

Frumvarp til laga

um breytingu á lögreglugögum og gögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (Menntun lögreglumanna)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

I. KAFLI

Breyting á lögreglugögum nr. 90/1996, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 2. mgr. 5. gr. bætist nýr stafliður, h. liður, svohljóðandi: að starfrækja mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, sbr. VIII. kafla laganna.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Orðin „skólastjóri Lögregluskóla ríkisins“ í 1. mgr. falla brott.

b. Í stað orðanna „Lögregluskóla ríkisins“ í 8. mgr. kemur: lögreglufræði.

3. gr.

Í stað orðanna „a-, b-, c- og d-liðum 2. mgr. 38. gr. laganna“ í 1. mgr. 10. gr. laganna kemur: „a-, b-, c-, d- og e- liðum 1. mgr. 38. gr. laganna“.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

a. Á eftir orðinu „lögreglustjórar“ í 2. mgr. kemur: og

b. Orðin „og skólastjóri Lögregluskóla ríkisins“ í 2. mgr. falla brott.

c. Á eftir orðunum „Lögregluskóla ríkisins,“ í a-lið 3. mgr. kemur: eða diplómaprófi í lögreglufræðum sem jafngildir a.m.k. 120 stöðluðum námseiningum auk starfsnáms á vegum lögreglunnar.

d. Á eftir orðunum „Lögregluskóla ríkisins“ í 4. mgr. kemur: eða diplómaprófi í lögreglufræðum sem jafngildir a.m.k. 120 stöðluðum auk starfsnáms á vegum lögreglunnar.

e. Í stað orðanna „prófi frá Lögregluskóla ríkisins, enda fullnægi hann skilyrðum 2. mgr. 38. gr. laganna og enginn með próf frá Lögregluskóla ríkisins er tiltækur í stöðuna“ í 5. mgr. kemur: prófi frá Lögregluskóla ríkisins eða diplómaprófi í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 120 stöðluðum námseiningum auk starfsnáms á vegum lögreglunnar, enda fullnægi hann skilyrðum a-, b-, c-, d- og e- liðum 1. mgr. 38. gr. a laganna og enginn með próf frá Lögregluskóla ríkisins eða diplómapróf í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 120 stöðluðum námseiningum auk starfsnáms á vegum lögreglunnar er tiltækur í stöðuna.

5. gr.

VIII. kafla laganna, er hefur fyrirsögnina **Menntun lögreglu**, orðast svo:

a. (36. gr.)

Ríkislögreglustjóri gerir ár hvert greiningu á æskilegum fjölda nemenda í starfsnám hjá lögreglu á grundvelli áætlunar um endurnýjun í lögreglu ríkisins. Hafa skal þá greiningu til hliðsjónar við mat á inntöku nema í starfsnám hjá lögreglu ár hvert.

Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Áætlun um endurnýjun í lögreglu ríkisins.

b. (37. gr.)

Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu starfar innan embættis ríkislögreglustjóra. Þar skal starfrækt fræðslusetur lögreglu.

Hlutverk mennta- og starfsþróunarsetursins er meðal annars:

- a. að annast starfsnám nema í lögreglufræðum við háskóla sbr. 38. gr. laganna í samstarfi við háskóla,
- b. að hafa umsjón með símenntun lögreglumanna innan lögreglu,
- e. að annast skipulagningu og framboð sérhæfðra námskeiða, eftir atvikum í samstarfi við háskóla eða á grundvelli alþjóðasamstarfs,
- g. að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um menntun lögreglumanna,
- h. að annast alþjóðasamskipti á vettvangi lögreglumenntunar,
- i. að annast önnur verkefni er lúta að menntun og fræðslu lögreglu.

Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Mennta- og þróunarsetur lögreglu.

c. (38. gr.)

Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu annast starfsnám lögreglunema og velur nema í starfsnám í samstarfi við háskóla. Ákvörðun setursins um val á nemum í starfsnám eru endanlegar. Nemar í starfsnámi skulu fullnægja eftirtöldum almennum skilyrðum:

- a. vera íslenskir ríkisborgarar, 20 ára og eldri,
- b. hafa ekki gerst brotlegir við refsilög; þetta gildir þó ekki ef brot er smávægilegt eða langt er um liðið frá því að það var framið, né hafa sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta,
- c. vera andlega og líkamlega heilbrigðir og standast læknisskoðun trúnaðarlæknis samkvæmt fyrirbyggjandi kröfum sem mennta og þróunarsetur lögreglu setur reglur um í samstarfi við háskóla,
- d. hafa lokið stúdentsprófi eða annarri sambærilegri menntun,
- e. samkvæmt nánari kröfum sem ráðherra setur með reglugerð, á grundvelli tillagna frá mennta- og þróunarsetri lögreglu, m.a. um menntun, starfsþjálfun, tungumálakunnáttu og líkamlega færni.

Til að sannreyna hvort viðkomandi uppfylli skilyrði b. liðar 1. mgr. er mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu.

Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Inntökuskilyrði nema í starfsnám hjá lögreglu.

d. (39. gr.)

Ráðherra setur í reglugerð, samkvæmt tillögu mennta- og starfsþróunarseturs, nánari fyriræli um framboð sérhæfðra námskeiða, inntökuskilyrði nema í starfsnám og starfsemi mennta- og þróunarseturs lögreglu.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

7. gr.

Orðin „Skólastjóri Lögregluskóla ríkisins“ í 7. tölul. 1. mgr. 22. gr. falla brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Þrátt fyrir ákvæði 6. gr. skulu nemendur, sem við gildistöku laga þessara eru í námi við Lögregluskóla ríkisins, eiga rétt á að ljúka því námi samkvæmt því námsskipulagi sem í gildi er við gildistöku laga þessara fram til 30. september 2016, miðað við gildandi reglur um námsframvindu. Skal Lögregluskóli ríkisins starfa fram til 30. september 2016 og ljúka starfrækslu grunnnáms í almennum lögreglufræðum fyrir þá nemendur sem hófu skólagöngu haustið 2015 og eiga að útskrifast frá skólanum í ágúst 2016.

II.

Lögregluskóli ríkisins telst formlega lagður niður frá og með 30. september 2016. Embætti og störf þeirra sem eru með ráðningarsamband við Lögregluskóla ríkisins við gildistöku laganna verða lögð niður frá og með 30. september 2016. Að öðru leyti fer um réttindi starfsmanna Lögregluskóla ríkisins samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996, með síðari breytingum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lögð til ný skipan lögreglumenntunar hér á landi. Þann 22. maí 2014 samþykkti Alþingi frumvarp til breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996, sem varð að lögum nr. 51/2014. Í samræmi við ákvæði til bráðabirgða í lögnum skipaði innanríkisráðherra í kjölfarið starfshóp til þess að endurskoða skipulag og starfsemi Lögregluskóla ríkisins og gera tillögu að framtíðarskipan lögreglumenntunar. Starfshópurinn skilaði skýrslu þann 15.

september 2014 en hópinn skipuðu Sigríður Björk Guðjónsdóttir, lögreglustjóri og fulltrúi innanríkisráðuneytisins, sem jafnframt var formaður hópsins, Frímann Birgir Baldursson, varðstjóri, fulltrúi Landssambands lögreglumanna, Ólafur K. Ólafsson, fulltrúi ríkislögreglustjóra, Karl Gauti Hjaltason, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins, Eiríkur Hreinn Helgason, yfirlögregluþjónn, fulltrúi Lögregluskóla ríkisins og Þórir Ólafsson, fulltrúi mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Í lok febrúar 2015 var annar starfshópur skipaður til að endurskoða innihald lögreglunáms og var hlutverk hans m.a. að fara yfir innihald lögreglunáms hér á landi, bæði grunnnáms og framhaldsnáms, og setja fram tillögur um með hvaða hætti efla mætti námið þannig að það tæki mið af þörfum samfélagsins. Hópin skipuðu Vilhjálmur Árnason, alþingismaður, sem jafnframt var formaður hópsins, Silja Dögg Gunnarsdóttir, alþingismaður, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, lögreglustjóri, Karl Gauti Hjaltason, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins, Ólafur Örn Bragason, fulltrúi ríkislögreglustjóra og Frímann Birgir Baldursson, fulltrúi Landssambands lögreglumanna. Margrét Kristín Pálsdóttir, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu, starfaði með starfshópnum.

Það var eindregin niðurstaða beggja starfshópanna að færa skyldi lögreglumenntun á háskólastig en jafnframt að sérstök eining innan lögreglu myndi hafa það hlutverk að sjá um tengingu fræðilegs og verklegs hluta námsins, sem og að sinna rannsóknar- og fræðslustarfi innan lögreglu. Frumvarp þetta miðar að því að innleiða þær breytingar sem lagðar eru til í skýrslu starfshópsins frá júní 2015, með hliðsjón af skýrslu starfshópsins frá september 2014. Voru þær breytingar útfærðar að höfðu samráði við fulltrúa mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Eitt af grunnhlutverkum ríkisvaldsins er að halda uppi lögum og reglu, tryggja öryggi almennings, samfélagsins og ríkisins. Byggir þetta hlutverk á virðingu fyrir mannréttindum, réttaröryggi og lýðræðislegum grundvallarreglum samfélagsins. Lögreglan er sú stofnun þjóðfélagsins sem hefur með höndum löggæslu í víðustu merkingu þess orðs og gegnir lykilhlutverki í öryggis- og viðbragðskerfi þjóðarinnar. Valdið, sem lögreglu er fengið lögum samkvæmt, er afar mikið og það verður að umgangast af fagmennsku og virðingu.

Menntun lögreglumanna er lykilþáttur í bættri löggæslu. Mikilvægt er að hún svari kalli tímans hverju sinni um almannaöryggi og sé sambærileg við menntun lögreglu í öðrum Evrópuríkjum, einkum og sér í lagi með hliðsjón af því sem gerist og gengur á hinum Norðurlöndunum.

Eðli og umfang lögreglustarfsins hér á landi og annars staðar hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum áratugum. Ráða þar mestu tækniþróun og alþjóðavæðing sem hafa haft í för með sér – og munu áfram hafa – ný úrlausnarefni sem þarf að sinna svo unnt sé að tryggja almannaöryggi. Störf lögreglunnar eru orðin erfiðari og mun flóknari en fyrr.

Ógnir við netöryggi, vöxtur skipulagðrar glæpastarfsemi og vaxandi ógn vegna hryðjuverka eru þær hættur sem Evrópuríki líta helst til og kalla á aukna þekkingu og þjálfun lögreglumanna. Þátttaka íslensku lögreglunnar í alþjóðlegu samstarfi lögreglu er sífellt mikilvægari og verður þekking og þjálfun að vera í takt við þær kröfur sem gerðar eru í öðrum ríkjum. Reglulega verður að gera faglegar greiningar og mat á hættu og ógnum sem steðja að íslensku samfélagi og lögreglan verður að geta tileinkað sér nýjungar í rannsóknum á sakamálum, ekki síst á meintum glæpum á netinu og í tengslum við efnahagsbrot svo dæmi séu tekin.

Markmiðið í menntunar- og þjálfunarmálum lögreglunnar er að tryggja að lögreglan geti á hverjum tíma tekist á við mikilvægustu verkefni sín; að tryggja réttaröryggi borgaranna og grundvallarhagsmuni ríkisins. Mikilvægt er að lögreglan hafi góða þekkingu á þeim kröfum og leggi sig fram í hvívetna við vandasöm störf.

Eins og áður hefur verið rakið miðar frumvarp þetta að því að innleiða þær breytingar sem lagðar eru til í skýrslu starfshóps um innihald lögreglumenntunar frá júní 2015 með hliðsjón af skýrslu starfshópsins frá september 2014 um framtíðarskipan lögreglumenntunar. Voru þær breytingar útfærðar að höfðu samráði við fulltrúa mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Samantekt á efni skýrslu starfshóps um innihald lögreglunáms frá júní 2015

Í skýrslu starfshóps um innihald lögreglunáms frá júní 2015 kemur fram að við vinnu hópsins hafi rík áhersla verið lögð á að greina hvaða kröfur væru gerðar til lögreglu og þar með hvaða efnisatriði skuli leggja til grundvallar í námskrá lögreglunáms. Markmið greiningarinnar var að leita svara við þeirri spurningu hvort að breyta þyrfti fyrirkomulagi lögreglumenntunar hér á landi. Við þá greiningu lagði starfshópurinn meðal annars áherslu á eftirfarandi þætti; grunnþjónustu lögreglunnar, þ.e. hver lögbundin verkefni lögreglunnar væru, kröfur og væntingar samfélagsins til hæfni lögreglu og afstöðu lögreglu til innihalds lögreglunáms. Auk þess var farið yfir áætlanir stjórnvalda sem kveða á um inntak lögreglumenntunar, kosti alþjóðasamstarfs á sviði lögreglumenntunar og tilhögun lögreglumenntunar á Norðurlöndunum.

Í því skyni að greina kröfur og væntingar í samfélaginu til hæfni lögreglu óskaði starfshópurinn eftir umsögnum 27 hagsmunaaðila um áherslur þeirra um menntun lögreglumanna. Umsagnir bárust frá Ákærendafélagi Íslands, embætti ríkissaksóknara, Barnaverndarstofu, Félagi yfirlögregluþjóna, Lögmannafélagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Rannsóknarnefnd samgönguslysa, Samgöngustofu, Samkeppniseftirlitinu, Samtökunum 78 og Stígámótum. Auk þess barst umsögn frá Loga Kjartanssyni. Helstu atriði sem komu fram hjá hagsmunaaðilum voru m.a. eftirfarandi: Mikilvægi mannlegra þátta og góðra samskipta, þekking á fjölmenningsarsamfélagi og málefnum innflytjenda, að námið stuðli að jafnrétti og jafnri stöðu kynjanna innan lögreglunnar, að lögreglumenn fái bæði fræðilega og hagnýta innsýn í það lagaumhverfi sem þeir eiga að starfa eftir, þeir hafi góða þekkingu á mannréttindum og öðrum réttindum borgaranna og færni til að beita þeirri kunnáttu í störfum sínum, löggæslunám verði fært til samræmis við það sem þekktist á hinum Norðurlöndunum, lögð verði áhersla á nútímalega, framsækna og vel menntaða löggæslu og að boðið verði upp á háskólanám í lögreglufræði.

Starfshópurinn lagði einnig ríka áherslu á að greina afstöðu lögreglumanna til innihalds lögreglunáms. Í því skyni var gerð könnun í maí 2015 þar sem leitað var eftir viðhorfum lögreglumanna til þess náms er þeir höfðu lokið í Lögregluskóla ríkisins. Könnunin var samin og framkvæmd af Tjörva Einarssyni, lögreglufulltrúa hjá ríkislögreglustjóra, Ólafi Kára Júlíusyni, vinnusálfræðingi og Ólafi Erni Bragasyni, réttarsálfræðingi hjá ríkislögreglustjóra. Könnunin var umfangsmikil og náði til allra starfandi lögreglumanna. Helstu niðurstöður voru m.a. að auka bæri þjálfun í mannlegum samskiptum og sálfræði, vettvangsvinnu og rannsóknum brota, slyshjálp og sjálfsvarnar- og handtökuaðferðum. Þá var það eindregin niðurstaða að miðað við núverandi námstíma Lögregluskólans, 12 mánuði, hafi ekki verið unnt að sinna þeim þáttum sem lögreglumenn telji til kjarnaþátta lögreglustarfsins nema að takmörkuðu leyti. Þannig þurfi að lengja fræðilega og verklega þjálfun til að viðbrögð á vettvangi verði í samræmi við gagnreyndar aðferðir.

Í skýrslu starfshópsins var enn fremur gerð grein fyrir tilhögun lögreglumenntunar í Danmörku og Finnlandi en þar er lögreglumenntun bakkalárpróf í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 180 stöðluðum námseiningum á háskólastigi.

Í kjölfar þessarar greiningar taldi starfshópurinn engan vafa leika á að núverandi lögreglunámi væri ábótavant að mörgu leyti, sérstaklega á sviði lögfræði, lögreglurannsókna, sálfræði, mannréttinda og siðfræði, auk þess sem hagnýt þjálfun þyrfti að vera meiri. Núverandi lögreglunám væri ekki nægilega langt til að koma að allri þeirri þekkingu og upplýsingum sem lögreglumenn þurfa að hafa yfir að ráða í starfi. Þá gefst jafnframt ekki nægjanlegur tími til að þjálfva mikilvæga færniþætti þannig að þeir yfirfærast í starf lögreglumanna. Enn fremur var tekið fram að sú leið sem farin hefur verið á Norðurlöndunum um að færa lögreglunám á háskólastig væri til þess fallin að bæta úr ofangreindum vanköntum og stuðla með þeim hætti að nauðsynlegum umbótum í menntunarmálum íslenskra lögreglumanna.

Tillögur starfshópsins voru að sett yrði á stofn mennta- og starfsþróunarsetur löggæslunnar og lögreglumenntun færð á háskólastig. Tilgangur mennta- og starfsþróunarsetursins yrði að þjóna löggæslu- og ákærvaldsstofnunum með öflugri menntun og þjálfun starfsmanna svo þeir geti leyst verkefni sín af aukinni færni og í samræmi við kröfur tímans hverju sinni. Hlutverk setursins yrði einnig að efla hæfni lögreglumanna með því greina og endurmeta þarfir grunn- og framhaldsmenntunar í breytilegu samfélagi og stuðla um leið að markvissri og öflugri símenntun. Hlutverk mennta- og starfsþróunarseturs væri jafnframt að þjónusta yfirvöld löggæslumála sem tengiliður við þá sem vinna að ákæru- og löggæslustörfum og vera í samskiptum við fræðasamfélagið. Mennta- og starfsþróunarsetrið hefði með höndum yfirumsjón með samningi við menntastofnun um grunnám í lögreglufræði og skipulagningu og umsjón með verknámi og starfsþjálfun lögreglunema. Það hefði jafnframt því hlutverki að gegna að greina þarfir á fræðslu og kynningu á námsframboði. Þá sæi það um samstarf við hagsmunaaðila, aðra fræðsluaðila til að auka fjölbreytt námsframboð fyrir löggæslu og erlenda háskóla, sem og Evrópska lögregluskólann (CEPOL), Landamærastofnun Evrópu (Frontex) og svo framvegis. Loks væri hlutverk mennta- og starfsþróunarsetursins að stuðla að vísindalegum rannsóknum og hagnýtingu þeirra fyrir störf lögreglu.

Þá var það tillaga starfshópsins að grunnám lögreglu yrði tvö ár, miðað við fullt nám (120 ECTS einingar), sem myndi ljúka með diplómaprófi á háskólastigi og myndi þannig veita starfsréttindi á grunnstarfsstigi lögreglumanns. Til þess að verða lögreglufræðingur þyrfti að ljúka einu ári til viðbótar (60 ECTS einingar) sem myndi þá ljúka með bakkalárprófi.

Tillögur starfshóps um framtíðarskipan lögreglumenntunar frá september 2014

Megintillögur starfshóps um framtíðarskipan lögreglumenntunar frá 15. september 2014 fólu í sér að Lögregluskóli ríkisins yrði sjálfstæð eining sem fræðslu- og rannsóknarsetur og að hlutverk hans yrði að sjá um þróun og uppbyggingu grunnmenntunar lögreglu með þjónustusamningum, svo og að sjá um framhaldsnám fyrir lögregluna. Hópurinn lagði til að grunnmenntun lögreglumanns yrði tveggja ára bóklegt nám og eins árs starfsnám sem myndi ljúka með bakkalárgráðu. Jafnframt yrði að huga að frekari menntun í kjölfar bakkalárgráðu sem lyki með meistaragráðu. Í skýrslu starfshópsins kemur fram að ein af grunnkröfum til framtíðarskipunar lögreglumenntunar væri að menntun lögreglu hér á landi yrði sambærileg menntun lögreglumanna í Evrópu, einkum á hinum Norðurlöndunum. Þá er þess sérstaklega getið að Landssamband lögreglumanna hafi lengi óskað eftir lögreglunámi á háskólastigi. Sú

afstaða hafi komið fram á ráðstefnu um menntunarmál lögreglumanna sem sambandið stóð að í september 2013 í samvinnu við Lögregluskóla ríkisins og innanríkisráðuneytið. Einnig vakti starfshópurinn athygli á því að núverandi menntun væri ekki viðurkennd af öðrum menntastofnunum, sem gerir það að verkum að hvorki er auðvelt að sækja frekari menntun hérlendis né lögreglunám erlendis. Skipulag heildarnáms fyrir lögreglumenn frá því að þeir setjast á skólabekk þar til þeir ljúka störfum hafi skort hér á landi. Frá lögreglumönnum berist endurteknar óskir um úrbætur í menntamálum og tækifæri til símenntunar og framhaldsmenntunar. Mikilvægt sé að bregðast við þeirri þörf sem við blasir á faglegan, skilvirkan og hagkvæman máta. Í skýrslu starfshópsins var enn fremur gerð grein fyrir tilhögun lögreglumenntunar í Danmörku og Noregi en þar er lögreglumenntun bakkalárpróf í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 180 stöðluðum námseiningum á háskólastigi.

Fyrirkomulag lögreglunáms á Norðurlöndum

Eins og áður hefur verið rakið er fyrirkomulag á hinum Norðurlöndunum þannig að boðið er upp á lögreglunám á háskólastigi eða í sérstökum lögregluskólum á háskólastigi. Verður hér stuttlega rakið fyrirkomulag námsins í Danmörku, Noregi og Finnlandi, en gerð var grein fyrir því í skýrslum beggja starfshópa.

Danmörk

Lögreglumenntun í Danmörku er bakkalárpróf í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 180 stöðluðum námseiningum á háskólastigi. Námið er kennt í sérstökum lögregluskóla sem er deild hjá danska ríkislögreglustjóranum. Skólastjóri er yfirlögregluþjónn og einn af deildarstjórum ríkislögreglustjóraembættisins. Árið 2011 hófst kennsla á nýju 180 námseininga lögreglunámi á háskólastigi en áður hafði námið verið kennt sem sérstök fagbakkalárgráða. Námið í danska lögregluskólanum skiptist upp í annir/lotur í skóla með starfsnámi á milli. Prófkörður og kröfur til verkefnavinnu eru hinar sömu og í öðru háskólanámi á sama stigi. Lokaverkefni er ígildi 11 vinnuvikna. Miðað er við að námseiningar eða í það minnsta tilteknir hlutar þeirra, séu „framseljanlegar“ í annað nám. Einingar á bak við hina starfstengdu bakkalárgráðu eru jafn margar og í sambærilegu námi í Danmörku eftir þriggja ára nám. Bologna skilyrðin eru höfð að leiðarljósi til samræmingar við önnur lönd en þekkt hefur verið að vandamál er að flytja lögreglumenntun á milli landa.

Noregur

Lögreglumenntun í Noregi er bakkalárpróf í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 180 stöðluðum námseiningum á háskólastigi. Í Noregi er lögreglumenntun kennd miðlægt í norska lögregluháskólanum. Skólinn rekur öflugt rannsóknarsetur og umsvifamikla útgáfustarfsemi um rannsóknir kennara og nemenda. Yfir skólanum er 11 manna stjórn með fulltrúum frá ákærvaldinu, stofnunum lögreglunnar, háskólasamfélaginu, prófessorum og kennurum skólans en auk þess eiga nemendur þar fulltrúa.

Stjórn skólans og skólastjóri vinna í nánú samstarfi við lögregluráð sem er sambærilegt embætti og ríkislögreglustjóri, sem og menntamálaráðuneytið enda er námið viðurkennt innan norska háskólakerfisins. Skólinn fékk formlega viðurkenningu sem fullgildur háskóli árið 2004 og býður upp á bakkalárnám, framhaldsmenntun á mastersstigi og doktorsnám. Um 3.500-4.000 sækja að jafnaði um skólavist á ári. Eftir skoðun og mat á umsóknum er ákveðinn hluti kallaður í líkamlegt þrekröf og til mats hjá sérstakri valnefnd. Að því ferli loknu eru um 720 nemendum boðin skólavist.

Grunnnámið er þriggja ára bakkalárnám með tveimur bóklegum árum, sem þó innihalda verklega þætti, en starfsþjálfunarár kemur þar á milli. Öll lögregluembættin í Noregi taka á móti starfsnámsnemum og hver nemi hefur sinn leiðbeinanda sem er trúnaðarmaður skólans og sérstaklega þjálfaður til þeirra starfa.

Finnland

Lögreglumenntun í Finnlandi er bakkalárpróf í lögreglufræði sem jafngildir a.m.k. 180 stöðluðum námseiningum á háskólastigi. Námið fer fram í finnska lögregluskólanum sem hefur frá árinu 2004 boðið upp á grunnnám í lögreglufræði. Skólinn er ekki hluti af almenna menntakerfinu í Finnlandi en námið lýtur sömu hæfniviðmiðum og annað háskólanám. Bóknáminu er skipt upp í fjóra hluta: Almenna löggæslu (26 ECTS), eftirlits- og viðbragðslöggæslu (24 ECTS), forvarnir og rannsóknir (18 ECTS) og almannaöryggi (32 ECTS). Þar að auki er starfsnám (55 ECTS), valfög (10 ECTS) og lokaritgerð (15 ECTS).

Í starfsnáminu sem er 55 einingar á nemandinn að kynnast sem flestum þáttum í starfi lögreglu. Náminu er skipt niður í kynningu á lögreglustarfinu, almenna löggæslu, þjónustu við borgarann, útgáfu leyfa, eftirlits- og viðbragðslöggæslu, forvarnir og rannsóknir.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er lögð til ný skipan lögreglumenntunar hér á landi. Eins og áður hefur verið rakið miðar frumvarp þetta að því að innleiða þær breytingar sem lagðar eru til í skýrslu starfshóps um innihald lögreglumenntunar frá júní 2015 með hliðsjón af skýrslu starfshópsins frá september 2014 um framtíðarskipan lögreglumenntunar. Voru þær breytingar útfærðar að höfðu samráði við fulltrúa mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Samkvæmt núgildandi skipan hefur Lögregluskóli ríkisins með höndum lögreglumenntun og eru ákvæði um skólann að finna í VIII. kafla lögreglulaga nr. 90/1996, með síðari breytingum. Þar kemur m.a. fram að lögbundið hlutverk skólans sé að starfrækja gunnnámsdeild og framhaldsdeild, vera vettvangur rannsókna í lögreglufræðum og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um lögreglumálefni. Lögregluskólinn er nú metinn á þriðja til fjórða menntaþreps, þ.e. á framhaldsskólastigi og á stigi milli framhaldsskóla og háskóla. Inntökuskilyrði í lögreglunámið hafa verið tveggja ára nám í framhaldsskóla eða sambærilegt iðnnám. Þeir sem útskrifast eftir nám hafa fengið námið metið til framhaldsskólaeininga tæplega 60 einingar, en þessar einingar hafa ekki nýst þeim nema að mjög takmörkuðu leyti til að stytta sér leið í öðru námi og enn síður á háskólastigi. Óljós staða skólans í skólakerfinu og skortur á formlegri viðurkenningu sem framhaldsskóli, hefur gert nemendum hans erfitt fyrir við að fá námið metið til framhaldsnáms í öðrum skólum eða til menntunar á öðrum sviðum. Með frumvarpi þessu er lagt til að Lögregluskóli ríkisins verði lagður niður og þar með starfsemi hans. Þannig er lagt til að VIII. kafla laganna sem hefur borið heitið „Lögregluskóli ríkisins“ og hefur fjallað um starfsemi skólans og inntak lögreglunáms muni bera heitið „Menntun lögreglu“. Greinar kaflans munu jafnframt breytast og taka mið af nýrri skipan lögreglumenntunar. Vert er að taka fram að nýskipan lögreglumenntunar hér á landi hefur ekki áhrif á réttindi þeirra sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins fyrir gildistöku laga þessara. Helstu breytingar frumvarpsins eru jafnframt eftirfarandi:

Í fyrsta lagi er lagt til að menntun lögreglu verði færð á háskólastig til samræmis við það fyrirkomulag sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum þar sem boðið er upp á lögreglunám á háskólastigi eða í sérstökum lögregluskólum á háskólastigi. Samfélagið er í örri þróun og

óhjákvæmilegt að lögreglan búi yfir menntun og starfsþróunarmöguleikum til að leysa margþætt verkefni. Lagaumhverfi og ytra og innra starfsumhverfi lögreglu tekur sífelldum breytingum og haga þarf menntun lögreglu eftir því. Við þá breytingu að lögreglunám yrði fært á háskólastig myndi skapast vettvangur til að lögreglan geti betur sinnt verkefnum sínum samkvæmt kalli tímans hverju sinni og þjónað með þeim hætti samfélaginu eins og ráð er fyrir gert.

Í öðru lagi er lagt til að sett verði á stofn mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu innan embættis ríkislögreglustjóra og að Lögregluskóli ríkisins verði lagður niður. Hlutverk mennta og starfsþróunarsetursins verði að sjá um starfsnám lögreglunema sem og að sinna fræðslustarfi. Gert er ráð fyrir því að setrið verði tengiliður við háskólasamfélagið hvað varðar störf lögreglumanna. Hvað varðar samstarf setursins við háskóla ber að hafa í huga að samkvæmt lögum nr. 63/2006 um háskóla er háskóli sjálfstæð menntastofnun og ber þannig ábyrgð á fyrirkomulagi og uppbyggingu námsins á háskólastigi. Samstarf mennta- og starfsþróunarseturs lögreglu við háskóla ber því ávallt að taka mið af því. Mennta- og starfsþróunarsetur ber að annast skipulagningu símenntunar lögreglumanna innan stéttarinnar, þar með talið skipulagningu og framboð sérhæfðra námskeiða, eftir atvikum í samstarfi við háskóla eða á grundvelli alþjóðasamstarfs á sviði lögreglumálefna svo sem á vettvangi Evrópska lögregluskólans (CEPOL) og Landamærastofnunar Evrópu (Frontex). Þá skal setrið annast önnur verkefni er lúta að menntun lögreglumanna í þeim tilgangi að efla þróun og fagmennsku innan lögreglunnar. Einnig er gert ráð fyrir að setrið geti þjónað öðrum löggæslustofnunum með öflugri menntun, þjálfun og fræðslu starfsmanna svo þeir geti tekist á við verkefni sín af aukinni færni og í samræmi við kröfur samtímans hverju sinni.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Það er mat ráðuneytisins að frumvarpið samrýmist stjórnarskrá og stangist ekki á við alþjóðlegar skuldbindingar.

V. Samráð.

Eins og áður hefur verið rakið miðar frumvarp þetta að því að innleiða þær breytingar sem fram koma í skýrslu starfshóps um innihald lögreglumenntunar frá 2015, með hliðsjón af skýrslu starfshópsins frá 2014, um framtíðarskipan lögreglumenntunar. Í starfshópunum áttu sæti helstu hagsmunaaðilar og sérfræðingar um menntunarmál lögreglu, m.a. fulltrúar frá; Lögregluskóla ríkisins, Landssambandi lögreglumanna, embætti ríkislögreglustjóra, mennta- og menningarmálaráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu. Auk þess voru breytingartillögur þessara starfshópahópa útfærðar í frumvarpi þessu að höfðu samráði við fulltrúa mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

VI. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er lögð til ný skipan lögreglumenntunar hér á landi en menntun lögreglumanna er lykilþáttur í bættri löggæslu. Mikilvægt að hún svari jafnan kröfum tímans um almannaoöryggi og sé sambærileg stöðu menntunarmála í Evrópuríkjum, einkum á Norðurlöndunum. Með nýrri skipan er tilhögun lögreglumenntunar komin á sambærilegt stig og í Danmörku, Noregi og Finnlandi eins og áður hefur verið rakið. Með tillögunni er leitast

við að bæta og auka nám lögreglumanna sem mun leiða til bættrar löggæslu og auka möguleika lögreglumanna til áframhaldandi náms hér á landi sem erlendis og þar með aukinnar sérhæfingar.

Með frumvarpinu er lagt til að Lögregluskóli ríkisins verði lagður niður. Á móti kemur að gert er ráð fyrir að sérstakt mennta- og starfsþróunarsetur verði starfrækt innan embættis ríkislögreglustjóra sem hefur meðal annars það hlutverk að annast starfsnám lögreglunema og tryggja samstarf og tengingu við fræðasamfélagið.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að bætt verði við nýjum staflíð við 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga þar sem er að finna nánari útlíðun á þeim sérstöku verkefnum sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum. Lagt er til að í h-lið verði tilgreint að ríkislögreglustjóra beri að starfrækja mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu.

Um 2. gr.

Í samræmi við megentillögur frumvarpsins um menntun lögreglumanna eru gerðar viðeigandi breytingar á 9. gr. lögreglulaga þar sem handhafar lögregluvalds eru taldir upp. Því er lagt til að orðin „skólastjóri Lögregluskóla ríkisins“ falli brott og að vísað sé til menntunar lögreglunema í lögreglufræðum í stað nema við Lögregluskóla ríkisins. Vísast að öðru leyti til umfjöllunar í almennum athugasemdum við frumvarpið. Nemar við Lögregluskóla ríkisins hafa farið með lögregluvald þegar þeir hafa gegnt lögreglustörfum í starfsnámi eða við afleysingar og er lagt til að slíkt fyrirkomulag haldist óbreytt.

Um 3. gr.

Skilyrði fyrir ráðningu héraðslögreglumanna hafa verið þau sömu og lögreglumannsefni hafa þurft að uppfylla til að hljóta inngöngu í Lögregluskóla ríkisins. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir breyttum inntökuskilyrðum í starfsnám hjá lögreglu er lagt til að héraðslögreglumenn skuli fylgja þeim breytingum og þurfi því að uppfylla þau skilyrði sem lögð eru til í c. lið 5. gr. frumvarpsins. Vísast að öðru leyti til þeirra athugasemda er þar koma fram.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að gerðar verði viðeigandi breytingar á 28. gr. laganna þar sem mælt er fyrir um skipun og ráðningu í störf innan lögreglunnar og hæfisskilyrði. Breytingarnar taka mið af því að verið er að færa lögreglumenntun á háskólastig. Miðað er við að þeir lögreglumenn sem útskrifast hafa úr Lögregluskóla ríkisins fyrir gildistöku frumvarpsins, verði það að lögum, haldi starfsgengisskilyrðum sínum. Þá er það gert að starfsgengisskilyrði að lögreglumenn hafi lokið diplómaprófi í lögreglufræðum sem jafngildir a.m.k. 120 stöðluðum námseiningum auk starfsnáms hjá lögreglu til að hljóta skipun eða ráðningu í starf lögreglumanns.

Um 5. gr.

Með greininni er lögð til breyting á heiti VIII. kafla laganna og einstakra greina innan hans. Í nágildandi VIII. kafla laganna er fjallað um Lögregluskóla ríkisins og tilhögun lögreglunáms. Með greininni er lagt til að nýtt heiti kaflans verði „Menntun lögreglu“.

Um a. lið 5. gr.

Hér er kveðið á um að embætti ríkislögreglustjóra geri ár hvert greiningu á æskilegum fjölda nema í starfsnám hjá lögreglu á grundvelli áætlunar um endurnýjun í lögreglu ríkisins. Er það í samræmi við nágildandi fyrirkomulag en ríkislögreglustjóri hefur hingað til framkvæmt slíka greiningu sem höfð hefur verið til hliðsjónar við mat á inntöku nýnema í Lögregluskóla ríkisins. Lagt er til að sú skylda standi óbreytt enda mikilvægt að fyrir liggi greining á endurnýjunarþörf innan lögreglunnar og hægt sé að ákveða æskilegan fjölda nema í starfsnám samræmi við það.

Um b. lið 5. gr.

Hér er kveðið á um að mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu starfi innan embættis ríkislögreglustjóra. Eins og nánar er rakið í almennum athugasemdum við frumvarpið er hlutverk þess að sjá um starfsnám lögreglunema í samstarfi við háskóla sem og að sinna almennu fræðslustarfi innan lögreglu. Eðli málsins samkvæmt eru vissir þættir lögreglustarfa sem mikilvægt er að nemar fái þjálfun í innan lögreglunnar, svo sem kennslu í valdbeitingaraðferðum, skotvopnaþjálfun og sértækum rannsóknaraðferðum. Er miðað við að slík þjálfun fari meðal annars fram starfsnámi lögreglunema. Gert er ráð fyrir því að mennta- og starfsþróunarsetrið verði tengiliður við háskólasamfélagið hvað varðar þekkingu á störfum lögreglumanna og frekari samvinnu og samhæfingu hvað varðar menntunarmál lögreglu. Hvað varðar samstarf setursins við háskóla ber að hafa í huga að samkvæmt lögum nr. 63/2006 um háskóla er háskóli sjálfstæð menntastofnun og ber þannig ábyrgð á fyrirkomulagi og uppbyggingu námsins á háskólastigi. Samstarf mennta- og starfsþróunarseturs lögreglu við háskóla ber því ávallt að taka mið af því. Mennta- og starfsþróunarsetur skal annast skipulagningu símenntunar lögreglumanna innan stéttarinnar, þar með talið skipulagningu og framboð sérhæfðra námskeiða, eftir atvikum í samstarfi við háskóla eða á grundvelli alþjóðasamstarfs á sviði lögreglumálefna. Þá skal setrið annast önnur verkefni er lúta að menntun lögreglumanna í þeim tilgangi að efla þróun og fagmennsku innan lögreglunnar. Einnig er gert ráð fyrir að setrið geti þjónað öðrum löggæslustofnunum með öflugri menntun og þjálfun starfsmanna svo þeir geti tekist á við verkefni sín af aukinni færni og í samræmi við kröfur samtímans hverju sinni. Mikilvægt starf fer fram á alþjóðavettvangi á sviði menntunarmála lögreglu. Þannig hafa íslenskir lögreglumenn sótt ýmis námskeið hjá erlendum löggæslustofnunum. Þá er Ísland aðili að ýmsu alþjóðasamstarfi, s.s. á vettvangi Evrópska lögregluskólans (CEPOL) og Landamærastofnunar Evrópu (Frontex) en þar er boðið upp á fjölbreytta starfsþjálfun á mismunandi sviðum löggæslu.

Um d. lið 5. gr.

Í greininni er kveðið á um að mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu annist starfsnám lögreglunema og velji nema í starfsnám í samstarfi við háskóla. Lagt er til að ákvörðun setursins um val á nemum í starfsnám séu endanlegar en við málsmeðferð sé gætt að ákvæðum stjórnslulaga. Í greininni er jafnframt kveðið um þau skilyrði sem nemar í lögreglufræði þurfa að fullnægja til að geta hafið starfsnám hjá lögreglu.

Í nágildandi lögum er kveðið á um inntökuskilyrði við Lögregluskóla ríkisins og er með frumvarpi þessu miðað við að stuðst verði við sambærileg skilyrði og verið hefur, að því undanskildu að aldurshámark hefur verið afnumið og gerð er krafa um stúdentspróf eða sambærilega menntun. Í e-lið 1. mgr. ákvæðisins er kveðið á um ráðherra setji nánari kröfur til nema í starfsnámi hjá lögreglu, m.a. um menntun, starfsþjálfun, tungumálakunnáttu og líkamlega færni, með reglugerð sem sett er á grundvelli tillagna mennta- og starfsþróunarseturs og háskóla.

Núgildandi fyrirkomulag er með þeim hætti að sérstök valnefnd hefur valið nema í lögregluskólann úr hópi umsækjenda og hafa ákvarðanir hennar verið endanlegar. Nefndin hefur verið skipuð fimm mönnum, einum tilnefndum af skólastjóra Lögregluskóla ríkisins sem jafnframt er formaður, einum fulltrúa innanríkisráðuneytis, einum fulltrúa Lögreglustjórafélags Íslands, einum fulltrúa Landssambands lögreglumanna og einum fulltrúa ríkislögreglustjóra. Hlutverk valnefndar hefur verið að meta hvort umsækjendur fullnægi inntökuskilyrðum og ákveður hún hverjir skulu hefja nám við skólann.

Með því að færa lögreglumenntun á háskólastig verður það á ábyrgð háskóla velja nýnema í lögreglufraði í samræmi við ákvæði laga um háskóla en rétt er að geta þess að samkvæmt þeim lögum er háskóla heimilt að ákveða sérstök inntökuskilyrði til að hefja nám í háskóla. Með ákvæði þessu er lagt til að nemar í lögreglufraði skulu uppfylla tiltekin almenn skilyrði til að geta hafið starfsnám hjá lögreglunni. Það verður hlutverk mennta- og starfsþróunarsetrisins að sannreyna hvort nemar uppfylli umrædd skilyrði en setrið ber jafnframt ábyrgð á vali starfsnema. Mennta- og starfsþróunarsetrinu verði heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrár lögreglu til að sannreyna hvort viðkomandi uppfylli skilyrði b. liðar 1. mgr. ákvæðisins.

Um e. lið 5. gr.

Greinin þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 7. gr.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Lögregluskóli ríkisins verði lagður niður og þar með staða skólastjóra Lögregluskóla ríkisins. Fellur því 7. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á brott.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Samkvæmt greininni eiga nemendur sem við gildistöku frumvarpsins, verði það að lögum, eru í námi við Lögregluskóla ríkisins rétt á að ljúka því námi samkvæmt því námsskipulagi sem í gildi er við gildistöku laga þessara fram til 30. september 2016, miðað við gildandi reglur um námsframvindu. Með því er tryggt að þeir nemendur sem hófu nám haustið 2015 við Lögregluskóla ríkisins eigi rétt á því að ljúka núverandi námi sínu við skólann samkvæmt því námsskipulagi sem í gildi er og á sömu forsendum til 30. september

2016. Skal Lögregluskóli ríkisins starfa fram til þess tíma og ljúka starfrækslu grunnnáms í almennum lögreglufræðum vegna þeirra nemenda.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Samkvæmt greininni er miðað við að Lögregluskóli ríkisins verði lagður niður frá og með 30. september 2016. Þá er miðað við að embætti og störf þeirra sem eru með ráðningarsamband við Lögregluskóla ríkisins við gildistöku laganna verði lögð niður frá og með 30. september 2016. Um niðurlagningu embættisins gilda lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

DRÖÖGG