnar og réttarvörslukerfisins. Skref fyrir skref hefur sérhæfing aukist og einstakar stofnanir orðið öflugri. Fyrir tuttugu árum var löggæsla utan Reykjavíkur á hendi ríflega tuttugu embætta sem jafnframt sinntu störfum sýslumanna og dómara. Sjálfstæði dómsvaldsins og uppbygging héraðsdómstóla fól í sér stórt framfaraskref. Hið sama gildir um þá stækkun lögregluumdæma sem varð 2007.

Meginatriði frumvarpsins eru þessi:

1. Stofnanabreytingar.

Lagt er til að lögregluumdæmin verði átta í stað 15 eins og nú er og gert ráð fyrir aðskilnaði á embættum lögreglustjóra og sýslumanna.

Fyrir þessari breytingu eru bæði fagleg og fjárhagsleg rök. Með stækkun lögregluumdæma er stefnt að því að standa vörð um grunnþjónustu lögreglunnar og auka samhæfingu og samstarf innan hennar um allt land. Fækkun og stækkun lögregluliða skapar forsendur til þess að lögreglustjórar vinni saman með mun nánari hætti en nú er gert í þeim tilgangi að stuðla að aukinni samhæfingu lögregluliða um allt land. Í ársbyrjun 2007 tóku gildi breytingar á skipulagi lögreglunnar sem áttu sér langan aðdraganda. Þær fólust einkum í stækkun um-

dæma. Það er niðurstaða innanríkisráðherra að þótt þessar breytingar hafi að mörgu leyti gengið vel sé nauðsynlegt að ganga lengra til að settum markmiðum verði náð. Þá niðurstöðu styðja tvær úttektir, annars vegar skýrsla sú sem nefnd var hér í upphafi frá því í október 2009 og hins vegar ítarleg skýrsla matsnefndar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá því í apríl 2008 sem unnin var á vegum þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra. Enn fremur hefur sá niðurskurður sem lögreglan hefur gengið í gegnum frá árinu 2008 gengið mjög nærri löggæslunni í landinu.

Markmið breytinganna er að gera lögreglunni kleift að sinna lögbundnum skyldum sínum þrátt fyrir þann niðurskurð sem hún hefur gengið í gegnum á undanförunum árum og fyrir-sjáanlegt aðhald í ríkisfjármálum á næstu árum. Með stærri rekstrareiningum undir stjórn lögreglustjóra sem sinnir eingöngu stjórn lögreglunnar innan síns umdæmis er unnt að ná meiri hagkvæmni í rekstri en raunhæft er að miða við í mjög fámennum lögregluliðum. Er gert ráð fyrir að samhliða lagabreytingunni verði gerð ný skipurit embætta með það fyrir augum að draga úr kostnaði við yfirstjórn.

Gert er ráð fyrir að stofnanabreytingar á lögreglunni taki gildi 1. janúar 2015 en að aðrir þættir frumvarpsins taki gildi við samþykkt laganna. Frá samþykkt laganna þarf að vinna að nánari útfærslu á fjárhagsramma einstakra nýrra embætta í því ráðuneyti sem fer með lögreglu- og löggæslumálefni. Meðal annars þarf að taka mið af útfærslu þátta eins og megin-skipulags, endurskoðun starfsstiga, áhrifum tilfærslu verkefna o. fl. Einnig þarf að útfæra fjárhagslegan aðskilnað lögregluembætta og sýslumannsembætta, en gert er ráð fyrir að þar sem embættismenn færast úr störfum sýslumanna til hinna nýju lögregluembætta muni sýslumenn í aðliggjandi sýslumannsumdæmum verða settir til að fara með þau embætti sem þannig losna. Nauðsynlegt er að skipa sérstaka verkefnisstjórn til að stýra breytingaferlinu, samræma framkvæmd og styðja lögreglustjóra við uppbyggingu viðkomandi embætta. Einnig er gert ráð fyrir að verkefnisstjórnin stýri tilfærslu verkefna. Í verkefnisstjórninni ættu að eiga sæti fulltrúar ráðuneytisins, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóra og lögreglumanna. Þá má gera ráð fyrir að undir verkefnisstjórnina verði settir undirhópar til að aðstoða verkefnisstjórnina við innleiðingu á tilteknum verkefnum til að tryggja samræmingu í uppbyggingu nýju embættanna. Verkefnisstjórnin mun þurfa að útfæra samrunaáætlun en það er verk-, tíma- og kostnaðaráætlun um framkvæmd lagabreytinganna. Í áætluninni verði fjallað um það sem þarf að gera á hverjum tíma í innleiðingarferlinu og hve miklum tíma og fjármunum verður varið til verksins. Í þessum undirbúningi felst að móta meginstefnu um uppbyggingu, skipulag og viðfangsefni lögregluembætta. Undir það falla þættir eins og gerð skipurita, staðsetning starfsstöðva, húsnæði, breytingar á starfsmannahaldi, endurmat starfsstiga og áætlun um tilfærslu verkefna. Eitt lykilverkefni í þessu sambandi er greining og útfærsla aðskilnaðar lögregluembætta og sýslumannsembætta.

Það er einn lykilþáttur í árangri breytinga að til nýrra stofnana ráðist hæfir og reyndir stjórnendur. Mikilvægt er að tryggja samfellu þannig að þeir stjórnendur sem veljast til starfa hafi þekkingu á lögreglustjórn og því löggæslusvæði sem þeir taka við eða sambærilegum svæðum. Eðlilegt þykir að þeir menn sem starfa sem lögreglustjórar í dag njóti forgangs til áframhaldandi starfa við lögreglustjórn. Er til hagræðis að líta fyrir fram á þá alla sem umsækjendur um störf lögreglustjóra fremur en að auglýsa sérstaklega eftir umsóknum þeirra, en brýnt er að fjárhagsleg og fagleg ábyrgð á nýjum embættum verði skýr sem allra fyrst. Er því gert ráð fyrir að ráðherra geti beitt flutningsheimildum til að raða núverandi lögreglustjórum til starfa hjá nýjum embættum. Allt að einu er þó gert ráð fyrir að gæta verði sömu sjónarmiða og ella um mat á hæfni þeirra sem sækjast eftir sömu störfum.

Rétt er að undirstrika að gert er ráð fyrir að ný lögregluembætti taki við öllum réttindum og skyldum þeirra embætta sem nú eru fyrir. Þar á meðal munu embættin taka við öllum starfsmönnum á sömu kjörum og áður að undanskildum lögreglustjórunum sjálfum. Um starfslok þeirra gilda ákvæði starfsmannalaga um niðurlagningu stöðu. Gert er ráð fyrir því að embættin muni að mestu starfa í óbreyttu formi þar til nýtt skipulag þeirra tekur gildi 1. janúar 2015. Sá tími frá því að lögreglustjórar verða skipaðir við ný embætti og þangað til hin nýju embætti taka til starfa verður nýttur til að móta alla meginþætti starfsemi nýrra embætta. Gert er ráð fyrir því að verkefnahópar starfsmanna fái mikilvæg hlutverk í þessu sambandi og að fyrrgreind verkefnisstjórn hafi yfirsýn en sá sem ákvörðun hefur verið tekin um að verði lögreglustjóri í nýju embætti beri þó höfuðábyrgð á sínu embætti. Meðal viðfangsefna sem vinna þarf að má nefna stefnumótun, skipurit, fjárhagsáætlun, húsnæðismál, starfsmannamál, vaktaskipulag og fyrirkomulag ýmissa verkefna. Starfsmannamál eru lykilatriði í breytingaferli sem þessu. Skipulagsbreytingar, fækkun yfirmanna og hugsanlega annarra starfsmanna fela óhjákvæmilega í sér röskun á högum margra starfsmanna lögreglunnar. Við framkvæmd breytinga þarf að huga að því að lágmarka þessa röskun og reyna að takmarka uppsagnir eins mikið og hægt er. Veita þarf starfsmönnum þá aðstoð sem þeir þurfa á að halda og tryggja þeim lögfræðilega ráðgjöf varðandi réttindi og skyldur vegna breytinganna.

2. Bakgrunnsathuganir.

Í öðru lagi er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um hvaða aðili innan lögreglukerfisins annast bakgrunnsskoðanir og útgáfu öryggisvottana kveði sérlög á um að veiting starfa eða aðgangur að aðstöðu eða upplýsingum sé háð útgáfu öryggisvottunar að undangenginni bakgrunnsathugun. Þannig annast embætti ríkislögreglustjóra bakgrunnsathuganir og útgáfu öryggisvottana en embættinu yrði heimilt að fela lögreglustjórum að annast þetta verkefni.

3. Hæfisskilyrði.

Í þriðja lagi er lagt til að í samstarfsnefnd lögreglu og sveitarfélaga sem nú starfar sitji lögreglustjóri og sveitarstjórar í þeim sveitarfélögum sem eru innan umdæmisins í stað þeirra sem nú sitja í henni, þ.e. lögreglustjóri viðkomandi umdæmis sem jafnframt er formaður nefndarinnar og tveir sveitarstjórnarmenn tilnefndir af hálfu sveitarstjórna þeirra sveitarfélaga sem eru í lögregluumdæminu. Er talið skilvirkara að hafa sveitarstjórana sjálfa í nefndunum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lögð til leiðrétting á tilvísun til 4. og 5. mgr. 28. gr. til samræmis við ákvæði frumvarps þessa.

Um 2. gr.

Í a-lið er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um hvaða aðili innan lögreglukerfisins annast bakgrunnsskoðanir og útgáfu öryggisvottana kveði sérlög á um að veiting starfa eða aðgangur að aðstöðu eða upplýsingum sé háð útgáfu öryggisvottunar að undangenginni bakgrunnsathugun. Þannig annast embætti ríkislögreglustjóra bakgrunnsathuganir og útgáfu öryggisvottana en embættinu yrði heimilt að fela lögreglustjórum að annast þetta verkefni.

Eðli sumra starfa er slíkt að löggjafinn hefur ákveðið að setja heimildir til handa lögreglu að kanna bakgrunn þeirra einstaklinga sem til þeirra veljast í þeim tilgangi að staðreyna að trúverðugleiki þeirra verði ekki dreginn í efa með réttu. Þannig er í 70. gr. c loftferðalaga, nr. 60/1998, með síðari breytingum, kveðið á um bakgrunnsathuganir á þeim sem eiga að hafa aðgang að haftasvæði flugverndar og aðgengi að upplýsingum um framkvæmd og eftirlit flugverndar. Þá er í 24. gr. varnarmálalaga, nr. 34/2008, með síðari breytingum, kveðið á um framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottunar starfsmanna þeirra stofnana sem annast verkefni samkvæmt varnarmálalögum. Það skal tekið fram að ákvæði sérлага, svo sem varnarmálalaga sem kveða á um það að utanríkisráðuneytið gefi út öryggisvottanir en ekki lögreglan, halda gildi sínu á grundvelli almennra lögskýringasjónarmiða.

Í bakgrunnsathugun felst að lögregla skoðar feril þess einstaklings sem um ræðir, svo sem sakavottorð, upplýsingar úr málaskrá lögreglu, alþjóðlegum gagnagrunnum, frá tollyfirvöldum, úr þjóðskrá o.fl. Þetta er gert með það að markmiði að kanna hvort eitthvað í fortíð viðkomandi einstaklings sé til þess fallið að draga trúverðugleika hans í efa þannig að varhuga-vert kunni að vera að fela honum tiltekið starf eða veita honum ákveðna aðstöðu.

Um málsmeðferð lögreglu við framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottunar gilda ákvæði stjórnisýslulaga. Gengið er út frá því að lögregla upplýsi einstakling sem sætir bakgrunnsathugun og þann sem óskar eftir öryggisvottun tiltekins einstaklings lögum samkvæmt um niðurstöðu athugunar eins fljótt og kostur er.

Gert er ráð fyrir því að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd bakgrunnsathugana, svo sem um málsmeðferð, tímafresti, mat á afbrotaferli, heimild til að krefjast fíkniefnaprófs, skráningu í málaskrá og eftirlit með henni, kærheimild, gjaldtöku, o.fl. Til að fyrirbyggja að einstaklingur, sem hlotið hefur öryggisvottun lögreglu á grundvelli bakgrunnsathugunar, geti haldið áfram trúnaðarstörfum sínum eftir að hafa brotið af sér samkvæmt ákvæðum laga er talið æskilegt að lögreglu verði gert kleift að skrá slíkan einstakling í málaskrá lögreglu og hafa eftirlit með skráningu í málaskrá lögreglu eins lengi og viðkomandi er í starfi sem krefst bakgrunnsathugunar. Skráning skal afmáð úr málaskrá lögreglu láti einstaklingur af starfi sem krefst bakgrunnsathugunar. Talið er mikilvægt að slík útfærsla verði sett fram í reglugerð sem ráðherra setur.

Í b-lið 2. gr. er lögð til sú breyting að í stað þess að kveðið sé á um að til aðstoðar ríkislögreglustjóra séu tveir eða fleiri aðstoðarlögreglustjórar verði sett heimild til að skipa einn aðstoðarríkislögreglustjóra, verði þess þörf, sem sé ríkislögreglustjóra til aðstoðar og jafnframt staðgengill hans.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögregluumdæmum verði fækkað úr 15 í 8. Þau verði óbreytt á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum, en ný embætti verði á Vesturlandi, Vestfjörðum, Norðurlandi vestra, Norðurlandi eystra, Austurlandi og á Suðurlandi. Með þessari breytingu er stefnt að því að til verði öflug lögreglulið sem njóti styrks af stærri liðsheild með færri yfirmönnum og verði hagkvæmari rekstrareiningar til lengri tíma litið. Heppilegt þykir að lögbinda ekki umdæmismörk heldur verði ráðherra veitt heimild til að afmarka þau nánar í reglugerð að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Rökin fyrir því eru einkum þau að fjöldi sveitarfélaga í landinu hefur tekið breytingum undanfarin ár. Gæti verið nauðsynlegt að hnika umdæmum til, t.d. vegna sameiningar sveitarfélaga eða jafnvel vegna eindreginna óska heimamanna í einstökum byggðarlögum um að tilheyra öðru lögregluumdæmi. Þá var talið rétt að kenna embættin ekki við tiltekna þéttbýliskjarna eða sveitar-

félög eða taka með öðrum hætti afstöðu til þess í lögunum hvar starfsstöðvar og varðstofur innan umdæmisins séu staðsettar. Tækniframfarir, bættur búnaður lögreglu, ekki síst fjar-skiptabúnaður, og síaukin áhersla á sýnilega löggæslu stuðlar að því að starfsemi lögreglunnar innan umdæmisins sé skipulögð með markvissum hætti þannig að löggæslu gæti sem víðast í umdæminu. Verður það hlutverk lögreglustjóra að skipuleggja starfsemi lögreglulíðanna með hliðsjón af löggæsluþörf og fjárveitingum.

Í 2. mgr. er fjallað um umdæmismörk lögregluembætta. Er gert ráð fyrir því að umdæmismörk verði ákveðin að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga með hliðsjón af skipulagi annarrar opinberrar þjónustu samkvæmt landshlutaáætlun. Gert er ráð fyrir að ný umdæmismörk lögreglustjóra verði hin sömu og ný umdæmismörk sýslumanna.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra ákveði í reglugerð hvar skuli vera aðalstöð lögreglustjóra. Þá er gert ráð fyrir að samráð skuli haft við lögreglustjóra um það hvar aðrar varðstofur umdæmisins verði staðsettar. Við framangreinda skipulagningu skal jafnframt litið til þess hvernig innra skipulagi sýslumannsembættis verður háttáð.

Í 4. mgr. er ákvæði um að lögreglustjóri ákveði hvaða starfslíð hefur aðsetur á aðalstöð og á öðrum varðstofum. Er slíkt í samræmi við yfirstjórnunarheimildir forstöðumanns.

Í 5. mgr. er lagt til að í stað þess að kveðið sé á um skyldu til að skipa aðstoðarlögreglustjóra við embættin á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum verði sett heimild til skipunar í slík embætti. Gert er ráð fyrir að aðstoðarlögreglustjóri sé staðgengill viðkomandi lögreglustjóra og fullnægi hann þá sömu hæfisskilyrðum og lögreglustjóri, sbr. 2. mgr. 28. gr. Ekki er gert ráð fyrir því að aðstoðarlögreglustjórar starfi við önnur lögregluembætti en að staðgengill lögreglustjóra, t.d. löglærður fulltrúi embættisins, fullnægi skilyrðum 2. mgr. 28. gr.

Lagt er til að í 7. mgr. verði sérákvæði er lýtur að samræmingu á starfi lögreglunnar. Við það er miðað að störf lögreglu eigi að samhæfa eftir því sem kostur er um allt land.

Um 4. gr.

Í þessari grein er lagt til að gerð verði breyting á þeirri skipan frá árinu 2007 að fela sérstökum rannsóknadeildum innan átta lögregluembætta rannsókn alvarlegra og stærri brota þannig að brot framin í einu umdæmi geti sætt rannsókn rannsóknadeildar úr öðru umdæmi. Þetta fyrirkomulag þykir ekki hafa gefist vel að öllu leyti og er nú gert ráð fyrir að meginreglan verði sú að rannsóknir fari fram í því umdæmi þar sem brot er framið. Ekki er kveðið á um að sérstakar rannsóknadeildir verði starfræktar í öllum átta lögregluumdæmunum enda er það óþarft þar sem rannsóknir skulu fara fram í öllum umdæmum. Lögreglurannsóknir samþættast almennu lögreglustarfi í umdæmunum og lögregluembættin eru vegna stækkunarinnar betur í stakk búin til þess að takast á við slík mál með skilvirkum hætti um leið og þau koma upp. Forræði rannsókna verður í því lögregluumdæmi þar sem brot eru framin eins og áður sagði.

Lagt er til að ákvæði 2.–5. mgr. 8. gr. laganna verði felld brott. Sú heimild í 5. mgr. að koma á fót greiningardeild er leggi mat á hættu af hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi hefur ekki verið notuð, enda hvorki talið hagfellt né hagkvæmt að hafa fleiri en eina greiningardeild innan lögreglunnar.

Ákvæði núgildandi laga um að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu starfræki tæknideild er þjóni öllum lögregluumdæmum landsins er óbreytt og því er ekki ætlast til að hvert umdæmi setji á laggirnar dýra tæknideild. Langflest eða um 70% hegningarlagabrota voru á árinu 2008 framin á höfuðborgarsvæðinu, um 5–7% í hverju hinna nýju umdæma á Suðurlandi, Reykjanesi, Vesturlandi, Vestfjörðum og Norðurlandi og innan við 5% á Austurlandi.

Þar sem langflest brotin eru framin á höfuðborgarsvæðinu eða um 70% er skynsamlegt að sérstök tæknideild starfi í sem mestri nálægð við það og stærstu rannsóknadeildina á landinu og viðhaldi með því þekkingu sinni á því sem gerist í rannsóknum þar, haldi sýn á nýjungar í rannsóknum og stuðli að sem bestri samvinnu við aðra rannsakendur. Enda þótt langflest brot séu þeirrar tegundar að rannsókn þeirra krefst ekki flókinna eða sérstakra rannsóknarúræða á það ekki við um allar lögreglurannsóknir. Lögreglurannsóknir alvarlegri brota byggjast stöðugt meira á alþjóðlegum samskiptum og tæknilausnum sem krefjast sérstakrar kunnáttu. Þessi tengsl og sérhæfing verður ekki byggð upp á mörgum stöðum.

Um 5. gr.

Þá breytingu sem hér er lögð til leiðir af þeirri breytingu sem lögð er til í 1. gr.

Um 6. gr.

Hér er fjallað um samstarfsnefnd lögreglu og sveitarfélaga. Er lagt til að lögreglustjóri og sveitarstjóri í þeim sveitarfélögum sem eru innan umdæmisins sitji í nefndinni í stað þeirra sem nú sitja í henni, þ.e. lögreglustjóri viðkomandi umdæmis sem jafnframt er formaður nefndarinnar og tveir sveitarstjórnarmenn tilnefndir af hálfu sveitarstjórna þeirra sveitarfélaga sem eru í lögregluumdæminu. Er talið skilvirkara að hafa sveitarstjórana sjálfa í nefndunum. Nauðsynlegt þykir að skapa þann möguleika að fleiri en ein samstarfsnefnd geti starfað í lögregluumdæmi, en við því má búast að á annan tug sveitarfélaga verði í nokkrum lögregluumdæmum.

Um 7. gr.

Hér er fjallað um hæfisskilyrði ríkislögreglustjóra, aðstoðarríkislögreglustjóra, lögreglustjóra, aðstoðarlögreglustjóra og skólastjóra Lögregluskóla ríkisins.

Hvað varðar hæfisskilyrði sem gilda um lögreglustjóra er í núgildandi lögum vísað til ákvæða laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, um hæfisskilyrði sýslumanna. Þar segir að engan megi „skipa sýslumann, nema hann fullnægi almennum skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara, öðrum en um lágmarksaldur“. Hinar efnislegu reglur um hæfisskilyrði lögreglustjóra er því að mestu að finna í dómstólalögum, nr. 15/1998, og er hér lagt til að þær verði að mestu leyti teknar upp í lögreglulög, en þeim hæfisskilyrðum þó sleppt sem einkum varða starfsreynslu vegna dómara starfa. Í ljósi þess að ekki verður skilið milli ákærvalds og lögreglu er talið rétt að miða við að lögreglustjórar hafi fullnaðarpróf í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólapróf í þeirri grein sem metið verður jafngilt. Nýmæli er að bætt er við skilyrði um að lögreglustjóri megi ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglustjórar verða almennt að njóta.

Öll þessi hæfisskilyrði ná jafnt til ríkislögreglustjóra, aðstoðarríkislögreglustjóra og annarra lögreglustjóra sem og aðstoðarlögreglustjóra, sem er staðgengill lögreglustjóra, og skólastjóra Lögregluskóla Íslands.

Miðað er við að hæfiskröfur til aðstoðarlögreglustjóra sem ekki eru staðgenglar lögreglustjóra séu óbreyttar frá því sem nú gildir hvað varðar menntun og starfsreynslu, sbr. 3. mgr. 28. gr. núgildandi laga. Þá er lagt til að lögreglustjórar skipi alla lögreglumenn nema yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna við sitt embætti og er það gert til að undirstrika stjórnunarheimildir lögreglustjóra yfir starfslíði sínu og gera boðleiðir skýrari. Eðlilegt er að sá sem ber ábyrgð á störfum undirmanna sinna skipi starfsmenn sína, enda hefur það stjórnvald sem fer með skipunarvald jafnframt það hlutverk að veita mönnum áminningu, sbr. 21.

gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Tekið skal fram að með vísan til 2. mgr. 2. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, getur hann með sama hætti skipað lögreglumenn við sitt embætti, verði tillögur þessar að lögum.

Gerð er sú tillaga að skipanir yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna færast frá ráðherra til ríkislögreglustjóra. Rökin fyrir því að færa ekki allar skipanir að fullu til embættanna í einu lagi eru annars vegar þau að heppilegra sé að gera breytingar að þessu leyti í áföngum og hins vegar það sjónarmið að mikilvægt er að haldið sé á skipunarmálum stjórnenda embættanna með samræmdum og tryggum hætti eftir að hin nýju sameinuðu embætti taka til starfa.

Til álita kom að fella niður núverandi heimild 5. mgr. 28. gr. til þess að ráða menn sem ekki hafa lokið námi frá Lögregluskóla ríkisins tímabundið til lögreglustarfa. Landssamband lögreglumanna hefur m.a. áréttað það sjónarmið að sambandið sé því algjörlega mótfallið að ráðnir séu til starfa innan lögreglunnar einstaklingar sem ekki hafi hlotið til þess sérstaka menntun og þjálfun frá Lögregluskóla ríkisins. Undir þetta sjónarmið má taka, enda hefur það margsýnt sig að ábyrgðarmikil störf lögreglumanna útheimta sérhæfðan undirbúning og þjálfun og hafa stjórnvöld á undanförunum árum lagt á það áherslu að efla starfsemi Lögregluskóla ríkisins. Útskrifuðum lögreglumönnum frá Lögregluskóla Íslands hefur fjölgað á undanförunum árum vegna eflingar skólans. Lögð er áhersla á að það er skýrt hæfisskilyrði að þeir sem skipaðir eða settir eru í stöður lögreglumanna hafi lokið námi frá Lögregluskóla ríkisins. Á hinn bóginn er til þess að líta að heimild 5. mgr. 28. gr. um tímabundna ráðningu í starf lögreglumanns án þess að viðkomandi uppfylli það að skilyrði að hafa lokið námi frá Lögregluskóla ríkisins er mjög þröng og frumvarpið felur ekki í sér breytingu þar á. Tekur heimildin eingöngu til ráðningar til tímabundinna starfa innan lögreglunnar vegna orlofstöku, veikinda- eða slysaforfalla eða tímabundinna leyfa lögreglumanna. Þá er þess krafist í núgildandi lögum að enginn sem hefur próf frá Lögregluskóla ríkisins sé tiltækur í stöðuna og að viðkomandi uppfylli sérstök hæfisskilyrði 2. mgr. 38. gr. lögreglulaga, þ.m.t. að standast inntökupróf í Lögregluskóla ríkisins samkvæmt kröfum valnefndar með áherslu á íslensku og þrek. Því var horfið frá því að fella þessa heimild niður um sinn.

Um 8. gr.

Um er að ræða nýmæli þar sem kveðið er á um að lögreglumenn sem og aðrir sem starfa innan lögreglunnar skuli ekki hafa gerst sekir um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Sambærilegar hæfiskröfur eru gerðar til hæstaréttar- og héraðsdómara, sbr. lög um dómstóla, nr. 15/1998, og til sérfróðra meðdómsmanna samkvæmt ákvæðum laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Við túlkun á því hvað teljist refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti er litið til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, þar sem kemur fram að enginn telst hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að dómur fyrir refsivert brot hefur ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hafi verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing sé fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla sé dæmd. Af þessu leiðir að brot sem hefur flekkun mannorðs í för með telst vera svívirðilegt að almenningsáliti.

Lögreglu er þannig heimilt að sannreyna að hæfisskilyrði sé uppfyllt með því að afla að eigin frumkvæði upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu.

Um 9. gr.

Þá breytingu sem hér er lögð til leiðir af breytingum sem lagt er til að gerðar verði á 4. mgr. 28. gr. lögregluglulaga, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr.

Vísað er til athugasemda við 7. gr. frumvarpsins. Hér er kveðið á um að lögreglumannsefni þurfi að uppfylla sömu skilyrði og lögreglumenn, sbr. 28. gr. a, sjá 8. gr. frumvarpsins. Valnefnd Lögregluskóla ríkisins verði heimilt að staðreyna hvort viðkomandi uppfylli skilyrði b-liðar greinarinnar og afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu í því skyni. Breytingar á 3. mgr. leiðir af fyrirhuguðum aðskilnaði á embættum lögreglustjóra og sýslumanna og því yfirtekur Lögreglustjórafélagið það hlutverk Sýslumannafélagsins að tilnefna í valnefnd skólans.

Um 11. gr.

Gert er ráð fyrir því að lögin öðlist gildi 1. janúar 2015 hvað varðar breytingar á umdæmum og aðskilnað lögreglustjóra og sýslumanna, en önnur ákvæði frumvarpsins öðlist þegar gildi, þ.m.t. ákvæði frumvarpsins um flutning tiltekinna verkefna frá lögreglustjórum, sbr. 12. gr., ákvæði varðandi framkvæmd bakgrunnusathugana og útgáfu öryggisvottana hjá lögreglu, sbr. 2. gr., ákvæði varðandi samstarfsnefndir lögreglu og sveitarfélags, sbr. 6. gr., breytingar á skipunarvaldi innan lögreglunnar, sbr. 7. gr., auk strangari reglna varðandi hæfiskröfur til lögreglumanna og lögreglumannsefna, sbr. 8. og 10. gr. Breytingar á 1. gr., b-lið 2. gr. og 5. gr. má segja að séu tæknilegs eðlis. Þá er miðað við að ákvæði I og II til bráðabirgða öðlist þegar gildi enda mikilvægt að skýrt umboð sé til þess að hefja nauðsynlegan undirbúning nýrra lögregluembættanna, þ.e. annarra lögregluembættanna en embætta lögreglustjóranna á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum þar sem breytingar á umdæmaskipan samkvæmt frumvarpinu taka ekki til þeirra.

Um 12. gr.

Hér eru gerðar breytingar á ýmsum lögum sem miða að aðskilnaði lögreglustjóra og sýslumanna. Lagt er til að ýmsar leyfisveitingar, sem nú eru í höndum lögreglu, færast til sýslumanna, en raunin hefur verið sú að mikill fjöldi þessara leyfa hefur í reynd verið afgreiddur af almennum starfsmönnum sýslumannsembættanna.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í upphafi er tekið fram að ráðherra skuli skipa verkefnisstjórn sem hefur með höndum undirbúning þeirra breytinga sem lög þessi mæla fyrir um samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Þegar kveða á um umdæmismörk í fyrsta sinn eða ákveða skipulag embættis innan umdæmisins skal fara eftir 3. gr. frumvarpsins við setningu þeirra reglugerða sem ákvæðið kveður á um. Ekki er gert ráð fyrir að farið sé að ákvæðum núgildandi laga við þá vinnu þar sem breyta á núgildandi skipan embættanna í samræmi við það frumvarp sem hér er lagt fram og um gríðarlega kerfisbreytingu er að ræða, bæði á embættum lögreglustjóra og sýslumanna. Þar af leiðandi er nauðsynlegt að bæði lögreglu- og sýslumannsembætti verði skipulögð með hliðsjón hvort af öðru, skipulagi opinberrar þjónustu, sem og með hliðsjón af landfræðilegum aðstæðum.

Þau embætti lögreglustjóra sem kveðið er á um í 3. tölul. 1. mgr. 6. gr. núgildandi lögreglulaga verða lögð niður og ný embætti búin til á grunni þeirra. Af því leiðir að í ákvæðinu er kveðið á um forgang starfandi lögreglustjóra við samþykkt laganna til skipunar eða flutnings á grundvelli laga nr. 70/1996 í ný embætti lögreglustjóra. Ekki þarf að auglýsa embættin laus til umsóknar skv. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Við val á lögreglustjórum í hin nýju embætti skal leitast við að þeir verði allir valdir á sama tíma og það einnig gert samhliða vali á sýslumönnum samkvæmt frumvarpi því sem lagt hefur verið fram til laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði. Gefa skal starfandi lögreglustjórum skv. 3. tölul. 1. mgr. 6. gr. núgildandi lögreglulaga kost á að sækjast eftir nýju embætti lögreglustjóra skv. 3.–8. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarps þessa og skal við innbyrðis val á milli þeirra um hver gegni hvaða embætti gæta að málefnalegum sjónarmiðum. Framangreint á ekki við um embætti lögreglustjóranna á höfuðborgarsvæðinu eða á Suðurnesjum þar sem þau embætti verða ekki lögð niður með frumvarpi þessu og munu þau ekki taka neinum breytingum samkvæmt því.

Fái starfandi lögreglustjóri ekki skipun eða flutning í nýtt embætti samkvæmt frumvarpi þessu skal leitast við að bjóða honum starf hjá embætti lögreglu eða sýslumanns eða laus störf á umsýslusviði ráðuneytisins, sé slíkt mögulegt. Hér getur t.d. verið um að ræða störf hjá stofnunum eða í ráðuneytinu, sbr. þau verkefni sem því ráðuneyti sem fer með málefni lögreglu og löggæslu er falið samkvæmt forsetaúrskurði nr. 100/2012, um skiptingu stjórnarmálaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Í ákvæðinu er áréttað að ekki þarf að auglýsa þau embætti eða störf laus til umsóknar sem hér eru til umfjöllunar, enda á að reyna að koma í veg fyrir að nokkur af núverandi embættis- eða starfsmönnum embættanna verði atvinnulaus við breytingarnar. Í því ljósi kann að vera þörf á ákveðnu svigrúmi til að tryggja viðkomandi embættis- og starfsmönnum störf hjá hinu opinbera, enda er um gríðarlega breytingu að ræða á skipulagi opinberrar þjónustu sem á sér vart fordæmi. Þeir embættismenn sem skipaðir eru í ný embætti skulu ekki missa í neinu þau réttindi sem þeir hafa áunnið sér samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996.

Við ráðstöfun starfa og embætta samkvæmt ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að ekki þurfi að auglýsa störfin laus til umsóknar skv. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá skulu lögreglustjórar eiga þess kost að lýsa því yfir að þeir muni ekki sækjast eftir nýju embætti lögreglustjóra. Hefja þeir þá töku biðlauna í samræmi við ákvæði 34. gr. laga nr. 70/1996, enda hefur embætti þeirra verið lagt niður með lögum þessum.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Hér eru tekin af tvímæli um að ný embætti lögreglustjóra skv. 3. gr. frumvarpsins taki við öllum réttindum, eignum og skyldum þeirra lögregluembætta sem þau leysa af hólmi. Embættin munu þó ekki taka við þeim réttindum og skyldum sem tilheyra sýslumannshlutanum, en samkvæmt nýju skipulagi verða lögreglustjórar ekki jafnframt sýslumenn. Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að eftir að lögreglustjórar hafa verið valdir og skipulag embættanna mótað, skuli hefja vinnu við að bjóða starfsfólki eldri embætta störf á nýjum embættum innan hvers umdæmis. Við þá vinnu verða sýslumaður og lögreglustjóri þeirra umdæma sem stofnuð hafa verið á grunni eldri embætta að hafa samvinnu. Gengið er út frá því að lögreglumenn verði áfram skipaðir við ný embætti lögreglustjóra. Leitast skal við að raska högum starfsfólks sem minnst og fá fram afstöðu starfsfólks núverandi embætta til þess hvort þeim hugnist að starfa á embætti lögreglustjóra eða sýslumanns. Skal reynt að koma til móts við óskir starfsmanna, sé það mögulegt. Á þetta getur reynt þegar starfsmaður sinnir starfi við

lögregluhluta innan núverandi embættis en samsvarandi starf innan lögreglu verður ekki staðsett á þeim stað sem viðkomandi starfar eða býr, en aftur á móti getur verið um það að ræða að svipað starf verði til innan embættis sýslumanns. Skal þá leitast við að bjóða honum það, sé það hægt. Varðandi lögreglumenn gildir það að meginreglu að þeir skulu skipaðir við ný lögregluembætti.

Núverandi starfsfólk á við breytingarnar ekki að missa áunnin kjör sem það hefur aflað sér, að öðru leyti en því sem greinir í ákvæðinu. Í þessu samhengi skal hafa í huga ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Rétt er að taka fram að embættis- eða starfsmenn kunna þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi sínu eða starfsstigi vegna þeirra skipulagsbreytinga sem þetta frumvarp kveður á um, eða sem leiðir af sameiningu embætta í hverju umdæmi og af uppskiptingu milli lögreglu og sýslumanns, með hliðsjón af nýju skipuriti. Komi upp sú staða að ekki sé unnt að bjóða embættis- eða starfsmanni embætti eða starf við nýtt embætti lögreglu eða sýslumanns og öll slík úrræði tæmd, skal leitast við að bjóða honum starf á umsýslusviði þess ráðuneytis sem fer með málefni lögreglu og löggæslu sé það mögulegt. Hér getur t.d. verið um að ræða störf hjá stofnunum eða ráðuneytinu, sbr. þau verkefni sem ráðuneytinu er falið samkvæmt forsetaúrskurði nr. 100/2012, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Leitast á við að enginn af núverandi embættis- eða starfsmönnum embættanna verði atvinnulaus við breytingarnar. Í því ljósi kann að vera þörf á ákveðnu svigrúmi til að tryggja viðkomandi embættis- eða starfsmönnum störf hjá hinu opinbera, enda er um gríðarlega breytingu að ræða á skipulagi opinberrar þjónustu sem á sér vart fordæmi. Í ákvæðinu er áreittað að ekki þarf auglýsa þau störf laus til umsóknar sem hér eru til umfjöllunar í samræmi við ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996. Ákvæðið öðlast þegar gildi og fellur úr gildi 1. janúar 2015.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Ákvæði til bráðabirgða III kveður á um heimild til ráðherra að sameina embætti lögreglustjóra í hverju umdæmi fyrr en lögin kveða á um. Ákvæðið vikur til hliðar 6. gr. lögreglulaga, sbr. 2. gr. nógildandi laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, þar sem m.a. er kveðið á um fjölda umdæma. Slíkt getur t.d. átt við í þeim tilvikum þar sem ekkert er að vanbúnaði við að sameina embætti lögreglustjóra, lokið hefur verið við að skipa sýslumann og lögreglustjóra í umdæmið og þeir eru jafnvel þeir einu sem enn eru starfandi í umdæminu samkvæmt eldra skipulagi. Jafnframt þarf að hafa verið lokið við að ákveða hvar embættið skuli hafa aðsetur, þjónustustöðvar og ráða starfsfólk. Í þeim tilvikum þar sem aðstæður eru með þessum hætti kann að vera fjárhagslegur ávinningur af því að sameina embættin sem fyrst, svo unnt sé að vinna eftir nýju skipulagi og ná fyrir fram þeirri hagræðingu í rekstri sem stefnt er að. Slíkt er einnig til hagsbóta fyrir starfsfólk. Nauðsynlegt er að breyting sem þessi sé birt og kunngerð almenningi, þá í reglugerð sem skal birt með stoð í þessu ákvæði. Ákvæði þetta vikur því til hliðar nógildandi lagaákvæðum um umdæmaskipan að því marki sem það varðar það umdæmi sem er til umfjöllunar. Ákvæðið öðlast þegar gildi og fellur úr gildi 1. janúar 2015.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum,
nr. 90/1996, með síðari breytingum (fækkun lögregluumdæma,
aðskilnaður embætta lögreglustjóra og sýslumanna, hæfiskröfur).**

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögregluumdæmin í landinu verði átta í stað fimmtán eins og nú er og einnig er gert ráð fyrir aðskilnaði á embættum lögreglustjóra og sýslumanna. Í tengslum við það er lagt til að ráðherra verði heimilt að fela sýslumönnum að fara með daglega lögreglustjórn í umboði lögreglustjóra á tilteknum svæðum með tilliti til sérstakra aðstæðna í einstökum landshlutum. Fyrir þessari breytingu eru talin vera bæði fagleg og fjárhagsleg rök. Með stækkun lögregluumdæma er stefnt að því að standa vörð um grunnþjónustu lögreglunnar og auka samhæfingu og samstarf. Þá má með stærri rekstrareiningum ná fram meiri hagkvæmni í rekstri en raunhæft er að miða við í mjög fámennum lögreglu-liðum. Er gert ráð fyrir að samhliða lagabreytingunni verði gerð ný skipurit embætta með það fyrir augum að draga úr kostnaði við yfirstjórn, mæta niðurskurði liðinna ára og fyrir-sjáanlegu aðhaldi í ríkisfjármálum á næstu árum.

Gert er ráð fyrir að frumvarp þetta taki gildi 1. janúar 2015. Áformað er að vinna að útfærslu á fjárhagsramma einstakra embætta í innanríkisráðuneytinu og stofnana þess á komandi missirum og að þeirri vinnu ljúki fyrir gildistöku laganna. Meðal annars þarf að taka mið af útfærslu þátta eins og meginskipulags, endurskoðunar starfsstiga, áhrifa af tilfærslu verkefna o.fl. Einnig þarf að útfæra fjárhagslegan aðskilnað lögregluembætta og sýslumanns-embætta, en gert er ráð fyrir að þar sem embættismenn færast úr störfum sýslumanna inn í hin nýju lögregluembætti muni sýslumenn í aðliggjandi sýslumannsumdæmum verða settir til að fara með þau embætti sem þannig losna.

Fyrirhugað er að skipa verkefnisstjórn til að stýra breytingaferlinu, samræma framkvæmd og styðja lögreglustjóra við uppbyggingu viðkomandi embætta. Þá er gert ráð fyrir að verkefnisstjórnin stýri tilfærslu verkefna. Verkefnisstjórninni er ætlað að útfæra samrunaáætlun en það er verk-, tíma- og kostnaðaráætlun um framkvæmd lagabreytinganna. Í áætluninni verði fjallað um það sem þarf að gera á hverjum tíma í innleiðingarferlinu og hve miklum tíma og fjármunum verður varið til verksins. Í þessum undirbúningi felst að móta meginstefnu um uppbyggingu, skipulag og viðfangsefni lögregluembætta. Undir það falla þættir eins og gerð skipurita, staðsetning starfsstöðva, húsnæði, breytingar á starfsmannahaldi, endurmat starfsstiga og áætlun um tilfærslu verkefna. Eitt lykilverkefni í þessu sambandi er greining og útfærsla aðskilnaðar lögregluembætta og sýslumannsembætta.

Gert er ráð fyrir að ný lögregluembætti taki við öllum réttindum og skyldum þeirra embætta sem fyrir eru, þar á meðal öllum starfsmönnum á sömu kjörum og áður, að undanskildum lögreglustjórunum sjálfum. Um starfslok þeirra gilda ákvæði starfsmannalaga um niðurlagningu stöðu. Gert er ráð fyrir að embættin starfi í óbreyttu formi þar til nýtt skipulag þeirra tekur gildi 1. janúar 2015. Sá tími frá því að lögreglustjórar verða skipaðir við ný embætti og þangað til hin nýju embætti taka til starfa verður nýttur til að móta alla meginþætti starfsemi nýrra embætta.

Samhliða frumvarpi þessu er lagt fram frumvarp til laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, þar sem lögð er til fækkun sýslumannsembætta í landinu úr tuttugu og fjórum í átta. Vísað er til umsagnar um það frumvarp hvað varðar þá þætti.

Innanríkisráðuneytið gerir ekki ráð fyrir því að frumvarpið leiði til breytinga á núverandi fjárveitingum til málaflokksins. Skipulagsbreytingarnar muni hafa í för með sér að ný og stærri embætti geti betur sinnt lögbundnum skyldum sínum og náð þeim aðhaldsmarkmiðum sem þeim hafa verið sett á undanförunum árum. Að mati fjármálaráðuneytis má ætla að frumvarpið geti gefið færi á verulegri hagræðingu í rekstri lögreglustofnana. Hins vegar er áformað af hálfu innanríkisráðuneytis að nýta það svigrúm sem kann að felast í endurskipulagningunni til að mæta aðhaldskröfum liðinna ára en einnig til að efla ýmis verkefni og auka þar með kostnað á öðrum sviðum innan málaflokksins.

Á vegum innanríkisráðuneytisins hefur ekki farið fram greining á fyrirkomulagi nýrra lögregluembætta né liggja fyrir rekstraráætlanir um endurskipulagða starfsemi þannig að hægt sé með góðu móti að leggja mat á þessa þætti. Ekki liggur heldur fyrir mat á mögulegum biðlaunarétti embættismanna sem og annarra starfsmanna sem falla undir ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, og ráðnir voru fyrir gildistöku þeirra 1. júní 1996. Það kynni að hafa verið heppilegra í þessu tilliti að vinna verkefnisstjórnar hefði verið framkvæmd áður en lagafrumvarpið kom fram, þannig að fyrir lægi hver ávinningur af breytingum væri og hvernig ráðstafa mætti þeim fjármunum í samhengi við fjárheimildir til málaflokksins á komandi árum. Ekki síst í ljósi þess að nokkuð er síðan að áform um slíka verkefnisstjórn voru lögð fram í frumvarpi á 138. lög-gjafarþingi 2009–2010 sem ekki náði fram að ganga.

Þar sem ekki liggja fyrir af hálfu innanríkisráðuneytisins rekstraráætlanir og stjórnsýslugreining um áformaða starfsemi endurskipulagðra löggæslustofnana er ekki unnt að meta fjárhagsleg áhrif af lögfestingu frumvarpsins. Ætla verður að starfsemin verði eftir sem áður lögðu að útgjaldaramma málaflokksins samhliða því sem leitast verði við eins og kostur er að draga úr tilkostnaði við hana til að styðja við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að jöfnuður náist í ríkisfjármálum.