

Frumvarp til laga

um breytingu á lögregluglögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

4. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að skipa aðstoðarríkislögreglustjóra sem er ríkislögreglustjóra til aðstoðar og staðgengill hans.

2. 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.

Umdæmi lögreglustjóra skulu ákveðin með reglugerð að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum er heimilt að skipa aðstoðarlögreglustjóra sem er lögreglustjóra til aðstoðar og staðgengill hans.

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. Innanríkisráðherra er heimilt að fela sýslumanni daglega lögreglustjórn í umdæmi sínu, í umboði viðkomandi lögreglustjóra enda mæli sérstakar aðstæður í landshluta með því.

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

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

3. 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.

4. gr.

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

5. gr.

1. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

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

6. gr.

28. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar til fimm ára í senn ríkislögreglustjóra, aðstoðarríkislögreglustjóra samkvæmt heimild í 4. mgr. 5. gr., lögreglustjóra og aðstoðarlögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum samkvæmt heimild í 3. mgr. 6. gr.

Ríkislögreglustjóri, aðstoðarríkislögreglustjórar, lögreglustjórar, aðstoðarlögreglustjórar og skólustjóri Lögregluskóla ríkisins skulu auk almennra hæfisskilyrða til þess að hljóta skipun í embætti á vegum ríkisins jafnframt fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

- a. vera lögráða og hafa aldrei misst forræði á búi sínu,
- b. hafa 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,
- c. hafa lokið fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt.

Til að staðreyna hvort viðkomandi uppfyllir skilyrði b-liðar er lögreglu heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrár lögreglu.

Ríkislögreglustjóri skipar yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna til fimm ára í senn. Lögreglustjóri skipar aðra lögreglumenn með sama hætti. Hver sá sem skipaður er til lögreglustarfa skal hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um starfsstig innan lögreglunnar.

7. 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 málaskrár lögreglu. Skal skoðun

á því hvort starfsmenn uppfylli þetta skilyrði gerð með reglulegu millibili og eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. laganna:

- a. Við b-lið 2. mgr. bætast orðin: né hafa sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta.
- b. Við 5. mgr. bætist nýr málslíður er orðast svo: Til að staðreyna hvort viðkomandi uppfylli skilyrði b-liðar er valnefnd heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrárm lögreglu.

9. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2012. Ákvæði til bráðabirgða öðlast þó þegar gildi.

Við gildistöku laganna taka ný embætti lögreglustjóra við öllum réttindum, eignum og skyldum þeirra lögregluembætta sem þau leysa af hólmi. Þar á meðal taka ný embætti við öllum starfsmönnum eldri lögregluembætta á sömu starfskjörum, að undanskildum lögreglustjórum eldri embætta en störf þeirra eru lögð niður við gildistöku laga þessara.

10. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

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

1. *Lög um verslunaratvinnu, 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 og tölu: sýslumanns.
2. *Áfengislög, 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“ í 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna kemur í viðeigandi beygingarfalli: sýslumanni.

Ákvæði til bráðabirgða.

Fyrir 1. janúar 2012 er ráðherra heimilt að undirbúa stofnun nýrra lögregluembætta, m.a. með skipun lögreglustjóra sem hafi heimild til þess að bjóða mönnum starf í hinum nýju lögregluembættum. Þeir sem við gildistöku þessa ákvæðis eru skipaðir eða settir lögreglustjórar skulu njóta forgangs til skipunar í hin nýju embætti lögreglustjóra og er heimilt að flytja þá í hin nýju embætti á grundvelli 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þeim lögreglustjórum sem ekki hljóta skipun í ný embætti lögreglustjóra skulu boðin störf í hinum nýju lögregluembættum Við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði þarf ekki að gæta 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Ráðherra skal við gildistöku þessa ákvæðis skipa verkefnisstjórn sem hefur með höndum framkvæmd þeirra breytinga sem lög þessi mæla fyrir um.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

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

- Aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði árið 1992 sem fól í sér að lögreglustjórar fóru ekki lengur með dómsvald.
- Stofnsetningu embættis ríkislögreglustjóra árið 1996 en samhliða því var Rannsóknarlögregla ríkisins lögð niður.
- Tilfærslu ýmissa verkefna til embættis ríkislögreglustjóra auk nýrra verkefna hjá embættinu.
- Sameiningu og fækkun lögreglustjóraembætta úr 25 í 15 árið 2007.
- Með breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, sem tók gildi 1. janúar 2007, 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 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 rannsóknardeildir 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 þann 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, skólastjóri 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 ákæranda, 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 liggur til grundvallar frumvarpi þessu. Var það eindregin niðurstaða starfshópsins að stækka þyrfti lögregluumdæmi frá því sem nú er, auk þess sem hafa yrði hliðsjón af hugmyndum sem fram kæmu 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 töluverðum sparnaði með hagræðingu innan lögreglunnar án þess að slíkt kæmi að fullu fram í skertri löggæslu.

Á grundvelli framangreindra niðurstaðna ákvað þáverandi dómsmálaráðherra, frú 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 áfram. 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 styðst m.a. við sjónarmið um að lögreglulið ættu helst ekki telja færri en 30–50 lögreglumenn til að þau geti 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.

Frumvarpið er nú lagt fram á ný nokkuð breytt en byggist að meginstefnu til á frumvarpi því sem framangreindur starfshópur dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins skilaði til ráðuneytisins og lagt var fram á 138. löggjafarþingi vorið 2010. Í frumvarpi þessu er lagt til að lögregluembættin verði 8 talsins í stað 6. 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. Umdæmis-mörk verði ekki lögbundin heldur ákveðin með reglugerð að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að ný sameinuð embætti taki til starfa 1. janúar 2012.

Með framlagningu frumvarps þessa er fylgt þeirri meginstefnu sem hefur verið framkvæmd undanfarna áratugi í skipulagi lögreglunnar og réttarvörslukerfisins. Skref fyrir skref hefur sérhæfing aukist og einstakar stofnanir orðið öflugri. Fyrir tuttugu árum var löggæslan utan Reykjavíkur á hendi ríflega tuttugu embætta sem jafnframt sinntu störfum sýslumanna og dómara. Sjálfstæði dómsvaldsins og uppbygging héraðsdómstólanna fól í sér stórt framfaraskref sem fáir mundu vilja að stigið yrði til baka. Hið sama gildir um þá stækkun lögregluumdæma sem framkvæmd var 2007.

Meginatriði frumvarpsins eru þessi:

Lagt er til að lögregluumdæmin verði 8 í stað 15 eins og nú er. Það skal tekið fram að í frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði heimilt að fela sýslumönnum að fara með daglega lögreglustjórn í umboði lögreglustjóra á tilteknum svæðum af tilliti til sérstakra aðstæðna í einstökum landshlutum, sem gera það að verkum að heppilegt kann að þykja að halda í það fyrirkomulag að dagleg verkstjórn lögreglu sé í höndum viðkomandi sýslumanns.

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 lögreglunnar um allt land. Fækkun og stækkun lögregluliða skapar forsendur til þess að lögreglustjórar vinni saman með miklu nánari hætti en nú í þeim tilgangi að stuðla að meiri samhæfingu lögregluliða um allt land. Í ársbyrjun 2007 tóku gildi breytingar á skipulagi lögreglunnar sem áttu sér langan aðdraganda. Þær fólust einkum í stækkun umdæma. 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 einnig ítarleg skýrsla matsnefndar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá því í apríl 2008, sem unnin var á vegum þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra. Sá niðurskurður sem lögreglan hefur gengið í gegnum frá árinu 2008 hefur 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 fyrirsjáanlegt 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 frumvarp þetta taki gildi 1. janúar 2012. Samhliða vinnu við lagafrumvarpið þarf að vinna að nánari útfærslu á fjárhagsramma einstakra embætta í innanríkisráðuneytinu. Meðal annars þarf að taka mið af útfærslu þátta eins og útfærslu meginskipulags, endurskoðun starfsstiga, áhrifa 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 inn á hin nýju lögregluembætti muni sýslumenn úr aðliggjandi umdæmum 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 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 yrðu 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 sameiningar. Í áætluninni verði fjallað um það sem þarf að gera á hverjum tíma í sameiningarferlinu 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 innanríkisráðherra geti beitt flutningsheimildum til að raða núverandi lögreglustjórum til starfa á 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 2012. Tíminn 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 mikilvægt 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 lögreglu. 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.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér 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 aðstoðar-ríkislögreglustjóra, verði þess þörf, sem sé ríkislögreglustjóra til aðstoðar og jafnframt staðgengill hans.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögregluumdæmum verði fækkað úr 15 í 8. Þau verði á höfuðborgarsvæðinu, á Suðurnesjum, á Vesturlandi, Vestfjörðum, á Norðurlandi vestra, á Norðurlandi eystra, á Austurlandi og á Suðurlandi. Með þessari breytingu er stefnt að því að til verði öflug lögreglulið, sem njóti styrks af stærrri liðsheild með færri yfirmönnum og verði hagkvæmari rekstrareiningar til lengri tíma litið. Heppilegt þykir að lögbinda ekki umdæmis-mörk heldur verði innanríkisráðherra 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 sveitarfélög eða taka með öðrum hætti afstöðu til þess í lögunum hvar starfsstöðvar og varðstofur innan umdæmisins séu staðsettar. Tækni framfarir, bættur búnaður lögreglu, ekki síst fjarskiptabúnaður, 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 lögregluliðanna með hliðsjón af löggæsluþörf og fjárveitingum.

Lagt er 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.

Vakin er athygli á því að í greininni er lagt til að lögfest verði heimild til þess að fela sýslumönnum að fara með daglega lögreglustjórn í umboði lögreglustjóra. Þannig er unnt að taka tillit til aðstæðna í einstökum landshlutum, þar sem samgönguerfiðleikar og ákveðin einangrun gera að verkum að heppilegt kann að þykja að halda í það fyrirkomulag að dagleg verkstjórn sé í höndum sýslumanns.

Lagt er til að í 5. 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 3. gr.

Í þessari grein er lagt til að gerð verði breyting á þeirri skipan frá árinu 2007 að fela sérstökum rannsóknardeildum innan 8 lögregluembættanna rannsókn alvarlegra og stærri brota þannig að brot framin í einu umdæmi geti sætt rannsókn rannsóknardeildar 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 rannsóknardeildir verði starfræktar í öllum 8 lögregluumdæmunum enda er það óþarft þar sem rannsóknir skulu fara fram í öllum umdæmum. Lögreglurannsóknir samþættaðast almennu lögreglustarfi í umdæmunum og lögregluembættin eru 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.

Ákvæði 5. mgr. 8. gr. laganna hefur ekki verið nýtt né talin þörf á því. Ekki er hagkvæmt að hafa fleiri en eina greiningardeild innan lögreglunnar og er það því fellt brott.

Ákvæði nágildandi laga um að lögreglustjórnin 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% hegningarlaga brota 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. Miðað við það að langflest brotin eru framin á höfuðborgarsvæðinu eða um 70% er skynsamlegt að sérstök tæknideild starfi í sem mestri nálægð við og með stærstu rannsóknardeildinni á landinu og viðhaldi með því þekkingu sinni á því sem gerist í rannsóknum þar, haldi sýn á nýjungum í rannsóknum og stuðli að sem bestri samvinnu við aðra rannsakara. Langflest brot eru þeirrar tegundar að rannsókn þeirra krefst ekki flókinna eða sérstakra rannsóknarræða. Lögreglurannsóknir byggjast stöðugt meira á alþjóðlegum samskiptum og tæknilausnum sem krefjast sérstakrar kunnáttu. Þessi tengsl og sérhæfing verður ekki byggð upp á mörgum stöðum.

Um 4. gr.

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

Um 5. gr.

Hér er fjallað um samstarfsnefnd lögreglu og sveitarfélaga. Er lagt til að sveitarstjórar 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 6. gr.

Hér er fjallað um hæfisskilyrði ríkislögreglustjóra, aðstoðarríkislögreglustjóra, lögreglustjóra, aðstoðarlögreglustjóra og skólastjóra Lögregluskóla ríkisins. Í núgildandi lögum er vísað í hæfisskilyrði sýslumanna um hæfi lögreglustjóra, en í lögum nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, segir um hæfisskilyrði sýslumanna 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. Hér er lagt til að efnisreglurnar um hæfisskilyrði lögreglustjóra verði teknar upp í lögreglulög. Á hinn bóginn er ekki lagt til að verulegar breytingar verði gerðar á þessum skilyrðum nema 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. Í 12. gr. dómstólalaga segir að þann einan megi skipa í embætti héraðsdómara sem fullnægir þessum skilyrðum:

1. Hefur náð 30 ára aldri.
2. Hefur íslenskan ríkisborgararétt.
3. Er svo á sig kominn andlega og líkamlega að hann geti gegnt embættinu.
4. Er lögráða og hefur aldrei misst forræði á búi sínu.
5. Hefur hvorki gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem dómáramur verða almennt að njóta.
6. Hefur lokið embættisprófi í lögfræði eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður því jafngilt.
7. Hefur í minnst þrjú ár verið alþingismaður eða stundað málflutningsstörf að staðaldri eða gegnt lögfræðistörfum að aðalstarfi hjá ríkinu eða sveitarfélagi, en leggja má saman starfstíma í hverri af þessum greinum.

Fyrsta skilyrðið í þessari upptalningu á ekki við um sýslumenn og lögreglustjóra og virðist óþarft að taka það upp. Annað skilyrðið er almenns eðlis og er að finna í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og því ekki ástæða til að tiltaka það sérstaklega í lögreglulögum. Síðustu tvö skilyrðin lúta að menntun og reynslu.

Í ljósi þess að ekki verður skilið milli ákærvalds og lögreglu er talið rétt að miða við að lögreglustjórar séu lögfræðingar. Á hinn bóginn er skilyrðið í 7. tölul. 12. gr. dómstólalaga nær eingöngu miðað við reynslu af dómstörfum og þykir ástæðulaust að hafa skilyrði af þessu tagi í lögum, enda þykir mega gera ráð fyrir því að hæfustu umsækjendur um starf lögreglustjóra hafi jafnan umtalsverða reynslu.

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

Gert er ráð fyrir þeirri breytingu að ekki verður lengur kveðið á um að staðgengill lögreglustjóra þurfi að uppfylla sömu hæfisskilyrði og hann sjálfur. Með þessu er gengið skrefi lengra á þeirri braut sem mörkuð var með breytingu á lögreglulögum frá 2006, sem kom á embættum aðstoðarlögreglustjóra og aðstoðarríkislögreglustjóra, því samkvæmt þessu geta þeir undirmenn lögreglustjóra sem lokið hafa námi frá Lögregluskóla ríkisins verið staðgenglar hans. Slíkt mundi væntanlega einkum eiga við um þá menn sem einnig hafa lokið stjórnunarnámi eða öðru sambærilegu námi, svo sem nú á við um aðstoðarlögreglustjóra og aðstoðarríkislögreglustjóra. Í ljósi þess að stærð minnstu embættanna verður töluvert önnur en nú, þykir mega koma málum fyrir með þeim hætti innan þeirra að meðferð ákærvalds verði ekki teflt í tvísýnu þótt staðgengill lögreglustjóra sé ólöglerður.

Þá er lagt til að lögreglustjórar skipi alla lögreglumenn nema yfirlöggluþjóna og aðstoðaryfirlöggluþjóna við sitt embætti og er það gert til að undirstrika stjórnunarheimildir lögreglustjóra yfir starfsliði sínu og gera boðleiðir skýrari. Eðlilegt er að sá sem ber ábyrgð á störfum undirmanna sinna, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna, skipi starfsmenn sína, enda er það hann sem hefur heimildir 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, til áminningar á sinni hendi. Skipanir yfirlöggluþjóna og aðstoðaryfirlöggluþjóna færast frá innanríkisráðherra til ríkislögreglustjóra, en 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 þau að mikilvægt er að haldið sé á skipunarmálum stjórnenda embættanna með samræmdum og tryggum hætti eftir að hin nýju sameinuðu embætti taka til starfa. Lagt er til að sú heimild sem nú er að finna í 5. mgr. 28. gr. falli niður. Greinin er arfur frá þeim tíma þegar ekki var unnt að manna stöður lögreglumanna með menntuðum mönnum. Vegna mikillar eflingar lögregluskólans hefur þetta vandamál nú verið leyst. Þessi breyting hróflar ekki við störfum þeirra örfáu ómenntuðu lögreglumanna sem enn eru við störf. Nauðsynlegt er að ráðuneytið hugi að því hvort rétt sé að breyta reglugerð um héraðslögreglumenn til að fyrirbyggja að þessi breyting leiði til þess að alls ómögulegt verði að halda uppi löggæslu á ákveðnum stöðum og tímum

Um 7. 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. Lögreglu sé heimilt að sannreyna að hæfisskilyrði sé uppfyllt með því að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu.

Um 8. gr.

Visað er til athugasemda með 7. gr. frumvarpsins. Hér er kveðið á um að lögreglumannsefni þurfi að uppfylla sömu skilyrði og lögreglumenn, sbr. 28. gr. a, sjá 7. gr. frv. Valnefnd lögregluskólans verði heimilt að staðreyna hvort viðkomandi uppfylli skilyrði b-liðar greinarrinnar og afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu í því skyni.

Um 9. gr.

Gert er ráð fyrir því að lögin öðlist gildi 1. janúar 2012, sbr. þó ákvæði til bráðabirgða. Er gert ráð fyrir að hin nýju embætti taki við öllum réttindum og skyldum sem og eignum

þeirra lögregluembættu sem þau leysa af hólmi. Þar á meðal taki þau við öllum starfsmönnum embættanna á sömu starfskjörum að undanskildum lögreglustjórunum sjálfum en störf þeirra verða lögð niður. Vísað er til almennra athugasemda um framkvæmd breytinganna.

Um 10. gr.

Hér eru gerðar breytingar á ýmsum lögum sem miða að því að koma á aðskilnaði lögreglustjóra og sýslumanna. Eru ýmsar leyfisveitingar faldar sýslumönnum með þessum breytingum, en raunin hefur verið sú að mikill fjöldi leyfa sem krefst aðkomu lögreglustjóra samkvæmt lögum hefur í reynd ekki verið afgreiddur af lögreglumönnum heldur af almennum starfsmönnum sýslumannsembættanna.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að þrátt fyrir að hin nýju embætti taki ekki til starfa fyrir en 1. janúar 2012 taki lögin gildi þegar í stað að því leyti sem kveðið er á um í ákvæði til bráðabirgða. Þannig geti ráðherra tekið ákvörðun um hver verði lögreglustjóri í hinu nýja lögregluembætti og skipað hann í embætti þó svo að embættið taki ekki til starfa fyrir en 1. janúar 2012. Er þetta mikilvægt í ljósi þess að tilvonandi lögreglustjóri þarf að starfa með verkefnisstjórn þeirri sem skipa skal skv. 3. mgr. ákvæðisins að undirbúningi breytinganna. Þá er jafnframt kveðið á um að ekki þurfi að auglýsa hin nýju embætti og að ráðherra geti flutt menn til í embætti og skulu þeir sem skipaðir eru í embætti lögreglustjóra við gildistöku ákvæðis til bráðabirgða þá njóta forgangs. Vísast til nánari umfjöllunar í almennum athugasemdum hér að framan. Ákvæðið um forgangsrétt lögreglustjóra til starfa á sér fyrirmynd í 18. gr. laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, og ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 121/2010, um breytingar á lögum um stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að löggæslan verði aðskilin frá sýslumannsembættum og lögregluumdæmin stækkuð og þeim fækkað úr 15 í 8. 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. Í frumvarpinu er lagt til að umdæmis-mörk lögreglunnar verði ekki lögbundin heldur er gert ráð fyrir því að þau verði ákvörðuð í reglugerð að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þetta er gert þar sem fjöldi sveitarfélaga hefur verið að taka breytingum og má búast við að svo verði áfram. Samkvæmt frumvarpinu verða lögregluumdæmin ekki kennd við þéttbýliskjarna eða sveitarfélög og er ekki kveðið á um hvar starfsstöðvar og varðstofur innan umdæmanna eru staðsettar. Þá er jafnframt lagt til að sett verði heimild til að skipa einn aðstoðarríkislögreglustjóra í stað

ákvæðis um að ríkislögreglustjóra til aðstoðar séu tveir eða fleiri aðstoðarlögreglustjórar. Í frumvarpinu er jafnframt gert ráð fyrir því að meginreglan verði sú að rannsóknir mála fari fram í því umdæmi þar sem brot er framið en verði ekki í ákveðnum rannsóknardeildum eins og nú er. Það fyrirkomulag að brot framið í einu umdæmi sæti rannsókn rannsóknardeildar úr öðru umdæmi þykir ekki hafa gefist vel. Þá er gert ráð fyrir því að í hverju lögregluumdæmi verði starfrækt ein eða fleiri samráðsnefndir um málefni lögreglunnar. Í þeirri nefnd skulu sitja lögreglustjóri viðkomandi umdæmis og sveitarstjórar þeirra sveitarfélaga sem eru í lögregluumdæminu.

Við gildistöku laganna skal skipa verkefnisstjórn sem hafi með höndum framkvæmd þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu fram til gildistöku laganna sem gert er ráð fyrir að verði 1. janúar 2012. Verkefnisstjórninni er ætlað að vinna að nánari útfærslu á fjárhagsramma einstakra embætta. Fjárhagsleg greining hefur ekki verið framkvæmd né hafa verið gerðar rekstraráætlanir fyrir hin nýju embætti. Þannig er á þessu stigi ekki hægt að leggja mat á fjárhagslegan ávinning af sameiningu embættanna. Meðal annars á eftir að útfæra meginskipulag embættanna, endurskoðun starfsstiga og áhrif tilfærslu einstakra verkefna. Markmiðið er að ná fram hagræðingu í rekstri og hins vegar að auka faglega burði lögreglunnar á landsbyggðinni. Leitast verður við að ná fram betri stýringu á fjárveitingum til málaflokksins. Gera má ráð fyrir að það gerist einkum með fernum hætti. Í fyrsta lagi leiðir af stækkun embætta að yfirmönnum fækkar hlutfallslega meira en almennum lögreglumönnum. Í öðru lagi er áætlað að samþætting verkefna á landsvísu við einstök umdæmi lögreglu komi til með að nýta betur starfsfólk og samhliða endurskipulagningu á öllu innkaupaferli lögreglu náist fram veruleg hagræðing. Í þriðja lagi er áætlað að skipta fjárveitingum til löggæslu í samræmi við reiknilíkan þannig að meira tillit verði tekið til íbúafjölda og umferðar í umdæmi heldur en verið hefur. Þá þarf að útfæra fjárhagslegan aðskilnað lögregluembætta og sýslumannsembætta.

Gert er ráð fyrir að þar sem embættismenn færast úr störfum sýslumanna inn í hin nýju lögregluembætti muni sýslumenn úr aðliggjandi umdæmum verða settir til að fara með þau sýslumannsembætti sem þannig losna. Í þessu sambandi má nefna að við þessa breytingu mun stofnunum hins opinbera fjölga nokkuð því stofnuð verða 6 ný lögregluumdæmi en eftir sitja tiltölulega lítil sýslumannsembætti. Eins og bent er á í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu opinberra gjalda eru 23 embætti sýslumanna víðs vegar um landið ásamt tollstjóra sem sjá um innheimtu opinberra gjalda. Í skýrslunni er bent á nauðsyn þess að móta skýra stefnu í innheimtumálum og að landið verði gert að einu innheimtuumdæmi. Ástæða virðist til að huga að þessu til að leita frekari leiða til hagræðingar og skilvirkni á þessu sviði.

Á þessu stigi liggur ekki fyrir af hálfu innanríkisráðuneytisins greining á fyrirkomulagi nýrra lögregluembætta né rekstraráætlanir fyrir endurskipulagðri starfsemi á þessu sviði þannig að hægt sé að meta fjárhagsleg áhrif. Gera má ráð fyrir að breytingarnar sem felast í frumvarpinu hafi í för með sér að ný og stærri embætti geti betur sinnt lögbundnum skyldum sínum og náð þeirri hagræðingarkröfu sem gerð hefur verið til þeirra á undanförunum árum.