

Svar

dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Halldóri Auðar Svanssyni um undirbúning að breytingu á reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna.

1. *Hvaða fundi, formlega sem óformlega, með hvaða aðilum og hvenær, hélt ráðherra vegna nýlegra breytinga á reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna sem heimila notkun á rafbyssum?*

Í aðdraganda og undirbúningi fyrir innleiðingu rafvarnavopna, m.a. með setningu nýrra reglna um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna hjá lögreglu, hafði ráðherra ríkt samráð við embætti ríkislögreglustjóra sem og önnur lögregluembætti, eftir atvikum.

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. Í drögum vinnuhópsins að nýjum reglum sem send voru dómsmálaráðherra hinn 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 efnislega óbreytt.

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

Ríkislögreglustjóri skilaði minnisblaði til dómsmálaráðuneytisins, dags. 31. ágúst 2022, þar sem gerð var tillaga um að rafvarnavopn 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. Ríkislögreglustjóri sendi síðan dómsmálaráðuneytinu tillögu að uppfærðum drögum að reglunum hinn 21. september 2022 þar sem rafvarnavopn voru tiltekin sem lögregluvopn með sama hætti og kylfur og úðavopn. Var rafvarnavopni þannig bætt við sem staðalbúnaði og tilgreint í valdbeitingarstiga lögreglu, en áður voru rafvarnavopn 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 rafvarnavopna yrði háttáð ef til hennar kæmi, svo sem varðandi innkaup, gerð verklagsreglna um notkun þeirra og svo loks þjálfun sem tæki við þegar ljóst yrði hvernig notkun yrði háttáð.

Dómsmálaráðherra hefur auk þessa lagt áherslu á að vera í góðu sambandi við stjórnendur og starfsfólk lögreglunnar og fá sjónarmið og upplýsingar víða að. Í dagbók ráðherra síðustu mánuðina áður en ákvörðun var tekin kemur þetta fram sem nokkur fjöldi funda sem ráðherra hefur átt með ýmsum sem tengjast löggæslumálum. Er þá ótalinn fjöldi samtala og óformlegra

samtala. Ganga má út frá að hugmyndir um innleiðingu rafvarnavopna hafi borið á góma á flestum eða öllum þeim fundum sem hér eru taldir:

Miðvikudagur 5. október.

Heimsókn í starfsstöðvar sýslumanns og lögreglustjóra á Höfn.

Mánudagur 10. október.

Fundur með nefnd um eftirlit með lögreglu.

Fimmtudagur 13. október.

Kynning á starfsemi lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu varðandi skipulagða brota-starfsemi.

Föstudagur 14. október.

Heimsókn til lögreglustjórans á Suðurnesjum.

Þriðjudagur 1. nóvember.

Fundur með Sigríði Björk Guðjónsdóttur ríkislögreglustjóra.

Föstudagur 11. nóvember.

Heimsókn til lögreglustjórans á Suðurlandi.

Miðvikudagur 14. desember.

Fundur með Sigríði Björk Guðjónsdóttur ríkislögreglustjóra.

2. *Hvaða samskipti átti ráðherra, formleg sem óformleg, við hvaða aðila innan sem utan Stjórnarráðsins og hvenær, vegna þessara breytinga?*

Vísað er til svara við 1. lið fyrirspurnarinnar.

3. *Á hvaða gögnum byggði ráðherra ákvörðun sína um breytingu á reglunum?*

Ráðherra byggði ákvörðun um breytingu á reglunum á faglegu mati embættis ríkislögreglustjóra um nauðsyn þess að innleiða notkun rafvarnavopna hjá lögreglu. Mat embættisins kom fram í minnisblaði til ráðherra um tillögu að breyttum reglum, dags. 21. október 2021, og í greinargerð embættisins til ráðherra um rafvarnavopn og tillögur að innleiðingu þeirra, dags. 31. ágúst 2022.

4. *Var ákvörðun um breytinguna tekin fyrir á ríkisstjórnarfundum eða ríkisstjórnarfundum, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, sem fjallar um skyldu til að halda ríkisstjórnarfundum um mikilvæg stjórnarmálefni? Ef svo er, á hvaða fundum eða fundum? Ef svo er ekki, var það mat ráðherra að breytingin teldist ekki til mikilvægs stjórnarmálefnis?*

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. Í frumvarpinu er kastað breiðu neti þegar hugtakið mikilvæg stjórnarmálefni er skilgreint en þar segir enn fremur 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 á 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 rafvarnarvopnum 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 að því er snertir rafvarnarvopn 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 rafvarnarvopna, 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.

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 rafvarnarvopn 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. Ekki virðist því vera venja fyrir að ræða vopnaburð lögreglu og reglusetningu þar um á vettvangi ríkisstjórnar. Að mati ráðherra fólu framangreindar breytingar, þ.e. upphafleg reglusetning um rafvarnarvopn, 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.

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.

Þrátt fyrir framangreindan skilning að reglur nr. 1740/2022 hafi ekki falið í sér mikilvægt stjórnarmálefni í skilningi laga um Stjórnarráð Íslands var minnisblað lagt fram á fundi ríkisstjórnar hinn 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 rétt á fundi ríkisstjórnar og varð dómsmálaráðherra vitaskuld við því.

5. *Hvers vegna telur ráðherra rétt að gera veigamikla efnislega breytingu á vopnaburði lögreglu í reglum settum á grundvelli vopnalaga áður en klárað er að færa slíka heimild yfir í lögreglulög, í ljósi þess að í greinargerð með frumvarpi ráðherra til breytinga á lögreglulögum, nr. 90/1996, sem lagt var fram 2. desember sl., segir: „Talið er eðlilegt og ákjósanlegt að kveðið sé á um meðferð og notkun vopna í lögreglulögum og reglum settum á grundvelli þeirra frekar en í vopnalögum.“?*

Í frumvarpi því sem vísað er til í fyrirspurninni er lagt til að færa lagastoð fyrir gildandi reglur um valdbeitingu og vopnaburð lögreglumanna yfir í lögreglulög, nr. 19/1996, ásamt því að kveða á í lögunum um meginreglu núgildandi reglna um að lögreglustjórar mæli fyrir um vopnaburð lögreglumanna. Engar efnislegar breytingar um valdbeitingu eða vopnaburð eru fyrirhugaðar í umræddu frumvarpi. Með frumvarpinu er því einungis ætlað að skerpa á lagastoð reglnanna með því að kveða á um heimild þeirra í lögreglulögum til viðbótar við núgildandi ákvæði vopnalaganna. Í samræmi við það er í greinargerð með frumvarpinu talið eðlilegt og ákjósanlegt að kveðið sé á um meðferð og notkun vopna í lögreglulögum og reglum settum á grundvelli þeirra frekar en í vopnalögum. Með því er hins vegar ekki átt við að nokkrar breytingar séu gerðar á þeim efnisreglum sem gilda um valdbeitingu og vopnaburð. Þær verður eftir sem áður að finna í þeim reglum sem ráðherra setur á grundvelli laganna.

Með vísan til þessa taldi ráðherra fyrirhugaða breytingu á lögreglulögum ekki eiga að hafa áhrif á ákvörðun um breytingu á reglunum hvað viðkemur notkun rafvarnavopna, en sú ákvörðun byggði fyrst og fremst á faglegu mati embættis ríkislögreglustjóra um nauðsyn þess að innleiða notkun þeirra hjá lögreglu.