

Fr. Ólöf Nordal innanríkisráðherra  
Sölvhólsgötu 7  
101 Reykjavík

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ	
M. 0.14.1	Apr. KH
Innk.	2. FEB. 2015
IRR	15010 342

## MINNISBLAÐ UM NIÐURSTÖÐU UMBOÐSMANNS ALÞINGIS Í MÁLI UA NR. 8122/2014

### 1. INNGANGUR

Ég vísa til bréfs, dags. 23. janúar sl. (tilv.: IRR15010342/0.14.1), þar sem þú óskar eftir því að ég rýni álit umboðsmanns Alþingis í máli UA nr. 8122/2014 og greini hvort að þar komi fram athugasemdir sem snúi að innanríkisráðuneytinu og stjórnsýslu þess. Jafnframt óskar þú eftir því að ég veiti ráðuneytinu skriflegt álit um hvort lagarök standi til viðbragða af þess hálfu og þá hverra.

Umrætt álit umboðsmanns lýtur að því hvort það hafi samrýmst gildandi reglum að fyrrverandi innanríkisráðherra og aðstoðarmenn hans hefðu þau samskipti við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu sem rakin eru í álitinu á sama tíma og embætti hans vann að lögreglurannsókn á kærnum vegna meintra brota sem kærundur töldu að mætti rekja til meðferðar innanríkisráðuneytisins og starfsmanna þess á trúnaðarupplýsingum um þá.

Í þessu minnisblaði mun ég ekki rekja málavexti nema að því leyti sem nauðsynlegt er samhengisins vegna hverju sinni. Ég mun í fyrstu leitast við að draga saman helstu niðurstöður umboðsmanns Alþingis í málinu en um rökstuðning fyrir þeim vísast til álitsins sjálfs. Því næst mun ég í stuttu máli greina þau tilmæli til stjórnsýslunnar sem felast í áliti umboðsmanns. Að lokum tek ég afstöðu til þess hvort ráðuneytinu beri að lögum að bregðast við niðurstöðu umboðsmanns ásamt því sem ég leyfi mér að reifa hugmyndir að viðbrögðum sem rétt kann að vera að grípa til, enda þótt ráðuneytinu sé það ekki endilega lagalega skylt.

Þau gögn sem ég legg til grundvallar minnisblaðinu eru fyrrnefnt álit umboðsmanns auk fylgiskjala, sbr. einkum bréf umboðsmanns til þín, dags. 22. janúar 2015, þar sem athygli þín er vakin á tilteknum atriðum í álitinu.

### 2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR UMBOÐSMANNS ALÞINGIS

Helstu niðurstöður í áliti umboðsmanns Alþingis má draga saman með eftirfarandi hætti:

- a) Efni þeirrar gagnrýni og athugasemda sem fyrrum innanríkisráðherra gerði við lögreglustjórann samrýmdist ekki reglum um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar. Vert er að taka fram að þessi niðurstaða er í sjálfu sér óháð því að rannsóknin beindist að innanríkisráðuneytinu sjálfu. Ráðherra er æðsti yfirmaður

lögreglunnar, sbr. einkum 14. gr. stjórnarskrárinnar, 1. mgr. 12. gr. laga nr. 115/2011, 4. gr. laga nr. 90/1996 og 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013. Ráðherra hefur því ákveðnar valdheimildir og eftirlitsskyldur gagnvart lögreglunni. Valdheimildirnar eru þó ekki ótakmarkaðar. Um takmarkanir sem gilda í þessu sambandi er fjallað í kafla III.2 í álitum umboðsmanns. Kjarni málsins er sá að ráðherra fer með heimildir gagnvart lögreglunni sem nefndar hafa verið almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir. Ráðherra má hins vegar ekki hafa afskipti af rannsókn og ákvarðanatöku í einstökum sakamálum. Það er niðurstaða umboðsmanns að fyrrv. innanríkisráðherra hafi ekki haldið sig innan marka þessara heimilda og þannig brotið gegn reglum um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar.

- b) Í þessu máli kom upp sú sérstaka staða að lögreglurannsókn beindist að ráðuneyti ráðherra sem fer með málefni lögreglunnar. Slík aðstaða er til þess fallin að vekja spurningar um hæfi ráðherra — æðsta yfirmanns lögreglunnar — til þess að beita stjórnunarheimildum sínum gagnvart lögregluembættinu sem fer með og stýrir rannsókninni. Í álitum umboðsmanns er ekki komist að þeirri niðurstöðu að það eitt að innanríkisráðuneytið eða einstakir starfsmenn þess séu til lögreglurannsóknar hljóti í öllum tilfellum að leiða til vanhæfis ráðherrans til þess að sinna yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum gagnvart lögreglunni. Til að meta hvort ráðherra sé vanhæfur verði að horfa til hagsmuna hans af málinu og afskipta hans af því. Það er niðurstaða umboðsmanns að tengsl fyrrv. innanríkisráðherra og hagsmunir hans af framvindu sakamálsins — sbr. m.a. tengsl við þá einstaklinga sem höfðu stöðu grunaðra í málinu — hafi verið slíkir að samskiptin sem ráðherrann átti við lögreglustjórann hafi brotið í bága við hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni.
- c) Það er niðurstaða umboðsmanns að viðmið um háttsemi sem ráðherra ber að fylgja í samskiptum við forstöðumann undirstofnunar hafi ekki verið virt. Hér reyndi á það hvort samskipti ráðherrans við forstöðumann undirstofnunar ráðuneytisins hefðu verið málefnaleg. Þessi niðurstaða byggist ekki á ákvæðum siðareglu nr. 360/2011, enda telur umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að leggja til grundvallar að þær hafi gilt um samskipti ráðherrans og lögreglustjórans. Þá byggist niðurstaðan ekki beinlínis á 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem þau lög gilda ekki um ráðherra, sbr. 2. gr. laganna. Umboðsmaður tekur þó fram að gera verði ráð fyrir að ráðherra beri að gæta að þeim atriðum sem koma fram í ákvæðinu í samskiptum sínum við forstöðumenn stofnana eða aðra undirmenn sína. Niðurstaðan er að minnsta kosti að hluta byggð á réttmætisreglu stjórnsýsluréttar sem kveður á um að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda skuli byggjast á málefnalegum sjónarmiðum.
- d) Samskipti aðstoðarmanna fyrrv. innanríkisráðherra við lögreglustjórann voru ekki í samræmi við hina óskráðu hæfisreglu stjórnsýsluréttar, sbr. niðurstöðu b) hér að framan.

- e) Umboðsmaður telur það hvorki samrýmast sjónarmiðum um gagnsæja stjórnsýslu né lagareglum sem eftirlit umboðsmanns Alþingis byggist á að ráðherra eða lögmaður á hans vegum hafi beint samband við þann opinbera starfsmann sem veitt hefur umboðsmanni upplýsingar og krefji viðkomandi skýringa á því sem hann hefur greint umboðsmanni frá.
- f) Loks er það niðurstaða umboðsmanns að fyrrv. innanríkisráðherra hafi ekki sýnt fram á að hann hafi fylgt 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, þar sem m.a. er kveðið á um skyldu ráðherra til að leita sér ráðgjafar ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt.

Athugun umboðsmanns Alþingis á framangreindum samskiptum fyrrum innanríkisráðherra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu leiddi til þess að hann óskaði jafnframt eftir upplýsingum um nokkur önnur atriði í starfsemi stjórnvalda. Nánar verður fjallað um þann þátt málsins í 3. kafla.

### 3. TILMÆLI UMBOÐSMANNS ALÞINGIS TIL STJÓRNSÝSLUNNAR

Samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sbr. einkum 10. og 11. gr., geta athugasemdir umboðsmanns við starfshætti stjórnvalda í megindráttum beinst að þremur atriðum. Í fyrsta lagi að lög eða stjórnvaldsfyrirmæli hafi verið brotin. Í öðru lagi að brotið hafi verið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum. Í þriðja lagi að meinbugir séu á gildandi lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

Séu meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum liggur beinast við að stjórnvald taki fyrirmælin til skoðunar og geri nauðsynlegar lagfæringar. Hafi stjórnvald brotið gegn lögum eða reglum þarf stjórnvaldið alla jafna að gæta þess í framtíðinni að brot endurtaki sig ekki en einnig getur komið til álita að grípa til sérstakra viðbragða í því máli sem um ræðir og leiðrétta hlut þess sem brotið var gegn.

Álitum umboðsmanns fylgja jafnan tilmæli þar sem fram koma skilaboð um hvernig rétt sé að bregðast við þeim. Umboðsmaður hefur í störfum sínum gert greinarmun á *sérstökum tilmælum* og *almennum tilmælum*. Þau fyrrnefndu lúta að tilteknu máli og ganga yfirleitt út á að stjórnvaldið rétti hlut þess sem upphaflega kvartaði til umboðsmanns. Þannig er t.d. algengt að umboðsmaður beini þeim tilmælum til stjórnvalds að endurupptaka mál og fjalla um það að nýju á grundvelli þeirra sjónarmiða sem sett eru fram í viðkomandi álitum. Með almennum tilmælum er átt við þau tilmæli sem umboðsmaður beinir til stjórnvalda um breytingar á reglum eða starfsháttum. Beini umboðsmaður Alþingis afmörkuðum tilmælum til ráðuneytis, t.d. um að endurupptaka mál eða taka einhverjar reglur til endurskoðunar, fylgir hann þeim jafnan eftir og kannar hvort orðið hafi verið við tilmælunum og birtir niðurstöðuna í ársskýrslu sinni til Alþingis.

Athugasemdir umboðsmanns Alþingis í álitum UA nr. 8122/2014 snúa fyrst og fremst að hinum pólitíska hluta ráðuneytisins, þ.e. fyrrum innanríkisráðherra og aðstoðarmönnum

hans, fremur en hinum ópólítíska hluta. Þá beinir umboðsmaður engum *sérstökum tilmælum* til innanríkisráðuneytisins. Umboðsmaður gerir þó athugasemdir við ákveðin atriði í starfsemi ráðuneytisins, t.d. skráningu funda og stöðu aðstoðarmanna. Hann beinir hins vegar tilmælum sínum um þessi efni til forsætisráðuneytisins eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Samandregið eru tilmæli umboðsmanns í álitinu eftirfarandi:

- a) Þeim tilmælum er beint til innanríkisráðherra að gæta að því í framtíðinni að fylgja ákvæðum 20. gr. laga nr. 115/2011.
- b) Tvennum tilmælum er beint til stjórnvalda varðandi samskipti þeirra við umboðsmann Alþingis. Í fyrsta lagi er áréttað við innanríkisráðuneytið mikilvægi þess að stjórnvöld veiti umboðsmanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir í tengslum við athugun sína á máli. Umboðsmaður telur að fyrrv. innanríkisráðherra hafi ekki uppfyllt þá skyldu fyrr en með síðasta bréfi sínu til umboðsmanns, dags. 8. janúar 2015. Í öðru lagi beinir umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnvalda að þegar hann hefur hafið athugun á máli beini viðkomandi stjórnvald athugasemdum sínum beint til umboðsmanns en krefji ekki þann opinbera starfsmann, sem veitt hefur umboðsmanni upplýsingar, skýringa á því sem hann hefur greint umboðsmanni frá.
- c) Athugun umboðsmanns á samskiptum fyrrv. innanríkisráðherra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu vakti athygli hans á þremur atriðum í stjórnsýslunni sem hann taldi tilefni til að vekja athygli forsætisráðuneytisins á. Þau varða i) framkvæmd og grundvöll siðareglna fyrir ráðherra, ii) reglur um skráningu formlegra samskipta og funda og iii) hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra.

#### **4. HUGSANLEG VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTISINS VIÐ ÁLITI UMBOÐSMANNS ALÞINGIS**

Eins og sjá má af samantektinni hér að framan beinir umboðsmaður Alþingis engum *sérstökum tilmælum* til innanríkisráðuneytisins í tilefni af niðurstöðum sínum. Þá beinir hann heldur engum almennum tilmælum til ráðuneytisins um tilefni til breytinga á reglum sem undir það heyra. Almennu tilmælin sem umboðsmaður beinir að innanríkisráðuneytinu lúta að því að í framtíðinni verði gætt að þeim ábendingum sem fram koma í álitinu og vikið er að hér að framan.

Það er því álit mitt að niðurstaða umboðsmanns kalli ekki á sérstakar ráðstafanir ráðuneytisins, svo sem endurupptöku mála eða breytingu á reglum. Ég tel hins vegar rétt að vekja athygli þína á eftirtöldum atriðum.

*Leiðsagnargildi álitsins um samskipti ráðherra og lögreglu*

Ég legg áherslu á að álit umboðsmanns í máli UA nr. 8122/2014 hefur viðtækara leiðsagnargildi en aðeins um álitaefni sem tengjast þeirri sérstöku aðstöðu þegar rannsókn lögreglu beinist að því ráðuneyti eða ráðherra sem fer með yfirstjórn hennar. Álitid fjallar jafnframt almennt um hvað felist í yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra gagnvart lögreglunni og lýsir sjónarmiðum um mörkin á milli þeirra heimilda annars vegar og fyrirmæla um rannsókn einstakra mála sem lögreglan fer með á grundvelli laga nr. 88/2008 hins vegar. Ég vísa í þessu sambandi sérstaklega til kafla III.2 í álitum umboðsmanns. Mikilvægt er að ráðherra gæti að þessum sjónarmiðum í samskiptum sínum við lögregluna þegar lögreglan rannsakar mál, og gildir þá einu hvort sú rannsókn beinist að innanríkisráðuneytinu eða ekki. Ég vek sérstaka athygli þína á þessum fleti málsins í ljósi þeirra ríku samskipta sem ráðherra og ráðuneyti eiga við lögregluna.

*Reglur um skráningu formlegra samskipta og funda*

Í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, segir að færa skuli skrá um formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Í 2. mgr. sömu greinar segir að forsætisráðherra setji reglur um skráninguna. Það hefur forsætisráðherra gert með reglum nr. 1200/2013, um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands.

Við athugun sína á máli UA nr. 8122/2014 hnaut umboðsmaður um að símtöl og fundir sem fyrrum innanríkisráðherra átti með lögreglustjóranum hefðu ekki verið skráðir í málaskrá ráðuneytisins.

Af niðurstöðu umboðsmanns verður ráðið að hann telji fyrrum innanríkisráðherra hafa túlkað reglur nr. 1200/2013 full þröngt í svörum sínum. Ég tek fram að ég hef ekki aðrar upplýsingar um framkvæmd ráðuneytisins á reglunum en þær sem fram koma í álitinu. Umboðsmaður beinir hins vegar ekki tilmælum í því sambandi til ráðuneytisins í niðurstöðu sinni. Fyrir því virðast liggja tvær ástæður. Í fyrsta lagi telur umboðsmaður ákvæði reglnanna um skráningarskyldu of óljósar og matskenndar. Í öðru lagi sé ljóst að misbrestur sé á því að reglurnar séu framkvæmdar með samræmdum hætti. Af þessum sökum tekur hann málið upp við forsætisráðherra en ekki innanríkisráðherra, sbr. bréf dags. 25. janúar sl. sem er fylgiskjal nr. 12 með álitinu.

Þótt álitaefni um skráningarskyldu á grundvelli 11. gr. laga nr. 115/2011, og sjónarmið umboðsmanns um tilefni til endurskoðunar á reglum nr. 1200/2013, séu því nú á borði forsætisráðherra tel ég engu að síður tilefni til þess að innanríkisráðherra taki sjónarmið umboðsmanns til athugunar. Reynir þá væntanlega ekki síst á skýringu 4. tölul. 1. gr. reglnanna sem kveður á um að með formlegum samskiptum og fundum sé m.a. átt við „fundi sem formlega er boðað til um tiltekið mál sem til meðferðar er í ráðuneyti“. Ég bendi í þessu sambandi á eftirfarandi texta í bréfi umboðsmanns til forsætisráðherra:

„Að því er varðar skráningu funda samkvæmt 4. tölul. 1. gr. reglna nr. 1200/2013 er sú skylda miðuð við fundi „sem formlega er boðað til“ um tiltekið mál sem til

meðferðar er í ráðuneytinu. Í reglunum er ekki nánar skýrt hvernig boðunin þarf að fara fram til þess að hún teljist formleg. Ég fæ ekki séð að það séu efni til þess að skýra framangreint orðalag um boðun funda sem ber að skrá þröngt. Það eitt að ráðherra óski eftir að forstöðumaður embættis sem heyrir undir hann komi á hans fund felur almennt, nema annað sé sérstaklega tekið fram, í sér að þar muni forstöðumaður svara með formlegum hætti fyrir hönd þeirrar stofnunar sem hann stýrir og gera grein fyrir málefnum eða svara spurningum sem varða stofnun hans.“

#### *Valdsvið aðstoðarmanna ráðherra*

Annað atriði sem vakti athygli umboðsmanns við athugun sína í máli UA nr. 8122/2014 var staða og valdheimildir aðstoðarmanna ráðherra. Í tilvitnuðu bréfi umboðsmanns til forsætisráðherra víkur hann að álitafnum í þessu sambandi og óskar eftir afstöðu ráðherrans til þess hvort tilefni kunni að vera til breytinga á leiðbeinandi erindisbréfi, dags. 30. desember 2013, sem gefið var út af forsætisráðuneytinu á grundvelli 2. mgr. 18. gr. laga nr. 115/2011.

Hver sem viðbrögð forsætisráðherra verða tel ég að tilefni kunni að vera fyrir innanríkisráðherra að leggja skýrar línur um störf aðstoðarmanna sinna. Ég vek athygli þína á sjónarmiðum umboðsmanns um samskipti aðstoðarmanna við forstöðumenn og starfsmenn undirstofnana ráðuneytisins og heimild þeirra til að fá aðgang að gögnum um einstök stjórnsýslumál. Ef til vill væri eðlilegast í því sambandi — ekki síst í ljósi hins tvíþætta hlutverks ráðherra við pólitíska stefnumótun annars vegar og sem handhafa stjórnsýsluvalds hins vegar — að leggja a.m.k. þá línu að pólitískir aðstoðarmenn kalli ekki eftir gögnum frá undirstofnunum sem varða mál sem eru til stjórnsýslulegrar meðferðar hjá ráðuneytinu.

#### *Framtíðarfyrirkomulag lögreglurannsóknna er beinast gegn ráðherra dómsmála og/eða ráðuneyti hans*

Eins og rakið er hér að framan komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að bæði fyrrum innanríkisráðherra og aðstoðarmenn hans hefðu brotið gegn hinni ólögfestu reglu stjórnsýsluréttar um sérstakt hæfi, sbr. staflíði b) og d) í 2. kafla í þessu minnisblaði.

Í 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 segir að rannsókn sakamála sé í höndum lögreglu nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum. Í álitum umboðsmanns er bent á að í íslenskum lögum sé ekki gerð undantekning frá þessari reglu þegar sú staða kemur upp að lögregla rannsaki þann ráðherra eða ráðuneyti sem fer með yfirstjórn lögreglumála. Af þeim sökum hafi lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu farið með rannsóknina lögum samkvæmt.

Þessari sérstöku aðstöðu, að lögreglan rannsaki æðsta yfirmann lögreglunnar eða ráðuneyti hans, fylgir augljóslega vandi. Í umræðum nefndarmanna stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis og umboðsmanns sem fram fóru í kjölfar birtingar umboðsmanns á álitum sínu komu fram hugmyndir að sambærilegri undantekningu frá 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 og gerð er í 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, þar sem kveðið

er á um að ríkissaksóknari fari með rannsókn máls í þeim tilvikum sem kæra beinist að starfsmanni lögreglunnar. Með slíkri undantekningu mætti þannig komast hjá e.t.v. vandasömu hagsmunamati við ákvörðun um hvort ráðherra teljist vanhæfur.

Ég tek ekki afstöðu til þess hvort rétt sé að innanríkisráðherra beiti sér fyrir lagabreytingum í þessu sambandi en tel að tilefni hljóti að vera til að skoða þetta mál nánar í ráðuneytinu enda heyrir málaflokkurinn undir það. Í þessu sambandi bendi ég á að í fylgiskjali nr. 7 með áliti umboðsmanns má finna stutta samantekt hans á reglum sem gilda við sambærilegar aðstæður á hinum Norðurlöndunum.

*Almennt um samskipti stjórnvalda við umboðsmann*

Ég tel að lokum rétt að vekja sérstaka athygli þína á umfjöllun umboðsmanns um samskipti hans og stjórnvalda og mikilvægi þess að stjórnvöld virði 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og veiti honum svo fljótt sem unnt er þær upplýsingar sem hann óskar eftir í tengslum við athugun sína.

Mér virðist að ósjaldan sé litið á fyrirspurnir umboðsmanns til stjórnvalda sem eins konar málarekstur gegn þeim sem þurfi að verjast. Slíkt viðhorf getur leitt til tregðu til að veita nauðsynlegar upplýsingar og jafnvel til þess að handhafi stjórnarsýsluvalds „taki til varna“ jafnvel þótt viðkomandi bjóði í grun að eitthvað hefði betur mátt fara í meðferð valdsins. Ég tel að það sé til mikils að vinna að sporna gegn slíku hugarfari í stjórnarsýslunni og líta fremur á samskiptin við umboðsmann sem sameiginlega könnun á því hvort eitthvað hafi farið úrskeiðis og um leið hvort bæta megi stjórnarsýsluna, öllum til heilla.

Ég er reiðubúinn að veita þér eða starfsfólki þínu frekari skýringar á efni minnisblaðsins ef óskað er eftir því.

Virðingarfyllst,



Hafsteinn Þór Hauksson lektor  
Reykjavík, 30. janúar 2015.