

Lagareglur í nágrannaríkjum Íslands

1. Tilefni athugunar

Í opinberri umfjöllun um það mál sem er tilefni þessarar athugunar og í svörum innanríkisráðherra til mín hefur komið fram að ekki hafi verið til að dreifa neinum skráðum reglum eða hefðum um hvernig ráðherra bæri að bregðast við í þeim aðstæðum sem uppi voru í málinu. Þá hefur ráðherra látið þau orð falla í fjölmiðlum að hér sé sá munur á að engar verklagsreglur séu til hér á landi um hvernig ber að haga málum sem þessum en slíkar reglur séu til erlendis. (Viðtal í Kastljósi á RÚV 26. ágúst sl.) Af þessu tilefni og í ljósi þeirrar sérstöku stöðu sem er uppi í þessu máli taldi ég tilefni til þess að kanna á hvaða lagagrundvelli mætti ætla að leyst yrði úr sambærilegu máli í þeim nágrannaríkjum Íslands sem búa við hliðstæða löggjöf um stöðu lögreglurannsókna og yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra sem og reglur um stjórnarsýsluna. Við þær athuganir mínar hef ég notið aðstoðar umboðsmanna þarlandra þjóðþinga.

2. Danmörk

Í Danmörku er dómsmálaráðherra æðsta stjórnvald á sviði lögreglu-mála bæði að því er varðar ákærvald og starfsemi lögreglunnar, sjá retsplejeloven 98. og 108. gr. Ráðherra og ráðuneyti hans hafa því að forminu til möguleika til að grípa inn í meðferð lögregluembætta í einstökum sakamálum og meðferð ákværvalds. Í framkvæmd hefur það lengi verið svo að ráðherra hefur ekki gripið inn í einstök mál, þótt finna megi örfáar undantekningar frá því, heldur fara ríkislögreglustjóri og ríkissaksóknari með þessi mál. Dómsmálaráðherra fer hins vegar áfram með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra gagnvart þessum málaflokkum og þeim embættum sem sinna þeim. (Eva Smith o.fl.: Straffeprocessen, Kaupmannahöfn 2005, kafli 4.2.1 og Ib Henricson: Politiret, Kaupmannahöfn 2012, bls. 34-35.)

Þegar lögreglan í Danmörku rannsakar kæru um meint refsivert brot af hálfu dómsmálaráðherra, ráðuneytis hans eða starfsmanna þess gagnvart einstaklingi eða fyrirtæki yrði leyst úr álitamálu um aðkomu og hæfi ráðherra og ráðuneytis hans til að koma að rannsókn umrædds sakamáls hjá viðkomandi lögregluembætti, svo sem til að afla upplýsinga um rannsóknina og koma á framfæri athugasemdum við framgang hennar, á grundvelli hæfisreglna dansks stjórnarsýsluréttar sem og þeirra reglna sem ætlað er að tryggja sjálfstæði og hlutlægni rannsakenda sakamáls gagnvart þeim sem rannsókn beinist að og öðrum stjórnvöldum. Við það síðarnefnda getur reynt á reglur mannréttindasáttmála Evrópu. Þær hæfisreglur sem reynt getur á í Danmörku eru í fyrsta lagi reglan um svonefnt stofnanavanhæfi (d. myndighedsinhabilitet), hæfisreglur stjórnarsýslulaga en gildissvið þeirra reglna er bundið við stjórnvaldsákvarðanir og að síðustu óskráðar meginreglur um sérstakt hæfi til að koma að meðferð einstakra mála, svo sem á grundvelli

yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda. (sjá t.d. Niels Fenger: Forvaltningsloven, Kaupmannahöfn 2013, bls. 169-171.) Það fer síðan eftir eðli viðkomandi máls, aðkomu ráðherra, ráðuneytisins og starfsmanna þess að því tiltekna máli sem um er fjallað á hvaða af þessum reglum reynir.

Ég tek það fram að réttarreglur sem fylgt er um stöðu þess ráðherra sem fer með yfirstjórn lögreglu, sjálfstæði rannsakanda sakamáls og sérstakt hæfi einstakra stjórnvaldshafa eru mjög hliðstæðar í Danmörku og á Íslandi. Ég kynnti mér því sérstaklega hvort reynt hefði á hliðstæð mál og um er fjallað í þessu álitni í Danmörku en þó ekki bundið við vettvang dómsmálaráðuneytisins. Ég átti af því tilefni fundi í Danmörku 25. og 26. september 2014. Þar kom m.a. fram að sambærileg mál hefðu ekki komið til kasta eftirlitsaðila með starfi stjórnsýslunnar í Danmörku og þau einstöku tilvik sem komið hefðu upp af þessu tagi hefðu verið leyst innan stjórnsýslunnar eða brugðist hefði verið við þeim á hinum pólitíska vettvangi. Þeir sem ég ræddi við könnuðust ekki við að til staðar væru einhverjar sérstakar verk-lagsreglur að því er varðaði stöðu ráðherra eða ráðuneytis við þær aðstæður sem athugun mín beindist að heldur væri leyst úr þessum málum í samræmi við áðurnefndar almennar reglur sem gilda um starfshætti stjórnvalda á þessu málefnasviði og almennt um hæfi í stjórnsýslunni.

3. Noregur

Þegar staða mála í Noregi, að því er varðar það atriði sem hér er fjallað um, er borin saman bæði við Ísland og Danmörku þarf að gæta þess að í Noregi er ákærvaldið samtvinnað lögreglunni í meira mæli og ríkissaksóknari fellur þar ekki undir dómsmálaráðuneytið eins og er a.m.k. að forminu til í hinum löndunum. Ríkissaksóknari í Noregi er æðsti embættismaður ákærvaldsins og aðeins konungur með ákvörðunum teknum í ríkisráði getur tekið ákvarðanir um almennar reglur og gefið bindandi fyrirmæli um framkvæmd starfa ríkissaksóknara, sjá 56. gr. lov om rettergangsmåten i straffesaker. Í Noregi lyti því úrlausn álitaefnis af því tagi sem um er fjallað í þessu máli fyrst og fremst að sjálfstæði ákærvaldsins og þar með lögreglunnar sem rannsakanda sakamáls og tengsl þess viðfangsefnis við meðferð ákærvaldsins. Sú skipan ákærvalds og náin tengsl lögreglurannsóknna við það sem viðhöfð er í Noregi er sérstaklega byggð á því að tryggja skuli að meðferð þessara mála sé sjálfstæð og óháð hinu pólitíska valdi og laus við áhrif frá stjórnvöldum sem lúta pólitískri stjórn, svo sem ráðherra og ráðuneytum. (Sjá nánar: Johs. Andenæs: NOU 2000:6, bls. 169 og Tor-Aksel Busch: „Påtelemyndishetens uavhengighet“, Festskrift til Carsten Smith, Osló 2002, bls. 155.)

Hvað sem líður framangreindu er ljóst að dómsmálaráðherra Noregs og ráðuneyti hans koma með ýmsum hætti að og sinna yfirstjórn málefna lögreglunnar svo sem að því er varðar fjármál, starfsmannahald og skipulag. Vegna þessara verkefna kann ráðuneytið að þurfa að hafa samskipti við þá sömu stjórnendur lögregluembætta og koma að rannsókn

einstakra sakamála. Við þær aðstæður að viðkomandi lögregluembætti fer með rannsókn sakamáls sem beinist að dómsmálaráðherra, ráðuneyti hans eða starfsmönnum þess, og ráðherra eða einstakir starfsmenn ráðuneytisins telja sig þurfa að afla upplýsinga um eða hafa uppi sjónarmið um framgang rannsóknarinnar við stjórnendur embættisins, yrði leyst úr álitaeefni um hæfi ráðherra eða starfsmanna ráðuneytisins á grundvelli hæfisreglna stjórnarsýsluréttarins. Í Noregi er ekki talið að í gildi séu sérstakar reglur um stofnanavanhæfi heldur er leyst úr málum með tilliti til hæfis þess einstaklings sem í hlut á. Í norsku stjórnarsýslulögunum eru ákvæði um sérstakt hæfi en vegna gildssviðs þeirra eru líkur á að leyst yrði úr því álitaeefni sem hér er til umfjöllunar á grundvelli ólögfesta hæfisreglna.

4. Svíþjóð og Finnland

Að því er varðar samburð við Svíþjóð og Finnland þarf að gæta þess að uppbygging og reglur m.a. um yfirstjórn og aðkomu ráðherra á málefnum stjórnarsýslunnar eru þar með nokkuð öðrum hætti en á Íslandi, Danmörku og Noregi. Til glöggvunar um þennan mun verður helstu reglum í Svíþjóð sem gætu haft þýðingu við það úrlausnarefni sem hér er fjallað um lýst.

Lögreglan í Svíþjóð heyrir undir ríkisstjórn landsins í samræmi við fyrirmæli 1. gr. 12. kafla regeringsformen. Ríkisstjórnin skipar m.a. ríkislögreglustjóra. Samkvæmt sænskum stjórnslögum er stjórnvöldum, þ. á m. ríkisstjórn og einstökum ráðherrum, óheimilt að hafa afskipti af máli sem til meðferðar er hjá öðru stjórnvaldi þar sem reynir á réttindi eða skyldur einstaklings eða lögaðila, sbr. 2. gr. 12. kafla regeringsformen. Þessi regla felur í sér að ekki er um ráðherrastjórnarsýslu að ræða. Stjórn og eftirlit af hálfu ríkisstjórnarinnar gagnvart öðrum stjórnvöldum ríkisins fer einkum fram með þeim hætti að ríkisstjórnin setur hverju stjórnvaldi erindisbréf fyrir hvert starfsár og gefur út almenn stjórnvaldsfyrirmæli um starfsemi þess. Lögreglurannsókn fellur undir framangreint bann við afskiptum ráðherra. Ríkisstjórn og einstökum ráðherrum er því óheimilt samkvæmt sænsku stjórnarskránni að hafa afskipti af meðferð slíkrar rannsóknar.

Af þessu verður dregin sú ályktun að ef sambærileg aðstaða og hér reynir á kæmi upp í Svíþjóð yrði fyrst og fremst leyst úr henni á grundvelli hins stjórnarskrármælda banns við ráðherrastjórnarsýslu. Þar sem ráðherra getur ekki haft afskipti af meðferð lögreglurannsóknar reynir ekki á sérstakt hæfi hans til meðferðar slíkra mála. Ef sambærilegt mál kæmi upp í Svíþjóð gæti það komið til kasta stjórnskipunarnefndar þingsins.