



Umboðsmaður Alþingis
Templarasundi 5
101 Reykjavík

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsögðu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@dmr.is dmr.is

Reykjavík 10. febrúar 2023
Tilv.: DMR23010255/0.14.1

Vísað er til erindis umboðsmanns Alþingis til dómsmálaráðherra frá 23. janúar 2023, í máli nr. F125/2023.

Í bréfi umboðsmanns er óskað eftir því að dómsmálaráðherra upplýsi og skýri ákveðin atriði er lúta að þeirri ákvörðun hans að hefja undirbúning að því að heimila lögreglu að taka í notkun rafvarnavopn, eins og það er orðað í bréfinu, áður en tekin verður ákvörðun um framhald málsins hjá embættinu. Áður en spurningum umboðsmanns verður svarað telur dómsmálaráðuneytið þó rétt að fara nokkrum orðum um aðdraganda málsins. Er þeirri umfjöllun ætlað að varpa ljósi á tildrög þeirrar ákvörðunar ráðherra að skrifa undir umræddar reglur og vera svörum ráðuneytisins við spurningum umboðsmanns til fyllingar.

Í 1. mgr. 3. gr. vopnalaga, nr. 16/1998, er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að setja sérstakar reglur um þau vopn, tæki og efni sem eru í eigu lögreglu. Reglusetningarheimild ráðherra er ekki frekar efnislega afmörkuð í 3. gr. eða öðrum ákvæðum laganna. Reglur nr. 1740/2022 um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna, sem settar eru á grundvelli 3. gr. vopnalaga, voru undirritaðar af ráðherra þann 30. desember 2022. Við gildistöku þeirra féllu jafnframt úr gildi reglur frá árinu 1999 sem báru sama heiti. Í eldri reglunum frá 1999 var til staðar heimild fyrir lögreglu til þess að beita rafmagnsvopnum í sérstökum tilfellum, sbr. 8. gr. þeirra um tegundir vopna hjá lögreglu. Nánar tiltekið gat ríkislögreglustjóri skv. 3. mgr. 8. gr. í sérstökum tilfellum heimilað notkun annarra vopna en þeirra sem talin voru upp í 7. gr. regnanna, svo sem rafmagnsvopna o.fl. Lögreglu hefur því allt frá árinu 1999 verið heimilt að nota rafmagnsvopn að því tilskildu að ríkislögreglustjóri heimili það sérstaklega. Slík vopn hafa þó aldrei verið í eigu lögreglu, að undanskildum tveimur tækjum sem sérsveit ríkislögreglustjóra voru afhent til prófana árið 2008 en voru aldrei tekin í notkun sem búnaður lögreglu eða sérsveitar. Þessari heimild hefur aldrei verið beitt.

Með gildistöku nýrra reglna um valdbeitingartæki og vopn lögreglu er sú breyting gerð að nú eru rafvarnavopn sérstaklega tilgreind í 7. gr. regnanna um skilgreiningu á þeim vopnum sem lögregla má almennt nota. Ríkislögreglustjóri tekur svo ákvörðun, í samræmi við reglurnar, um notkun vopnanna og gefur í því tilliti út verklagsreglur um notkun rafvarnavopna samkvæmt 7. gr. regnanna. Það verður hér eftir sem hingað til í verkahring ríkislögreglustjóra að taka slíka ákvörðun, en ekki dómsmálaráðherra. Skilyrðið um notkun rafvarnavopna í sérstökum tilfellum á því ekki lengur við og er þess í stað kveðið sérstaklega á um það í 19. – 22. gr. regnanna við hvaða aðstæður

lögreglu er heimilt að beita rafvarnarvopni taki ríkislögreglustjóri ákvörðun um notkun þeirra. Með breytingunni á reglunum er því ekki verið að heimila lögreglu að bera vopn sem aldrei áður hefur verið heimild fyrir í lögum eða reglum. Rétt er að taka fram í því samhengi að í hinum nýju reglum er notast við hugtakið rafvarnarvopn í stað rafmagnsvopna eins og var í eldri reglum. Aðeins er um breytingu á orðnotkun að ræða og vísa bæði hugtökin til sömu tegundar af vopni.

Samkvæmt 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 fer ríkislögreglustjóri með málefni lögreglu í umboði ráðherra. Í því felst að fagleg stefnumótun á sviði löggæslu er að miklu leyti unnin af hálfu ríkislögreglustjóra sem síðan er yfirfarin og, eftir atvikum, staðfest af ráðherra. Í samræmi við það hafði ríkislögreglustjóri frumkvæði að því að reglur um valdbeitingu og vopn hjá lögreglu voru teknar til endurskoðunar og leiddi það embætti þá vinnu frá upphafi. Var það gert í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar frá febrúar 2020 um ríkislögreglustjóra, fjárreiður, stjórnsýslu og stjórnarhætti. Þar var m.a. ein ábending Ríkisendurskoðunar um að mikilvægt væri að ríkislögreglustjóri brygðist við ábendingu lögreglustjóra um endurskoðun reglna um vopnaburð og valdbeitingu og gerði tillögu til ráðuneytisins um að endurskoðaðar yrðu reglur um vopnaburð og valdbeitingu.

Á árinu 2021 setti ríkislögreglustjóri á fót vinnuhóp til að fara yfir gildandi reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá árinu 1999. Vinnuhópurinn var skipaður yfirlögregluþjónum frá embætti ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranum á Norðurlandi eystra auk aðstoðaryfirlögregluþjóna frá lögreglustjóranum á Vesturlandi og á Suðurnesjum. Í drögum vinnuhópsins að nýjum reglum sem send voru dómsmálaráðherra þann 1. október 2021 var ekki að finna miklar efnislegar breytingar á þágildandi reglum, en helstu nýmæli vörðuðu sérstök ákvæði um eftirför og stöðvun bifreiða með valdbeitingu ásamt því að leggja til að tekið yrði út að heimild ríkislögreglustjóra skv. 3. mgr. 8. gr. reglnanna um að heimila notkun annarra vopna en sem talin væru upp í 7. gr. reglnanna, væri bundin við sérstök tilfelli. Þannig var skilyrðið um sérstök tilfelli tekið út, en annars var málsgreinin óbreytt.

Eftir yfirferð ráðuneytisins á reglunum var þess farið á leit við ríkislögreglustjóra að taka enn frekar til skoðunar heimildir til beitingar rafvarnarvopna og hvernig slíkum heimildum væri hagað á hinum Norðurlöndunum og gera tillögur að uppfærslu reglnanna eftir atvikum með tilliti til þess.

Með bréfi Landssambands lögreglumanna til ríkislögreglustjóra og lögregluráðs, dags. 1. febrúar 2022, var óskað eftir því að skoðað yrði hvort tilefni væri til að taka rafvarnarvopn í notkun hér á landi til þess að mæta þörf lögreglu fyrir ný valdbeitingartæki. Landsamband lögreglumanna hefur vakið athygli á hárrí slysatíðni lögreglumanna og breyttu vinnuumhverfi lögreglumanna vegna samfélagsbreytinga, svo sem aukins vopnaburðar þeirra sem lögreglan þarf að hafa afskipti af. Með sama hætti hefur greiningardeild ríkislögreglustjóra í skýrslum sínum vakið athygli á þessari þróun og m.a. hefur verið vísað til stórfelldrar fjölgunar tilfella þar sem sersveit er kölluð til vegna vopnamála og aukinnar hættu vegna skipulagðrar brotastarfsemi.

Þann 24. febrúar 2022 var þörf á innleiðingu á almennri notkun rafvarnarvopna rædd á fundi lögregluráðs, þar sem almenn afstaða lögreglustjóra var sú að full þörf væri á að innleiða slík tæki í almenna notkun hjá lögreglu.

Ríkislögreglustjóri skilaði minnisblaði til dómsmálaráðuneytisins, dags. 31. ágúst 2022, þar sem gerð var tillaga um að rafvarnarvopn yrðu tilgreind í reglum um valdbeitingu lögreglumanna með sama hætti og kylfa og úðavopn auk þess að leggja til að veitt yrði fjárveiting til kaupa á búnaðinum. Tillögur sínar byggði ríkislögreglustjóri á þeirri þróun sem orðið hefur til að mynda í Noregi og Svíþjóð þar sem ákveðið hefur verið að taka í notkun rafvarnarvopn auk þeirrar reynslu sem er af notkun slíks búnaðar í Finnlandi og Bretlandi. Það var m.a. álit ríkislögreglustjóra að rafvarnarvopn nýttust í mörgum tilfellum við að leysa mál með minni valdbeitingu og meira öryggi fyrir lögreglumenn sjálfa og minni hættu á skaða fyrir þann sem yfirbuga þarf heldur en ef beitt væri öðrum valdbeitingarúrræðum svo sem kylfu og piparúða. Þau myndu einnig uppfylla þarfir lögreglu á valdbeitingarbúnaði sem nýttist til vægari inngripa en skotvopna í einhverjum tilfellum. Ríkislögreglustjóri sendi síðan dómsmálaráðuneytinu tillögu að uppfærðum drögum að reglunum þann 21. september 2022 þar sem rafvarnarvopn voru tiltekin sem lögregluvopn með sama hætti og

kylfur og úðavopn. Var rafvarnarvopni þannig bætt við sem staðalbúnaði og tilgreint í valdbeitingarstiga lögreglu, en áður voru rafvarnarvopn það ekki. Í framhaldi voru drögin yfirfarin og unnin frekar í ráðuneytinu ásamt því að ráðuneytið óskaði eftir því við embætti ríkislögreglustjóra að það færi nánar yfir hvernig tímalínu á innleiðingu rafvarnarvopna yrði háttað ef til hennar kæmi, s.s. varðandi innkaup, gerð verklagsreglna um notkun þeirra og svo loks þjálfun sem tæki við þegar ljóst yrði hvernig notkun yrði háttað. Í frétt í Ríkisútvarpinu 29. september 2022 kom fram að dómsmálaráðherra hygðist leggja fram „reglugerð um að lögreglumenn beri á sér rafbyssur.“ Ráðherra birti svo grein í Morgunblaðinu þann 30. desember síðastliðinn þar sem hann gerði grein fyrir þeirri ákvörðun að hafinn yrði undirbúningur að innleiðingu á notkun rafvarnarvopna hjá lögreglu. Voru reglurnar undirritaðar af ráðherra sama dag.

Ljóst er að innleiðing rafvarnarvopna mun taka talsverðan tíma enda mun bæði innkaupa- og þjálfunarferli vera tímafrekt og afar mikilvægt er að vandað verði til verka. Af hálfu embættis ríkislögreglustjóra hefur komið fram að litið verði til reynslu Norðmanna í þeim efnum og eftir atvikum Svía og Finna.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra hefur alvarlegum ofbeldisbrotum og vopnuðum útköllum lögreglu og sérsveitar ríkislögreglustjóra fjölgað síðustu ár. Sem dæmi má nefna að fjöldi útkalla þar sem sérsveit vopnast vegna skotvopna hefur nærri þrefaldast frá árinu 2016 og nærri fjórfaldast vegna eggvopna. Í heildina voru vopnuð útköll sérsveitar 83 talsins árið 2016 en voru orðin 343 árið 2022 (miðað við upplýsingar ríkislögreglustjóra, dags. 21. nóvember 2022).

Þessi þróun leiðir af sér að nauðsynlegt er að lögregla búi yfir þeim valdbeitingartækjum sem hún þarf við framkvæmd skyldustarfa sinna til að gæta öryggis þeirra sem bera vopn og lögreglan þarf að beita valdi gagnvart.

Í þessu samhengi verður einnig að líta til þess að skráð ofbeldi gegn lögreglumönnum hefur aukist á undanförunum árum samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra og er talið að heimild lögreglu til að bera og nota rafvarnarvopn kunní að fækka frekar slysum lögreglumanna í tengslum við framkvæmd valdbeitingar.

Handhöfum lögregluvalds er samkvæmt lögum heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna. Aldrei mega þeir þó ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni. Þegar lögregla beitir valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna getur sá sem beittur er valdi hlotið skaða af, hvort sem um er að ræða notkun lögreglutaka, varnarúða, kylfu eða skotvopna. Það er mat embættis ríkislögreglustjóra að með tilkomu rafvarnarvopna megi ætla að slysum á þeim sem lögregla þarf að beita valdi gegn við framkvæmd skyldustarfa muni frekar fækka. Það er þó svo með þennan búnað eins og öll önnur valdbeitingartæki lögreglu, þ.m.t. kylfur og skotvopn, að aldrei er hægt að útiloka alvarleg tilvik eða meiðsli.

Rafvarnarvopn gera lögreglumönnum kleift að standa fjær þeim aðila sem beita þarf valdi og minnka þannig líkur á slysum hjá báðum aðilum, sem geta frekar orðið í návígi. Þá getur það eitt að lögreglumaður beri rafvarnarvopn haft í för með sér varnaðaráhrif, þ.e. að aðilar sem hugsanlega þyrfti að beita valdi hlýði fyrirmælum án þess að til beitingar vopnsins eða annarrar valdbeitingar komi.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur fylgst með prófunum og rannsóknum á notkun rafvarnarvopna hjá norsku og sænsku lögreglunni síðustu ár, en í báðum löndum hefur verið tekin ákvörðun um að taka rafvarnarvopn í notkun. Þá hefur finnska lögreglan um árabil notað rafvarnarvopn með góðum árangri. Árið 2019 hóf lögreglan í Noregi tveggja ára tilraunaverkefni þar sem rafvarnarvopn voru notuð við framkvæmd skyldustarfa. Árið 2021 kom út skýrsla um notkun norsku lögreglunnar á rafvarnarvopnum á árunum 2019-2020 (*The Norwegian police's use of conducted energy weapons – a scientific evaluation of the CEW trial 2019-2020*). Skýrslan var samin af rannsóknarteymi að beiðni norskra stjórnvalda. Sænska lögreglan tók rafvarnarvopn fyrst til notkunar árið 2018 og var framkvæmd rannsókn á notkun rafvarnarvopna hjá lögreglu og hvaða áhrif hún hefði í víðu samhengi, þar með talið á trausti almennings til lögreglu. Rannsóknin stóð yfir frá desember 2017 til 31. mars 2020 og kom skýrslan út árið 2020 (*Elchockvapen som hjälpmedel vid polisiära ingripanden – En*

vetenskaplig utvärdering av Polismyndighetens försöksverksamhet med elchockvapen 2018-2019). Skýrslan var unnin á þverfaglegum grunni með aðkomu sjálfstæðs ráðgjafahóps sem samanstóð af viðurkenndum og óháðum sérfræðingum. Helstu niðurstöður framangreindra rannsókna og prófana eru:

- Innleiðing rafvarnavopna virðist ekki hafa fjölgað valdbeitingartilfellum hjá norsku lögreglunni.
- Rafvarnavopn geta dregið úr notkun annars valdbeitingarbúnaðar, s.s. piparúða, kylfa eða lögreglutaka, sem geta oft valdið meira tjóni fyrir þá aðila sem í hlut eiga.
- Rafvarnavopn mynduðu millistig milli þess að beita kylfu/varnarúða og skotvopna.
- Í einhverjum tilfellum geta rafvarnavopn nýst við lausn verkefna sem annars hefði þurft að beita skotvopnum.
- Rafvarnavopn geta aukið öryggi og dregið úr streitu ef valdbeitingar er þörf.
- Rafvarnavopn geta auðveldað val lögreglu á valdbeitingartækjum við hættulegar aðstæður. Rafvarnavopn geta haft áhrif á inngrip lögreglu við valdbeitingu og dregið bæði úr ofbeldi og komið í veg fyrir ofbeldi gegn lögreglumönnum.
- Notkun lögreglu á valdbeitingartækjum, þar á meðal rafvarnavopnum, er talin réttlætunleg frá sjónarhóli almennings.

Ráðherra og ríkislögreglustjóri voru að fullu sammála um nauðsyn þess að innleiða rafvarnavopn hjá lögreglu. Sú ákvörðun var vel ígrunduð og byggði á mati ríkislögreglustjóra á aðstæðum hér á landi sem og reynslu nágrannaríkja sem þegar hafa tekið upp notkun þessara vopna eins og hér hefur verið rakið.

Spurningar umboðsmanns og svör dómsmálaráðuneytisins:

1. Þess er óskað að ráðherra upplýsi hvenær hann hafi undirritað breytingu á fyrrgreindum reglum á þá leið að lögreglu sé heimiluð notkun svonefndra rafvarnavopna.

Breyttar reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna voru undirritaðar af ráðherra 30. desember 2022. Reglurnar fólu sem fyrr segir í sér breytt skilyrði til notkunar á rafvarnavopnum en heimildin til notkunar þeirra var til staðar í eldri reglum.

2. Þess er óskað að ráðherra upplýsi annars vegar hvenær umræddar reglur voru sendar til birtingar í Stjórnartíðindum og hins vegar hvort þær hafi verið sendar og/eða kynntar ríkislögreglustjóra sérstaklega. Þá er einnig óskað upplýsinga um hvort ráðherra hafi gefið ríkislögreglustjóra einhver fyrirmæli um undirbúning fyrir framkvæmd reglnanna og þá án tillits til birtingar þeirra í Stjórnartíðindum.

Í kjölfar þess að ráðherra undirritaði reglurnar voru þær sendar til Stjórnartíðinda 30. desember 2022. Var þar athygli vakin á fáeinum atriðum sem kröfðust lagfæringa á orðalagi, en ekki var um efnislegar breytingar að ræða. Að loknum þeim leiðréttingum voru reglurnar sendar með rafrænum hætti til birtingar í Stjórnartíðindum þann 9. janúar síðastliðinn. Almennur birtingarfrestur er 10 virkir dagar og voru reglurnar því birtar í Stjórnartíðindum þann 23. janúar 2023.

Ríkislögreglustjóri vann eins og fyrr greinir drögin að reglunum og hafði ráðuneytið samráð við embættið um allar breytingar sem gerðar voru á drögunum. Eðli máls samkvæmt var því ekki þörf á því að kynna eða senda reglurnar sérstaklega til ríkislögreglustjóra til að upplýsa hann um efni þeirra.

Embætti ríkislögreglustjóra hafði samráð við aðra lögreglustjóra við endurskoðun reglnanna og var

málefnið m.a. rætt á fundum lögregluráðs þar sem tekið var undir sjónarmið um nauðsyn þess að innleiða notkun vopnanna.

Eftir að hafa yfirfarið uppfærð drög að reglunum óskaði ráðuneytið eftir því við embætti ríkislögreglustjóra að af hálfu embættisins væri farið nánar yfir hvernig tímalínu á innleiðingu rafvarnavopna yrði háttað ef til hennar kæmi, s.s. varðandi innkaup, gerð verklagsreglna um notkun og svo loks þjálfun sem tæki við þegar ljóst væri hvernig notkun yrði háttað eins og fjallað var nánar um hér að framan. Í þessu fólust ekki fyrirmæli um innleiðingu heldur óformleg samskipti um innleiðingarferlið.

3. Þess er óskað að ráðherra upplýsi hvort honum hafi verið kunnugt um þá afstöðu forsætisráðherra sem áður greinir að samtal um þetta mál þyrfti að eiga sér stað innan ríkisstjórnar.

Ráðherra var kunnugt um þá ósk forsætisráðherra að reglur nr. 1740/2022 yrðu kynntar í ríkisstjórn. Þessi afstaða var gerð ráðherra kunnug í símtali sem fór á milli ráðherrans og forsætisráðherra að morgni 30. desember 2022, eins og fram kemur í tilvitnaðri frétt á mbl.is sem birtist sama dag.

Af hálfu dómsmálaráðherra hafði ávallt staðið til að kynna reglurnar í ríkisstjórn og var það gert á fundi ríkisstjórnar þann 13. janúar 2022 með framlagningu minnisblaðs áður en reglurnar birtust í Stjórnartíðindum, þar sem sérstaklega var rakin forsaga og meginsjónarmið sem lágu að baki ákvörðun um að útvíkka heimild til notkunar á rafvarnavopnum. Minnisblaðið fylgir hjálagt.

4. Þess er óskað að ráðherra upplýsi og skýri hvort og þá á grundvelli hvaða mats fullnægt hafi verið fyrrgreindum áskilnaði 2. tölulíðar 1. mgr. 6. gr. laga nr. 115/2011 og 17. gr. stjórnarskrárinnar viðvíkjandi uppburði mála í ríkisstjórn og þá m.a. með tilliti til þess hvort téð stjórnvaldsfyrirmæli hafi falið í sér mikilvæga stefnumörkun eða áherslubreytingar.

Í 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er fjallað um viðfangsefni ríkisstjórnarfunda en þar kemur fram í 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. að til „mikilvægra stjórnarmálefna teljast t.d. reglugerðir og yfirlýsingar sem taldar eru fela í sér mikilvæga stefnumörkun eða áherslubreytingar, [...]“. Í almennum athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands er að finna umfjöllun um hugtakið mikilvæg stjórnarmálefni. Þar segir að það sé háð mati hverju sinni hvaða mál teljast mikilvæg og hvílir það mat á herðum viðkomandi ráðherra hverju sinni. Þar segir enn fremur að ýmis mál geti þar fallið undir og í því sambandi megi „t.d. ætla að það geti átt við um reglugerðir og yfirlýsingar sem fela í sér einhverja stefnu- eða áherslubreytingu eða teljast pólitískt umdeilanlegar í einhverjum mikilvægum atriðum.“ Í framhaldinu er svo rakið að almennt séð verði það að vera á ábyrgð hvers ráðherra að leggja mat á hvaða mál teljast mikilvæg í þessum skilningi, bæði með hliðsjón af almennum viðmiðunum eins og þeim sem að framan greinir en einnig út frá pólitískum sjónarmiðum. Þá getur ríkisstjórn einnig á hverjum tíma afmarkað það nánar í starfsreglum hvaða mál skuli leggja fyrir ríkisstjórn. Rétt er að taka fram að ekki er að finna nánari afmörkun í starfsreglum ríkisstjórnar um hvað sé mikilvægt stjórnarmálefni.

Heimild til að beita rafvarnavopnum hefur verið að finna í reglum um valdbeitingu og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna hjá lögreglu allt frá árinu 1999 eins og áður hefur verið rakið. Breyting reglnanna nú að því er snertir rafvarnavopn felst í því að þau falla nú undir skilgreiningu reglnanna á vopnum sem lögreglu er almennt heimilt að nota. Breytingin felur ekki í sér nýja heimild til handa lögreglu til að bera vopn sem áður hafa ekki verið heimiluð og þá felur hún ekki í sér breytingar á þeim skilyrðum sem sett eru í reglunum um hvenær og við hvaða aðstæður lögreglu er almennt heimilt að beita valdi með vopnum. Ríkislögreglustjóra hefur því frá árinu 1999 verið heimilt, án aðkomu ráðherra, að festa kaup á og mæla fyrir um notkun rafvarnavopna, í sérstökum tilvikum. Þá er það þannig, skv. 7. gr. reglnanna, að það er í verkahring ríkislögreglustjóra að taka ákvörðun um notkun vopna hjá lögreglu. Í því samhengi má nefna að reglurnar (núgildandi sem og eldri reglur) fela ríkislögreglustjóra að ákveða notkun skotvopna, sem eðli máls samkvæmt eru mun

hættulegri en rafvarnavopn.

Með vísan til þessa var það mat dómsmálaráðherra að umrædd stjórnvaldsfyrirmæli teldust ekki mikilvægt stjórnarmálefni í skilningi 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, enda fela reglurnar ekki í sér mikilvæga stefnumörkun eða áherslubreytingu, þar sem sú stefnumörkun hafði þegar verið ákveðin á árinu 1999. Því var ekki talið skylt að kynna reglurnar sérstaklega fyrir ríkisstjórn þó það hafi verið gert áður en þær tóku gildi.

Hér má einnig benda á að við mat á því hvort tiltekið mál teljist mikilvægt stjórnarmálefni getur það haft áhrif hvort venja hafi verið að taka sambærileg mál fyrir á ríkisstjórnarfundum. Þessu til stuðnings má nefna að þegar eldri reglur voru settar árið 1999 virðist ekki hafa verið fjallað um þær í ríkisstjórn samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu, en heimild til að bera rafvarnavopn var ekki að finna í enn eldri reglum frá árinu 1987. Ekki virðist heldur hafa verið fjallað sérstaklega um það í ríkisstjórn árið 2015 þegar umræða var um heimildir lögreglustjóra til að geyma skotvopn í læstum hirslum í lögreglubifreiðum, en sú ákvörðun hlaut mikla athygli og gagnrýni í almennri umfjöllun. Að mati ráðherra fólu framangreindar breytingar, þ.e. upphafleg reglusetning um rafvarnavopn, sem þá voru kölluð rafmagnsvopn og þegar skotvopn urðu að staðalbúnaði í lögreglubifreiðum, í sér umtalsvert meiri breytingu á áherslum og stefnu í málefnum lögreglu heldur en sú breyting sem var gerð með reglum nr. 1740/2022.

Þrátt fyrir að reglur nr. 1740/2022 hafi ekki falið í sér mikilvægt stjórnarmálefni í skilningi laga um Stjórnarráð Íslands var minnisblað um reglurnar lagt fram á fundi ríkisstjórnar þann 13. janúar sl., enda eru á ríkisstjórnarfundum rædd ýmis mál sem ekki teljast mikilvæg stjórnarmálefni í skilningi laga. Ráðherra var ljóst að það væri pólitískur áhugi á því að ræða málið á þeim vettvangi. Þá hafði sem fyrr segir forsætisráðherra farið fram á að málið yrði rætt á fundi ríkisstjórnar og varð dómsmálaráðherra vitaskuld við því.

Í bréfi umboðsmanns er enn fremur vísað til 17. gr. laga nr. 33/1944 um Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands en þar er að finna áskilnað um að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar, sem á rætur sínar að rekja til 13. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands nr. 9/1920, er efnislega sambærilegt hinu eldra ákvæði með þeirri breytingu að í stað konungs var vísað til forseta. Þó að ekki sé fullkomin eining um túlkun 17. gr. stjórnarskrárinnar þá hafa fræðimenn almennt talið, að teknu tilliti til tilurðar og forsögu ákvæðisins, að ljóst sé að með ákvæðinu hafi ekki staðið til að sérhvert stjórnarmálefni sem talist getur mikilvægt yrði lagt fyrir ríkisstjórn. Byggir sú túlkun á því að núverandi 17. gr. stjórnarskrárinnar hefur staðið óbreytt að efni til frá árinu 1920 með þeirri breytingu einni að forseti kom í stað konungs með lýðveldisstjórnarskránni árið 1944. Á lýðveldistímanum hefur almennt verið litið svo á að einungis hafi verið skylt að halda ráðherrafundi um mál sem leggja skal fyrir ríkisráð og þau mál sem einstaka ráðherrar óska að bera þar upp og hefur framkvæmdin verið til samræmis við þá túlkun. Hafa ráðherrar því almennt ekki verið bundnir af sérstöku mati á því hvað teljist mikilvægt stjórnarmálefni hverju sinni, heldur hefur sannfæring þeirra og mat verið látið ráða för. Þetta sjónarmið endurspeglast enda ítrekað í greinargerð með frumvarpi að lögum um Stjórnarráð Íslands, þar sem fjallað er ítarlega um skilgreininguna á mikilvægum stjórnarmálefnum. Í þessu sambandi skiptir höfuðmáli að megintilgangur ráðherrafunda er að skapa ráðherrum vettvang fyrir það pólitíska samráð sem nauðsynlegt sé að hafa um stjórn landsins og stefnumál á hverjum tíma, en ekki taka eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir þar sem ríkisstjórnin er ekki fjölskipað stjórnvald. Að mati ráðuneytisins var því afgreiðsla málsins að öllu leyti í samræmi við 17. gr. stjórnarskrárinnar.

Að öllu framangreindu virtu telur dómsmálaráðuneytið að sú breyting sem gerð var á reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna sem gerð var með reglum nr. 1740/2022 hafi ekki verið mikilvægt stjórnarmálefni í skilningi 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands og 17. gr. stjórnarskrárinnar. Hvað sem þeim skilningi líður var málið rætt á fundi ríkisstjórnar þann 13. janúar, áður en reglugerðin birtist í Stjórnartíðindum og löngu áður en eiginleg

innleiðing rafvarnarvopna getur átt sér stað.

Vakin er athygli á því að á meðal fylgigagna er minnisblað dómsmálaráðherra til ríkisstjórnar, dags. 13. janúar 2023. Um trúnaðargagn er að ræða sem ekki er ætlað til opinberrar birtingar, sjá til hliðsjónar 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012.

Fyrir hönd ráðherra



Haukur Guðmundsson



Bryndís Helgadóttir

Fylgiskj.: Fylgiskjal 1 - Minnisblað ríkislögreglustjóra til ráðherra, dags. 1. október 2021.
Fylgiskjal 2 - Greinargerð ríkislögreglustjóra til ráðherra, dags. 31 ágúst 2022.
Fylgiskjal 3 - Minnisblað frá skrifstofu almanna- og réttaröryggis til ráðherra, dags. 30. desember 2022.
Fylgiskjal 4 - Reglur undirritaðar af ráðherra, dags. 30. desember 2022.
Fylgiskjal 5 - Staðfesting á sendingu til Stjórnartíðinda (1), dags. 9. janúar 2023.
Fylgiskjal 6 - Staðfesting á sendingu til Stjórnartíðinda (2) dags., 9. janúar 2023.
Fylgiskjal 7 - Minnisblað ráðherra til ríkisstjórnar, dags. 13. janúar 2023.

