

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þórhamsri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F125/2023

Reykjavík, 13. mars 2023

Katrín Jakobsdóttir
forsætisráðherra
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

I

Vísað er til fyrri bréfaskipta við yður, svo og dómsmálaráðherra, vegna þeirrar ákvörðunar hans að heimila lögreglu að bera svonefnd rafvarnarvopn án þess að málið væri fyrst borið upp í ríkisstjórn. Svo sem fram hefur komið í bréfum mínum var tilefni fyrirspurna minna frétt á vefsíðunni mbl.is 30. desember sl., þar sem þér lýstuð þeirri skoðun að samtal um málið þyrfti að eiga sér stað innan ríkisstjórnar og Alþingis, en þá um morguninn hafði dómsmálaráðherra greint frá því í aðsendri grein í Morgunblaðinu að hann hefði ákveðið að heimila lögreglu að hefja undirbúning að því að taka í notkun rafvarnarvopn.

Í málinu liggur nú fyrir að dómsmálaráðherra undirritaði breyttar reglur sama dag og áðurnefnd grein hans birtist í Morgunblaðinu og sendi þær jafnframt samdægurs til birttingar í Stjórnartíðindum. Af svari hans verður einnig ráðið að ríkislöggreglustjóri hafi þá verið búinn að vinna að undirbúningi málsins og drögum að nýjum reglum um nokkurt skeið. Þá er í svari ráðherrans til mín 10. febrúar sl. að honum hafi orðið kunnugt um afstöðu yðar til málsins þennan sama dag. Verður því að líta svo á að ráðherrann hafi ekki séð ástæðu til að upplýsa yður eða ríkisstjórnina um fyrirætlun sína við fyrra tímamark jafnvel þótt undirbúningur að málinu væri þá þegar hafinn hjá undirstofnun hans.

Ég tek fram að ég tel að það sé þýðingarlaust hvort reglurnar höfðu þegar verið undirritaðar og sendar til birttingar í Stjórnartíðindum þegar þér áttuð samtal við ráðherrann umræddan dag. Horfi ég þá til þess að honum var í löfa lagið að fresta framkvæmd málsins þar til það hefði verið rætt í ríkisstjórn.

Í svari yðar til mín 3. mars sl. kemur fram að það hafi verið mat yðar að setning hinna nýju reglna af hálfu ráðherrans hafi falið í sér „áherslubreytingu“ og þá án tillits til þess hvort eldri reglur höfðu að geyma heimild lögreglu til að nota rafmagnsvopn í sérstökum tilfellum. Svo sem fram er komið bar dómsmálaráðherra málið ekki upp á fundi ríkisstjórnar fyrr en 13. janúar 2023 og þá án þess að virðast hafa slegið framkvæmd þess á frest eða gert við það fyrirvara með hliðsjón af fyrirhugaðri umræðu í ríkisstjórn. Í þessu sambandi athugast

að reglurnar höfðu þá verið sendar Stjórnartíðindum á ný til rafrænnar birtingar, þ.e. 9. janúar sl.

II

Samkvæmt framangreindu benda skýringar yðar til þess að það hafi verið afstaða yðar málið ætti að koma til umfjöllunar í ríkisstjórn áður en það væri afgreitt og því hrínt í framkvæmd. Sé þessi skilningur réttur verður ekki annað séð en að dómsmálaráðherra hafi virt að vettugi þá ósk yðar. Við þær aðstæður yrðu viðbrögð dómsmálaráðherra einnig vart túlkuð á aðra leið en að hann hafi litið á uppburð málssins í ríkisstjórn, og þar með samráð við aðra ráðherra í ríkisstjórninni, sem hreint formsatriði.

Líkt og samskipti umboðsmanns við yður og dómsmálaráðherra bera með sér hef ég ekki talið tilefni til að draga í efa stjórnskipulega heimild dómsmálaráðherra til umræddrar ákvörðunar eða gildi athafnar hans í því sambandi. Þá er ljóst að það pólitíska mat sem réð ákvörðuninni fellur utan starfssviðs míns. Að frátöldu pólitísku hlutverki sínu eru ráðherrar hins vegar einnig embættismenn og fara í reynd með æðstu handhöfn stjórnsýslu hver á sínu sviði. Ber þeim, líkt og öðrum handhöfum framkvæmdarvalds, að haga athöfnum sínum í samræmi við lög og stjórnarskrá. Fellur það þar af leiðandi undir starfssvið umboðsmanns að hafa eftirlit með því að ráðherra fari að lögum og gæti vandaðra stjórnsýsluhátta, þ. á m. viðvíkjandi uppburði mála í ríkisstjórn. Svo sem áður er fram komið eru í því sambandi einkum höfð í huga fyrirmæli 17. gr. stjórnarskrárinna um ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi) og sú nánari útfærsla á hugtakinu „mikilvæg stjórnarmálefni“ sem fram kemur í 2. tölulið 1. mgr. 6. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Í því tilliti tek ég fram að ég get ekki skilið fyrrgreint svar yðar til mín á annan veg en að þér teljið að ákvörðun ráðherrans hafi falið í sér „áherslubreytingu“ í skilningi síðargreinda ákvæðisins og málið þar af leiðandi verið „mikilvægt stjórnarmálefni“ í skilningi stjórnarskrár og laganna sem bera hafi átt undir ríkisstjórnarfund.

Ég tel ástæðu til að minna á að fyrrgreindar reglur stjórnarskrár og laga nr. 115/2011 miða að því að tryggja viðhlítandi samvinnu og samstarf milli ráðherra þannig að ríkisstjórn starfi samhent að stefnumálum sínum. Láti ráðherra farast fyrir að virða þessar reglur felur það ekki eingöngu í sér brot á formreglu heldur stuðlar slík háttsemi að því að það pólitíska samráð sem lög og stjórnarskrá mæla fyrir um að fram skuli fara á vettvangi ríkisstjórnar er sniðgengið, sbr. til hliðsjónar ummæli í dómi Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011, bls. 383. Í þessu ljósi tel ég það til vandaðra stjórnsýsluhátta ráðherra að hann nýti vettvang ríkisstjórnar til samráðs og til að jafna hugsanlegan ágreining sem vera kann um mál eftir því sem ástæða er til. Hljóta slík vinnubrögð og að vera til þess fallin að ráðherrar skiptist síður á skoðunum á opinberum vettvangi, svo sem mál þetta vitnar um, og

ríkisstjórn birtist borgurunum sem samhentur hópur stjórnenda. Tel ég að hér sé þar af leiðandi um að ræða atriði sem hefur þýðingu fyrir það traust sem borgararnir eiga að geta borið til þess að æðsta stjórn landsins vinni mál og afgreiði af fagmennsku og yfirvegun.

Í tilefni af svari dómsmálaráðherra til mín, á þá leið að ávallt hafi staðið til að kynna umræddar reglur í ríkisstjórn og það hafi verið gert 13. janúar sl., vek ég athygli á því að það væri jafnan ósamrýmanlegt tilgangi fyrrgreindra fyrirmæla stjórnarskrár og laga nr. 115/2011 að ráðherra afgreiði mikilvægt stjórnarmálefni og hrindi því í framkvæmd með því fororði að það verði síðar borið upp í ríkisstjórn. Það er þar af leiðandi álit mitt að það hafi ekki samræmst kröfum um vandaða stjórnsýsluhætti, við þær aðstæður sem virðast hafa verið uppi, að líta svo á að nægilegt væri að þegar afgreitt mál yrði síðar borið upp í ríkisstjórn.

III

Í tilefni af svörum yðar og dómsmálaráðherra tel ég ástæðu til að ítreka að ég hef ekki haft til skoðunar hvort hann hafi notið viðhlítandi stjórnskipulegrar heimildar til þess að ráða málinu til lykta án tillits til afstöðu yðar eða samráðherra. Ég tel heldur ekki fara á milli mála að ráðherrann bar stjórnskipulega ábyrgð á málinu, þ. á m. mati sínu á því hvort og þá hvenær bera skyldi það upp í ríkisstjórn. Ég fæ hins vegar ekki séð að þessi atriði hafi þýðingu um það hvort ráðherranum var allt að einu rétt, samkvæmt fyrrgreindum fyrirmælum stjórnarskrár og laga nr. 115/2011, að bera málið upp í ríkisstjórn áður en hann afgreiddi það og hratt því í framkvæmd.

Ég hef einnig gengið út frá því við skoðun mína á málinu að við mat á því hvort umrædd ákvörðun fól í sér „mikilvæga stefnumörkun eða áherslubreytingar“, í skilningi fyrrnefnds ákvæðis laga nr. 115/2011, hafi ráðherra notið verulegs svigrúms. Við slíkar aðstæður haggar umboðsmaður ekki við mati stjórnvalds nema það sé talið bersýnilega óforsvaranlegt. Án tillits til þessa er hins vegar mikilvægt að horfa til markmiðs þeirra reglna sem hér um ræðir svo og þeirra krafna um vandaða stjórnsýsluhætti sem af því leiðir. Er í því sambandi óhjákvæmilegt að horfa til þess að þér, sem forstæðir ráðherra og forystumaður ríkisstjórnarinnar, höfðuð sérstaklega óskað eftir því við ráðherrann að málið yrði tekið fyrir á fundi hennar. Af skýringum yðar fæ ég vart annað ráðið en að ljóst hafi mátt vera að umræðu um málið á þeim vettvangi væri ekki eingöngu ætlað að vera hreint formsatriði þótt í sjálfu sér lægi fyrir að dómsmálaráðherra nytí stjórnskipulegrar heimildar til ákvörðunar sinnar.

Í ljósi þessara aðstæðna fæ ég ekki betur séð en að áðurlýst framganga dómsmálaráðherra hafi verið ósamrýmanleg þeim kröfum sem gera verður til ráðherra m.t.t. vandaðra stjórnsýsluhátta og áður er vikið að. Hef ég þá einnig í huga það verkstjórnar- og samhæfingarhlutverk sem

forsætisráherra er falið með stjórnarskrá og lögum nr. 115/2011, sem forystumanni ríkisstjórnar, og haldið er til haga í svari yðar til míni.

IV

Ég leyfi mér að vera ósammála þeirri skoðun, sem fram kemur af yðar hálfu í bréfinu 3. mars sl., þess efnis að vandséð sé að lengra verði gengið í sérstöku verklagi viðvígjandi því hvort og hvernig mál ráðherra séu borin upp í ríkisstjórn. Í því sambandi bendi ég á það að samkvæmt 5. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 setur ríkisstjórn sér starfsreglur en samkvæmt athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögnum „getur ríkisstjórn einnig á hverjum tíma afmarkað það nánar í starfsreglum hvaða mál skuli leggja fyrir ríkisstjórn“ (þskj. 1191 á 139. löggjafarþ. 2010-2011). Fæ ég því ekki betur séð en að í slíkum reglum mætti t.d. kveða á um skyldur ráðherra gagnvart forsætisráðherra að þessu leyti með skýrari hætti með það fyrir augum að sá síðarnefndi sé betur í stakk búinn til að gegna verkstjórnar- og samhæfingarhlutverki sínu sem forystumaður ríkisstjórnar.

Að lokum bendi ég á að samkvæmt 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011 samþykkir ríkisstjórn síðareglur fyrir ráðherra. Hefur það vakið athygli mína að í núgildandi síðareglum, sem umboðsmaður hefur eftirlit með samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, er í engu fjallað um síðferðilegar skyldur ráðherra m.t.t. samvinnu og samskipta þeirra sín á milli, hvort heldur sem er innan eða utan funda ríkisstjórnar. Ég tek þó fram að það er að sjálfssögðu ríkisstjórnarinnar sjálfarar að taka afstöðu til þess hvort ástæða sé til að fjalla um slík atriði í síðareglum ráðherra á grundvelli fyrrgreinds lagaákvæðis.

Með þessum ábendingum til yðar er umfjöllun minni um málið lokið, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Dómsmálaráðherra er sent afrit af bréfi þessu ásamt tilkynningu um lyktir málsins.

Virðingarfyllst,

Skúli Magnússon