

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 8122/2014.

Reykjavík, 22. janúar 2015.

Hr. Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
forsætisráðherra
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík.

I. Almennt

Eins og yður er kunnugt, m.a. vegna bréfaskipta minna við yður um siðareglur fyrir ráðherra, hef ég haft til athugunar samskipti innanríkisráðherra við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu. Samskiptin áttu sér stað þegar embætti hins síðarnefnda fór með rannsókn kæru á hendur innanríkisráðuneytinu og starfsmönnum þess vegna meðferðar trúnaðarupplýsinga úr ráðuneytinu. Með bréfi, dags. 25. ágúst sl., ákvað ég að hefja formlega athugun á málinu að eigin frumkvæði í samræmi við 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Málið hlaut málsnúmerið 8122/2014 í málaskrá umboðsmanns. Ég hef nú lokið þeirri athugun minni með álitum sem ég hef sent frá mér í dag.

Athugun mín á frumkvæðismálinu varð mér m.a. tilefni til þess að huga að framkvæmd og lagagrundvelli reglna sem ýmist komu til við endurskoðun Alþingis á lögum um Stjórnarráð Íslands eða vegna síðari breytinga á þeirri löggjöf. Sú endurskoðun var hluti þeirra umbóta sem Alþingi taldi rétt að gera á reglum um opinbera stjórnsýslu í kjölfar þeirra atburða sem urðu í efnahags- og fjármálum landsins haustið 2008. Eftir þá athugun tel ég tilefni til að koma tilteknum ábendingum á framfæri við yður, hr. forsætisráðherra, í samræmi við fyrirsvor yðar samkvæmt 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. auglýsingu nr. 71/2013.

Ábendingar mínar lúta að atriðum sem ég vík einnig að í álitum mínum í frumkvæðismálinu að því marki sem ég tel skipta máli fyrir niðurstöðu mína í því. Ég hef því ákveðið að senda yður, hr. forsætisráðherra, afrit af álitinu. Með tilliti til þess hvert var tilefni breytinga á löggjöf um Stjórnarráð Íslands hef ég einnig ákveðið að senda stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis afrit af þessu bréfi, sem og álitum mínum frá því í dag.

Þau atriði sem ég fjalla um í bréfinu lúta í fyrsta lagi að samþykkt siðareglna fyrir ráðherra. Í öðru lagi að framkvæmd laga og reglna um skyldu til að skrá formleg samskipti og fundi á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Í ljósi atvika í frumkvæðismálinu tel ég í þriðja lagi rétt að vekja athygli yðar á tilteknum atriðum sem tengjast stöðu aðstoðarmanna ráðherra að lögum og útgáfu leiðbeinandi erindisbréfs fyrir aðstoðarmenn ráðherra.

II. Siðareglur ráðherra

1. Lagagrundvöllur

Vorið 2010 samþykkti Alþingi breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um umboðsmann Alþingis sem kváðu á um staðfestingu á siðareglum fyrir ráðherra og tiltekna hópa starfsmanna ríkis og eftirlit umboðsmanns Alþingis með því að þeim væri fylgt í stjórnsýslunni. Hluti breytinganna fólst í að auka við hlutverk umboðsmanns Alþingis með því að fela honum að hafa eftirlit með því að, auk þess sem stjórnsýslan fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti, fari hún einnig fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Athugun mín á samskiptum innanríkisráðherra við lögreglustjórn á höfuðborgarsvæðinu varð mér því tilefni til þess að huga að því hvort þar kynni að reyna á þær siðareglur sem umboðsmanni er ætlað að hafa eftirlit með.

Í 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, segir:

„Ríkisstjórn samþykkir siðareglur fyrir ráðherra. Forsætisráðherra undirritar siðareglurnar fyrir hönd ríkisstjórnar og birtir þær.“

Í áðurgildandi lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, eins og þeim var breytt með lögum nr. 86/2010, var hins vegar mælt fyrir um setningu siðareglna fyrir ráðherra með þeim hætti að forsætisráðherra staðfesti „siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar“ í kjölfar samráðs á ráðherrafundi.

Siðareglur ráðherra nr. 360/2011 voru staðfestar 22. mars 2011 og birtar í B-deild Stjórnartíðinda 8. apríl sama ár. Þær voru settar á grundvelli þeirrar breytingar sem var gerð með lögum nr. 86/2010. Í 4. mgr. 1. gr. siðareglunnanna kemur fram að reglurnar gildi „út starfstíma núverandi ríkisstjórnar, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 73/1969“. Siðareglurnar voru settar á starfstíma ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur, þáverandi forsætisráðherra.

Eins og fram kemur í svari yðar til mín 15. ágúst sl. hafa ekki verið settar nýjar siðareglur í tíð núverandi ríkisstjórnar. Þar segir jafnframt að ríkisstjórnin hafi litið svo á að siðareglur nr. 360/2011 eigi við um störf ráðherra og þeir hafi fengið kynningu á reglunum í upphafi starfstíma ríkisstjórnarinnar. Þær séu einnig

hluti af handbók sem ráðherrar hafi fengið afhenta þegar þeir tóku við embætti.

Í svari innanríkisráðherra 9. september sl. í tilefni af fyrirspurn minni um samskipti hennar við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu segir að í ákvæðum nefndra siðareglna felist almennar ólögfestar reglur um góða hætti í stjórnsýslu og tekið er fram að engu máli skipti efnislega hvort þessar reglur séu taldar formlega í gildi. Ráðherra hafi borið að viðhafa góða stjórnsýsluhætti. Eins og ráðið verður af þessu svari kom ekki fram skýr afstaða innanríkisráðherra til þess hvort siðareglur nr. 360/2011 hefðu gilt um samskipti hennar við lögreglustjóran og þar með til þeirrar afstöðu sem kom fram í bréfi yðar, hr. forsætisráðherra, þ.e. að ríkisstjórnin hefði litið svo á að siðareglurnar ættu við um störf ráðherra í núverandi ríkisstjórn.

2. Gilda siðareglur nr. 360/2011 um ráðherra í núverandi ríkisstjórn?

Þegar það kemur í hlut umboðsmanns Alþingis að leggja mat á hvort tilteknar reglur sem hann á að hafa eftirlit með hafi gilt um athafnir stjórnvalds þarf að huga að því hvort þær hafi verið settar með réttum hætti og þar með að viðkomandi hafi getað kynnt sér efni þeirra. Af bréfi yðar til mín verður ekki annað ráðið en að ráðherrar í ríkisstjórn yðar hafi getað kynnt sér efni siðareglna nr. 360/2011. Ég tel hins vegar vafa leika á því hvort þær hafi verið settar með réttum hætti.

Þegar frumvarp til nýrra laga um Stjórnarráð Íslands, sem síðar varð að lögum nr. 115/2011, var lagt fram á Alþingi var lagt til að 2. mgr. 24. gr. hljóðaði svo:

„Forsætisráðherra staðfestir siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar í kjölfar samráðs á ríkisstjórnarfundum.“
(Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.)

Meiri hluti allsherjarnefndar Alþingis lagði til að þessu ákvæði yrði breytt og það hljóðaði svo:

„Ríkisstjórn samþykkir siðareglur fyrir ráðherra. Forsætisráðherra undirrita siðareglurnar fyrir hönd ríkisstjórnar og birtir þær.“ (Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1858.)

Tillagan var samþykkt. Í nefndaráliti segir um tillöguna:

„Meiri hlutinn leggur enn fremur til þá breytingu á 2. mgr. 24. gr. að í stað þess að forsætisráðherra staðfesti siðareglur fyrir ráðherra að höfðu samráði við ríkisstjórn þá skuli ákvörðunarvald um samþykkt siðareglna fyrir ráðherra hvíla hjá ríkisstjórninni sjálfri en forsætisráðherra skuli í framhaldi af samþykkt siðareglna undirrita þær fyrir hönd ríkisstjórnar og sjá um birtingu þeirra. Meiri hlutinn telur eðlilegra að ríkisstjórnin taki ákvörðun um samþykkt siðareglna frekar en að forsætisráðherra geri það sérstaklega þegar litið er

til þess að þær eiga að gilda fyrir alla ráðherrana." (Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1857.)

Í svari yðar við fyrirspurnum mínum er því réttilega lýst að samkvæmt ofangreindri breytingu fer ríkisstjórnin sem heild með ákvörðunarvald um efni siðareglna ráðherra en ekki forsætisráðherra einn. Síðan í svarinu segir einnig að sú meginbreyting hafi orðið að lögin geri „ekki lengur þá kröfu að hver ríkisstjórn setji sér eða staðfesti siðareglur sérstaklega heldur hafi samþykktar og birtar siðareglur einfaldlega gildi þar til þeim er breytt.“ Ég fæ ekki séð að sá skilningur verði ótvírætt leiddur af orðalagi 2. mgr. 24. gr. núgildandi laga nr. 115/2011. Ég bendi jafnframt á að miðað við tilurð siðareglna nr. 360/2011, sem aðeins voru staðfestar af forsætisráðherra í kjölfar samráðs á ráðherrafundi, og svör yðar um að núverandi ríkisstjórn hafi ekki samþykkt siðareglur ráðherra heldur hafi þær og hugsanlegar breytingar á þeim komið til umræðu í ríkisstjórn verður ekki séð reglurnar fullnægi því skilyrði 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011 að ríkisstjórn samþykki siðareglur fyrir ráðherra. Auk þess er tekið fram í þeim að þær gildi „út starfstíma núverandi ríkisstjórnar“ þ.e. ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur sem lét af störfum 22. maí 2013.

Þegar framangreint er virt tel ég mig ekki hafa forsendur til þess að leggja til grundvallar að siðareglur nr. 360/2011 hafi gilt um þau samskipti innanríkisráðherra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem fjallað er um í álitinu mínu í máli nr. 8122/2013. Rétt eins og innanríkisráðherra bendir á í bréfi sínu breytir það ekki því að í ákvæðum þessara siðareglna koma fram viðmið sem eru í samræmi við það sem annars leiddi að mestu af ólögfestum reglum um starfshætti í stjórnarsýslunni eða vönduðum stjórnarsýsluháttum.

3. Frankvæmd laga um siðareglur

Orðalag 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011 er ekki skýrt um það hvort ríkisstjórninni er skylt að setja siðareglur fyrir ráðherra. Þótt lögskýringargögn veiti ákveðnar vísbendingar um að sú hafi verið ætlunin taka þau ekki af allan vafa í þessu efni. Með tilliti til þess hvernig athugun minni á frumkvæðismálinu lauk lét ég þó við það sitja að vekja athygli yðar á þessu og bendi á að eftirlit umboðsmanns með því að stjórnarsýsla starfi í samræmi við siðareglur getur ekki komið til nema slíkar reglur hafi verið settar með réttum og formlegum hætti.

Í bréfi yðar til mín, dags. 15. ágúst sl., segir að siðareglur ráðherra og hugsanlegar breytingar á þeim hafi komið til umræðu í ríkisstjórn. Tekið er fram að ekki sé ólíklegt að ráðist verði í einhverjar breytingar á reglunum með það að markmiði að skýra þær og einfalda. Af þessu tilefni tel ég rétt að minna á að hér á landi hefur verið farin sú leið að mæla í lögum fyrir um eftirlit umboðsmanns Alþingis með því að stjórnarsýslan fari fram í samræmi við siða-

reglur sem settar eru á grundvelli tiltekinna laga og umboðsmaður getur lokið máli með álit á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið „brotið gegn“ vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sjá 1. mgr. 2. gr. og b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, eins og þeim var breytt með lögum nr. 86/2010. Þessi staða leiðir ekki einungis til þess að siðareglur þurfa að vera settar með réttum hætti heldur tel ég einnig að við framsetningu á efni þeirra verði að gæta þess að þeir sem eiga að fylgja þeim geti, með lestri reglnanna, gert sér samilega glögga grein fyrir hvort háttasemi þeirra er innan þeirra viðmiða sem reglurnar setja.

Í bréfi yðar kemur fram að markmið endurskoðunar á siðareglum fyrir ráðherra sé að skýra þær og einfalda. Ekki er víst að það fari saman við sjónarmiðin hér að framan. Siðareglur fyrir ráðherra nr. 360/2011 höfðu í ýmsum atriðum að geyma viðmið sem voru orðuð þannig að þeir sem áttu að fara eftir þeim gátu með lestri þeirra gert sér grein fyrir hvenær „brotið [væri] gegn þeim“. Siðareglur sem síðar hafa verið settar fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands og almennar siðareglur starfsmanna ríkisins eru einfaldari. Ekki er sjálfgefið að sú leið veiti þeim sem eiga að fara eftir siðareglunum og þeim sem eiga að hafa eftirlit með framkvæmd þeirra fullnægjandi grundvöll til þess gera sér grein fyrir hvar þau siðferðislegu mörk sem reglunum er ætlað að draga liggja og til hvaða tilvika reglurnar taka.

Það er afstaða mín að umboðsmaður Alþingis geti ekki byggt á því að siðareglur fyrir ráðherra nr. 360/2011 gildi um störf ráðherra í núverandi ríkisstjórn nema til komi formlegt samþykki ríkisstjórnarinnar á þeim reglum og eftirfarandi birting þeirra í samræmi við lög. Um leið og ég vek athygli yðar á þessari afstöðu ítreka ég þau sjónarmið sem ég lýsti hér að framan um efni siðareglna sem ríkisstjórn yðar kann að samþykkja. Ég bendi á að sérstaklega verður að gæta þess að gera fullnægjandi grein fyrir þeim siðferðislegu mörkum sem reglunum er ætlað að setja og til hvaða tilvika reglurnar taka. Eins og stendur tel ég ekki tilefni til að fjalla almennt um þá sérstöðu hér á landi að umboðsmanni Alþingi eða öðrum sé ætlað að leggja mat á það hvort „brotið [hafi verið] gegn“ slíkum reglum og láta uppi álit eða aðra niðurstöðu þar um.

III. Skylda til að skrá formleg mál á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og reglna þar um

1. Skýringar innanríkisráðherra á skráningarskyldunni

Athugun mín á samskiptum innanríkisráðherra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu laut að samskiptum í formi símtala og funda á tilteknu tímabili. Við þá athugun óskaði ég m.a. eftir skýringum og upplýsingum innanríkisráðherra um efni samskiptanna. Tilefni þess var sérstaklega að í fyrri svörum ráðherra kom eingöngu fram að um

hefði verið að ræða „almenna fundi“, símtöl „vegna ýmissa mála“ og að tilefni fundanna hefði verið að upplýsa ráðherra „almennt um lög-gæslu- og öryggismál og stöðu ýmissa verkefna á því sviði.“ Í svörum innanríkisráðherra til mín kom jafnframt fram að ekkert hefði verið skráð um samskiptin. Þá verður ekki annað ráðið af svörum innanríkisráðherra en að hann hafi talið samskiptin falla utan reglna nr. 1200/2013, um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands, að öðru leyti en því sem kom fram um tvo af þessum fjórum fundum sem varðað hefðu „tiltekið mál“. Upplýsingar um þá voru þó aðeins skráðar í dagbók ráðherra en ekki að öðru leyti í málaskrá ráðuneytisins.

Í ljósi þeirra svara og skýringa sem innanríkisráðherra hefur veitt mér af þessu tilefni, og upplýsinga sem ég hef aflað þeim til viðbótar, hefur athugun mín á þessum þætti málsins orðið mér tilefni til að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við yður.

2. Lög nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, skal færa skrá um formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta sem og við aðila utan þess. Tekið er fram að forsætisráðherra setji reglur um skráninguna. Það hefur ráðherra gert með reglum nr. 1200/2013, um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands, sem gefnar voru úr 20. desember 2013 og öðluðust þegar gildi. Þar er afmarkað við hvað sé átt með „formlegum“ samskiptum og fundum. Í lok reglnanna er tekið fram að um skyldu ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands til skráningar mála og upplýsinga gildi jafnframt ákvæði upplýsingalaga og laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

Ákvæði um skráningu formlegra samskipta og funda var fært í frumvarp sem varð að lögum um Stjórnarráð Íslands að tillögu meiri hluta allsherjarnefndar Alþingis. Tillagan hljóðaði á um að færa skyldi skrá um samskipti og alla fundi milli ráðuneyta stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Tillagan var skýrð með þeim hætti að þar væri lagt til að kveðið yrði „á um frekari skráningar-skyldu á samskiptum og öllum fundum milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess.“ (Alpt. 2010–2011, 139. löggj.þ., þskj. 1857 og 1858.) Í álitum allsherjarnefndar kom jafnframt fram að með þessum tillögumflutningi væri verið að bregðast við þeim upplýsingum og ábendingum sem komið hefðu fram við rannsókn á aðdraganda að falli íslensku bankanna haustið 2008 og í kjölfar þess um skort á skráningu munnlegra samskipta innan stjórnarráðsins og við aðila utan þess þar sem veittar væru mikilvægar upplýsingar eða kynnt mál-efni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnarsýslunnar.

Við meðferð málsins á Alþingi kom fram að tillagan þætti of víðtæk og fram komu athugasemdir um að gildissvið ákvæðisins væri of íþyngjandi í framkvæmd. Því var lagt til að skráningarskylda yrði afmörkuð við formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta sem og við aðila utan þess. Jafnframt var áfram gerð tillaga um að

forsætisráðherra skyldi falið að setja nánari reglur um skráninguna. (Alþt. 2010–2011, 139. löggj.þ., þskj. 1949). Tillagan var samþykkt þannig breytt. Í lögskýringargögnum koma ekki fram nánari skýringar á því hvað átt sé við með „formlegum samskiptum“ eða til hvaða funda skráningarskyldan tekur. Í reglum forsætisráðherra nr. 1200/2013 segir að með formlegum samskiptum og fundum sem beri að skrá í mála-skrá ráðuneytis sé „m.a.“ átt við símtöl og fundi sem boðað er til um „tiltekið mál sem formlega [er] til meðferðar í ráðuneyti.“

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, hefur nú verið lagt fyrir Alþingi. Þar er m.a. lögð til breyting á orðalagi 11. gr. laganna. Í þeirri breytingu felst að í stað orðsins „formleg“ komi orðið „mikilvæg“, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að inntak hugtaksins „formleg“ samskipti sé ekki ljóst og það valdi vafa í framkvæmd. Ljóst megi vera að áherslan á form samskiptanna fremur en efni þeirra feli í sér alvarlegan ágalla. Þannig kunni mikilvægar upplýsingar allt eins að koma fram í óformlegum samskiptum sem mikilvægt sé að skrá ekki síður en upplýsingar sem fram koma í samskiptum sem formleg teljast. Með breytingartillögunni sé ákvæðið fært til samræmis við ákvæði upplýsingalaga um skráningarskyldu stjórnvalds, sbr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

3. Reglur nr. 1200/2013, um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands

Í 2. mgr. 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er ekki tekin afstaða til þess hvað fellur undir „formleg samskipti og fundi“ milli ráðuneyta sem og við aðila utan þess sem færa ber í skrá. Þar er ekki heldur tekin afstaða til þess hvaða upplýsingar ber að skrá og hvar. Forsætisráðherra er í ákvæðinu falið að setja reglur um skráninguna og eru fyrirbyggjandi reglur nr. 1200/2013.

Forsætisráðherra hefur í 1. gr. reglnanna ákveðið að þær lágmarksupplýsingar sem skráningarskyldan tekur til skuli skráðar í „málaskrá ráðuneytis“. Í lagaákvæðinu segir að skrá skuli „formleg samskipti og fundi“ og í reglunum er skráningarskylda vegna funda afmörkuð við „formlega fundi“. Þegar afmarkað er hvað er átt við með formlegum samskiptum og fundum er settur sá fyrirvari að þar sé „m.a. átt við“ og síðan kemur upptalning í fjórum töluliðum. Fyrstu tveir lúta að innkomnum og útsendum erindum og svörum. Skylda til að skrá símtöl samkvæmt 3. tölul. tekur til símtala sem varða „tiltekið mál“ sem „formlega“ er til „meðferðar“ í ráðuneyti. Skylda til að skrá fundi samkvæmt 4. tölul. er ekki orðuð með nákvæmlega sama hætti heldur á hún við fundi sem „formlega“ er boðað til um „tiltekið mál“ sem til „meðferðar“ er í ráðuneyti.

Ég tel gildandi reglur ekki skýrar að ýmsu leyti og að tilefni kunni að vera til endurskoðunar á þeim. Það á enn frekar við ef fyrirbyggjandi frumvarp sem felur í sér breytingu á 2. mgr. 11. gr.

laga nr. 115/2011 verður samþykkt. Ég tel að það geti verið til glöggvunar við frekari umfjöllun um þetta málefni, og eftir atvikum það lagafrumvarp sem nú liggur fyrir, að gera í stuttu máli grein fyrir viðeigandi atvikum í máli nr. 8122/2013 og upplýsingum sem ég hef aflað í tengslum við athugun mína á þessum þætti málsins.

4. Atvik í frumkvæðismálinu

Lögreglurannsóknin, sem fjallað er um í álitinu mínu í frumkvæðismálinu, laut með beinum hætti að innanríkisráðuneytinu, þ.e. þá að tilurð og meðferð tiltekins skjals sem í fjölmiðlum var sagt vera óformlegt minnisblað ráðuneytisins. Þegar gætt er að því og litið er til meðferðar og afgreiðslu ráðuneytisins á gagna- og rannsóknarbeiðnum lögreglu fæ ég ekki annað séð en rannsóknin hafi sem slík verið tiltekið mál sem var til meðferðar í ráðuneytinu meðan lögreglan vann að rannsókninni og var í samskiptum við ráðuneytið og starfsmenn þess. Það á a.m.k. við tímabilið frá 10. febrúar 2014, þegar ráðuneytið féllst á formlegar beiðnir lögreglu um aðgang að gögnum og tölvukerfum ráðuneytisins, til 10. maí sl. þegar síðustu skýrslur voru teknar af starfsmönnum ráðuneytisins. Lögreglan sendi ríkissaksóknara síðan skýrslu um rannsókn sína og gögn málsins 20. júní sl. Þá verður ekki önnur ályktun dregin af fyrirliggjandi lýsingu lögreglustjórans, svörum og skýringum í málinu en að ráðherra hafi átt samskipti við lögreglustjóran sem fyrirsvarsmaður ráðuneytisins og þá við lögreglustjóran sem forstöðumann þess embættis sem rannsakaði málið. Ég tel því að samskiptin hafi verið almennt skráningarskyld en hef ekki tekið afstöðu til einstakra tilvika.

Af þeim upplýsingum sem ég hef aflað mér tel ég ljóst að misbrestur sé á því að þessar reglur um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands séu framkvæmdar með samræmdum hætti. Þetta á sérstaklega við um fundi og símtöl sem ráðherra á með aðilum utan ráðuneytisins, t.d. forstöðumönnum undirstofnana, án þess að aðrir starfsmenn ráðuneytisins séu viðstaddir. Í ljósi þessa hef ég ekki talið tilefni til gagnrýni af minni hálfu á að innanríkisráðherra skyldi ekki fylgja reglunum í þeim tilvikum sem fjallað er um í álitinu mínu í máli nr. 8122/2013. Ég tek fram að ekki er lengur ágreiningur um að efni þessara samskipta hafi í megindráttum verið rétt lýst í frásögnum lögreglustjórans. Eðli málsins samkvæmt hefði athugun mín á málinu hins vegar verið einfaldari og upplýsingar um það aðgengilegri ef umræddum reglum um skráningu hefði verið fylgt.

Ég tel að athugun mín á frumkvæðismálinu og þær upplýsingar sem ég vísaði til hér að framan gefi tilefni til þess að benda forsætisráðherra á að þörf sé á að kanna betur almenna framkvæmd reglna nr. 1200/2013, einkum varðandi tilvik þar sem ráðherra á einn samskipti við aðila utan ráðuneytis, og eftir atvikum hvort mæla megi skýrar á um til hvaða tilvika skráningarskylda tekur. Ég tek þó fram að ég fæ

ekki séð að það eigi sér stoð í 11. gr. laga nr. 115/2011 og reglum nr. 1200/2013 að orðin „tiltekið mál sem formlega er til meðferðar í ráðuneyti“ eða „tiltekið mál sem til meðferðar er í ráðuneyti“ verði skýrð svo þröngt að þar sé eingöngu átt við þau mál þar sem ráðuneytið þarf að taka stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þ.e. ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Skylda til að færa skrá um formleg samskipti er í 11. gr. laga nr. 115/2011 sem tekur til formlegra samskipta og funda milli ráðuneyta stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Um skráningu mála og munnlegra upplýsinga, sem er aflað vegna mála þar sem kemur til greina að taka stjórnvaldsákvörðanir, eru aftur á móti ákvæði í upplýsingalögum nr. 140/2012, sbr. 26. og 27. gr. þeirra laga.

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.

5. Er þörf á að breyta reglum nr. 1200/2013?

Af lögskýringargögnum að baki því ákvæði sem nú er í 11. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, er ljóst að í því að mæla fyrir um skyldu til að skrá formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta stjórnarráðsins og aðila utan þess fólst vilji Alþingis til að bregðast við þeim upplýsingum og ábendingum sem höfðu komið fram við rannsókn og athuganir á málefnum stjórnarsýslunnar og Stjórnarráðs Íslands í aðdraganda að falli íslensku bankanna haustið 2008. Þar hafði fram að oft og tíðum var litlar sem engar skráðar heimildir að finna um fundi sem ráðherrar áttu sín í milli utan ríkisstjórnarfunda, með embættismönnum fleiri en eins ráðuneytis eða með forstöðumönnum einstakra stofnana sem komu að stöðugleika og eftirliti fjármálakerfisins. Sama átti við um heimildir um símtöl milli þessara aðila. Um þessi atriði er m.a. fjallað skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði í 7. bindi, bls. 281-282.

Ég tek undir það sem kom fram við afgreiðslu Alþingis á ofangreindu lagaákvæði, þ.e. að það kunní að vera vandkvæðum bundið að útfæra þá skráningarskyldu sem lagaákvæðinu er ætlað að ná fram og þá sérstaklega við ákvörðun um í hvaða tilvikum hún á að verða virk. Nú er komið fram á Alþingi lagafrumvarp um breytingar á ákvæðinu sem og lagt til að viðmið þess verði „mikilvæg“ samskipti. Eins og stendur er það ekki mitt hlutverk að taka afstöðu til þess hvort

slík breyting muni leiða til einföldunar á framkvæmd reglna um slíkar skráningu. Ég tel þó rétt að samhliða meðferð slíks máls á Alþingi verði hugað að því hvernig á að framkvæma hina breyttu laga-reglu. Ég hef jafnframt í huga að reglum af þessu tagi er ætlað að skapa traust hjá almenningi á því að hjá stjórnvöldum séu fyrir hendi skráðar upplýsingar um tiltekin samskipti og að þær reglur séu virkar í raun. Óljós viðmið um hvenær slíkar reglur eiga við eru ekki til þess fallin að skapa þetta traust og gera eftirlitaðilum, eins og umboðsmanni Alþingis, erfitt um vik þegar afla þarf upplýsinga um samskipti sem miðað við eðlilega túlkun slíkra reglna ættu að vera skráð en í ljós kemur að svo er ekki.

Að þessu sinni læt ég liggja milli hluta að fjalla um hvaða upplýsingar sé rétt að skrá vegna símtala og funda umfram það hverjir taka þátt og hvenær samskiptin fara fram. Hins vegar hlýtur að vera álitamál hvort lágmarksupplýsingar, eins og þær sem kveðið er á um í reglum nr. 1200/2013, komi einar og sér til móts við það sem að var stefnt með lagasetningunni.

Ég ítreka ábendingar mínar hér að framan um að betur verði hugað að reglum um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands og framkvæmd þeirra. Ég kem þeirri ábendingu jafnframt á framfæri, í ljósi sem fram kom við athugun mína á frumkvæðismálinu, að forsætisráðuneytið taki afstöðu til þess hvort tilefni sé til þess, meðan reglunum er ekki breytt, að ítreka við einstök ráðuneyti hvernig það telur að beri að framkvæma þær þegar ráðherra á einn fundi eða símtöl við aðila utan ráðuneytisins.

IV. Staða aðstoðarmanna ráðherra

1. Samskipti aðstoðarmanna innanríkisráðherra við lögreglustjóran

Við athugun mína á frumkvæðismálinu komu samskipti aðstoðarmanna innanríkisráðherra við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu m.a. til skoðunar. Í ljósi frásagnar lögreglustjórans og þeirra svara og skýringa sem innanríkisráðherra hefur veitt mér af þessu tilefni hefur athugun mín á málinu orðið mér tilefni til að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum er lúta að stöðu aðstoðarmanna ráðherra.

2. Lagagrundvöllur

Í 22. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, segir að ráðherrum sé heimilt að ráða til starfa í ráðuneyti sínu aðstoðarmann eða aðstoðarmenn. Tekið er fram að ákvæði um auglýsingaskyldu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eigi ekki við um ráðningu aðstoðarmanna. Aðstoðarmaður ráðherra gegnir störfum fyrir ráðherra svo lengi sem ráðherra ákveður, þó ekki lengur en ráðherra sjálfur. Þá er tekið fram að aðstoðarmaður ráðherra heyri beint undir ráðherra. Við ráðningu aðstoðarmanna ráðherra hefur verið gengið út frá því að heimilt sé að horfa til stjórnmalaskoðana við

val á þeim sem gegna þeim störfum andstætt því sem almennt gildir um ráðningu annarra starfsmanna ríkisins.

Um verkefni aðstoðarmanns ráðherra segir í ákvæðinu:

„Meginhlutverk aðstoðarmanns ráðherra er að vinna að stefnumótun á málefnasviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Aðstoðarmanni ráðherra er óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra.“

Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 115/2011 er lögð áhersla á skyldur þeirra varðandi stefnumótun og nánar segir um það atriði:

„Aðstoðarmaður ráðherra og ráðgjafi hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum ráðuneytis en vinna náið með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytisins í umboði ráðherra en ráðuneytisstjóri kemur þeim samskiptum á í gegnum embættismannakerfi ráðuneytanna. Í ákvæðinu er tekið fram að aðstoðarmaður og ráðgjafi heyri beint undir ráðherra en sé óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra. Er um að ræða mikilvægt ákvæði til tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísks stefnumótunaraðila hins vegar.“ (Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.)

Í ákvæðum 22. gr. er ekki tekin afstaða til þess hvort og þá með hvaða hætti aðstoðarmaður ráðherra getur komið fram gagnvart forstöðumönnum þeirra stofnana sem heyra undir viðkomandi ráðuneyti eða leitað eftir upplýsingum hjá þeim. Hins vegar er rétt að minna á þau ummæli sem koma fram í áður nefndum athugasemdum um aðkomu ráðuneytisstjóra að samskiptum aðstoðarmanna og vinnu með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytis í umboði ráðherra. Ég hygg jafnframt að í framkvæmd hafi forstöðumenn þeirra stofnana sem heyra undir ráðuneyti litið svo á að þegar aðstoðarmaður ráðherra hefur samband sé það gert í umboði, og eftir atvikum samkvæmt ósk ráðherra. Aftur á móti er ljóst af lögnum að aðstoðarmann ráðherra brestur vald til þess að afgreiða endanlega stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra. Með sama hætti verður ekki séð að aðstoðarmaður ráðherra hafi í umboði ráðherra boðvald yfir eða eftirlitsvald með undirstofnunum og forstöðumönnum þeirra.

3. Erindisbréf fyrir aðstoðarmenn ráðherra

Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, skal forsætisráðherra m.a. gefa út leiðbeinandi erindisbréf fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Mér er kunnugt um að slíkt bréf hafi verið gefið út af forsætisráðuneytinu 30. desember 2013.

Í 1. gr. þess bréfs er ákvæði 22. gr. laga nr. 115/2011 áréttað. Í 2. gr. er síðan upptalning í átta töluliðum á þeim verkefnum sem ráðherra kann að fela aðstoðarmanni sínum á hverjum tíma. Fyrstu tveir töluliðirnir varða samskipti við þingflokk ráðherrans og samskipti við framkvæmdastjóra þess stjórnmalaflokks sem ráðherra tilheyrir. Þá er í 3. tölul. vikið að því að verkefni hans geti

falist í að viðhalda góðum tengslum og samskiptum við lykilaðila í kjördæmi ráðherrans. Í 4. og 5. tölul. er síðan fjallað um að verkefni aðstoðarmanns getið lotið að því að yfirfara og forgangsraða viðtalsbeiðnum til ráðherra og yfirfara beiðnir um styrki af ráðstöfunarfé ráðherra. Framangreind atriði lúta einkum að pólitískri stefnumótun í þágu ráðherra og á málefnasviði hans. Þá er einnig vikið að sambærilegum verkefnum í 7. og 8. tölul. þar sem fram kemur að hægt sé að fela aðstoðarmanni að sitja fundi í ráðherranefndum og sækja fundi fyrir hönd ráðherra og taka sæti í nefndum og starfshópum þar sem unnið er að stefnumótun í áherslumálum ráðherra og ríkisstjórnar.

Við athugun mína á málinu vakti hins vegar athygli mína að í 6. tölul. 2. gr. leiðbeininganna kemur fram að ráðherra kunni að fela aðstoðarmanni sínum að fylgjast með umfjöllun fjölmiðla sem snýr að ráðherra og ráðuneyti hans og hafa aðkomu að skipulagi viðbragða við henni sem og taka þátt í vinnslu svara við upplýsingabeiðnum frá fjölmiðlum. Í frumkvæðismáli því sem ég hef haft til athugunar er ljóst að upphaf þess má að meginstefnu rekja til slíkra samskipta aðstoðarmanns innanríkisráðherra við fjölmiðla. Aðstoðarmönnum ráðherra er ætlað að vinna að pólitískri stefnumótun í þágu ráðherra. Hins vegar verður ekki séð að í lögum sé gert ráð fyrir því að aðrar reglur gildi um upplýsingagjöf þeirra eða upplýsingaskyldu en um aðra starfsmenn stjórn-sýslunnar. Það kann að vera sjálfstætt mál og leiða til þess að lagabreytinga sé þörf ef ætlunin er að ráðherra geti með ráðningu aðstoðarmanns eða sérstaks ráðgjafa fengið til liðs við sig einstakling sem fyrst og fremst er ætlað það verkefni að veita upplýsingar og haga upplýsingagjöf, t.d. til fjölmiðla og almennings, út frá pólitískum sjónarmiðum og þörfum ráðherra og þá annarri upplýsingagjöf en leiðir af stöðu og trúnaðarskyldum hefðbundinna starfsmanna ráðuneytisins. Í því tilviki væri þá um að ræða starfsmann sem fellur undir hugtakið „spindoktor/spin doctor“ erlendis.

Í ljósi atvika í frumkvæðismálinu tel ég rétt að minna á þann grundvallarmun sem er á tvíþættu hlutverki ráðherra í íslensku stjórnkerfi. Ráðherrar fara annars vegar með æðstu handhöfn stjórn-sýsluvalds á sínu sviði og geta sem slíkir komið að meðferð stjórnvalda á lögbundnum valdheimildum sínum. Hins vegar leiða þeir pólitíska stefnumótun hver á sínu málefnasviði. Ég tel því tilefni til þess að vekja athygli forsætisráðherra á því að það kunni að vera ástæða til að endurskoða þessar leiðbeiningar í erindisbréfi forsætisráðuneytisins með tilliti til framangreindra atriða og þá einkum með það að markmiði að tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra með hliðsjón af þeim verkefnum sem fela má aðstoðarmönnum þeirra. Þá tel ég tilefni til þess að beina því til yðar hvort ástæða sé til þess að taka til skoðunar hvort í leiðbeiningunum eigi að koma fram afstaða til þess hvort og þá hvernig