

Greinargerð

Athugun á:

- A. Hæfisreglum sem um yfirmenn Ríkisendurskoðunar gilda gagnvart ríkisstjórn í ljósi mægða.
- B Heimildum forstöðumanna ríkisstofnana til þess að leita til Ríkisendurskoðunar um aðstoð og ráðgjöf um fjárreiðutengd málefni.

A Yfirmenn Ríkisendurskoðunar og hæfisreglur

Beiðni um þessa athugun er sett fram í ljósi þess að Sveinn Arason ríkisendurskoðandi og Lárus Ögmundsson yfirlögfræðingur Ríkisendurskoðunar eru mægðir ráðherrunum Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra og Kristjáni Möller samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, en eiginkonur þeirra eru systur ráðherranna.

1. Hlutverk og staða Ríkisendurskoðunar

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun skal hún endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins, sbr. 6. gr. laganna. Hún getur einnig framkvæmt stjórnarsýsluendurskoðun samkvæmt 9. gr. laganna. Stjórnarsýsluendurskoðun felst, sbr. lokamálslið 1. gr. 9. gr., í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja i eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Í 1. gr. laga um Ríkisendurskoðun segir jafnframt að hún skuli annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins.

Ríkisendurskoðun gegnir þannig mikilvægu hlutverki í opinberri fjármálastjórnun. Þetta hlutverk hennar krefst þess að hún sé óháð þeim aðila sem endurskoðað er hjá. Ríkisendurskoðun verður því að njóta sjálfstæðis bæði að því er snertir starfsemi og skipulag. Að því er snertir *starfsemina* er mælt fyrir um það í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun að hún sé engum háð í störfum sínum. Ákvæði 2. gr. laganna sem mælir

fyrir um stöðu Ríkisendurskoðunar í stjórnskipulaginu, sem stofnun Alþingis, tryggir einnig sjálfstæði hennar að því er snertir *skipulag*.

Lögin kveða einnig á um sjálfstæði *starfsmanna* Ríkisendurskoðunar, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna, þar sem segir að starfsmenn hennar skuli í einu og öllu óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir vinna að endurskoðun hjá.

Athuginin hér á eftir snýr að því hvort mægðir framangreindra starfsmanna Ríkisendurskoðunar og ráðherra geti verið til þess fallnar að geta haft áhrif á lögmælt sjálfstæði Ríkisendurskoðunar við lögbundin störf hennar gagnvart ráðuneytum og ríkisstjórn.

2. Óháði samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun

Eins og áður segir kveða lög um Ríkisendurskoðun á um það að starfsmenn hennar skuli í einu og öllu óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir vinna að endurskoðun hjá, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 86/1997. Ákvæðið lýsir ekki nánar þeim ástæðum sem geta ógnað sjálfstæði Ríkisendurskoðunar að þessu leyti.

Í síðareglum Ríkisendurskoðunar er ítrekað að starfsmenn hennar skuli vera óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir hafa fagleg samskipti við. Síðan segir:

„Þeir skulu ekki taka þátt í stjórnámálum á opinberum vettvangi eða eiga setu í stjórn stofnana eða fyrirtækja ríkisins. Þá skulu þeir varast að þiggja gjafir eða nýta sér fríðindi frá þeim sem eiga hagsmuna að gæta vegna starfa þeirra. Starfsmenn skulu upplýsa yfirmenn sína skapist hætta á hagsmunaárekstrum eða öðru sem skerðir hæði þeirra og óhlutdrægni. Starfsmenn skulu fara vel með vald sitt og gæta þess að persónulegar skoðanir þeirra á einstaklingum, stofnunum eða viðfangsefnum hafi ekki áhrif á umfjöllun sína og niðurstöður. Þeir skulu virða jafnræði og forðast mismunun en gæta þess jafnframt að láta skoðanir annarra ekki stýra eigin afstöðu og ályktunum.“¹

Það vekur athygli að í lögum og reglum um Ríkisendurskoðun er talað um óháði, þ.e.a.s. að starfsmenn megi ekki vera háðir þeim stjórnvöldum sem endurskoðun þeirra snýr að. Þar er ekki talað um hæfi eða vanhæfi eða tilteknar þær aðstæður sem valdið geta vanhæfi til meðferðar máls, hvorki að því er snertir tengsl við aðila máls eða aðila sem á hagsmuna að

¹ <http://www.rikisendurskodun.is/log-og-reglur/sidareglur-rikisendurskodunar/>

gæta né aðrar ástæður sem til þess eru fallnar að draga megi hlutleysi starfsmanna Ríkisendurskoðunar í efa. Í siðareglum Ríkisendurskoðunar er einnig minnst á óhlutdrægni. Lög nr. 79/2008 um endurskoðendur² eru fyllri að þessu leyti þar sem tiltekið er að endurskoðandi skuli ekki framkvæma endurskoðun ef einhver þau tengsl eru á milli endurskoðandans og viðskiptavinar hans sem til þess eru fallin að vekja efa um óhæði hans, svo sem atvinnutengsl, bein eða óbein fjárhagsleg tengsl eða viðskiptatengsl önnur en leiðir af endurskoðuninni, sbr. 19. gr. laganna.

Ljóst er að ríkar kröfur eru gerðar til þess að ríkisendurskoðandi og starfsmenn hans séu óháðir þeim stofnunum sem þeir vinna að endurskoðun hjá. Slíkar kröfur samræmast fyllilega kröfum um vandaða stjórnarsýsluhætti. Til þess að geta talist óháðir mega ekki vera til staðar aðstæður sem skapað geta hættu á því að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á störf starfsmanna. Krafa um óhæði og markmið hæfisreglna falla því saman. Verður því að líta svo á að aðstæður sem eru til þess fallnar að hafa áhrif á sjálfstæði starfsmanna Ríkisendurskoðunar gagnvart þeim sem þeir framkvæma endurskoðun hjá valdi vanhæfi viðkomandi starfsmanna.³ Aðstæður sem valda óhæði eru því í raun vanhæfisástæður – og öfugt.

Þar sem lög um Ríkisendurskoðun mæla ekki nánar fyrir um það hvaða aðstæður það eru sem eru til þess fallnar að hafa áhrif á sjálfstæði starfsmanna hennar vaknar spurning um á hvaða sjónarmiðum óhæði/vanhæfi þeirra verður ákvarðað. Liggur þá beint við að athuga hvort leyst verður úr þessu álitaefni á grundvelli hæfisreglna stjórnarsýsluréttar.

3 Stjórnarsýslulög nr. 37/1993

3.1. Efni hæfisreglna stjórnarsýslulaga

Hæfisreglur stjórnarsýslulaga koma fram í 3. gr. laganna. Samkvæmt 2. tölul. þeirrar greinar er starfsmaður stjórnarsýslu vanhæfur til meðferðar máls ef hann er eða hefur verið skyldur eða mægður aðila máls í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar. Samkvæmt þessu er starfsmaður vanhæfur til þess að fjalla um mál þeirra sem honum eru tengdir með þeim hætti sem ákvæðið lýsir. Þótt venlamenn hans skv. 2. tölul. séu ekki aðilar að máli er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls ef venlamennirnir eiga sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta, sbr. 5. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Sama á við ef næstu yfirmenn hans hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi

² Sjá 4. gr. laga um Ríkisendurskoðun um heimild til að fela endurskoðendum einstök verkefni.

³ Í þessu sambandi má benda á að í athugasemd við 4. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisendurskoðun segir að í lögum um endurskoðendur sé „fjallað sérstaklega um hvenær þeir teljast vanhæfir til meðferðar máls.“ (leturbr. höf.) Alpt. 121. lþ., þskj. 497. Aðgengileg á: <http://www.althingi.is>.

eiga sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta. Starfsmaður er einnig vanhæfur ef hann er skyldur eða mægður fyrirvarsmanni aðila með þeim hætti sem segir í 2. tölulið. Þá getur hann einnig talist vanhæfur samkvæmt matskenndu hæfisreglunni í 6. tölulið sömu greinar ef fyrir hendi eru aðstæður sem eru, af öðrum ástæðum en þeim sem getið er í 1. – 5. tölulið, til þess fallnar að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Fyrir liggur að fyrrgreindir starfsmenn Ríkisendurskoðunar eru tengdir forsætisráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra með þeim hætti sem greinir í 2. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga. Er því nærtækt að spyrja hvort þessi tengsl valda vanhæfi þeirra við framkvæmd starfa sinna hjá Ríkisendurskoðun. Það leiðir af hlutverki Ríkisendurskoðunar að ráðherrar eru ekki sjálfir aðilar að þeim athugunum sem ákveðið er að stofna til hjá ráðuneytum. Einnig er vandséð að þeir hafi sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna í skilningi 5. töluliðar 3. gr. stjórnsýslulaga af niðurstöðu slíkrar athugunar. Sem ráðherrar hljóta þeir hins vegar að teljast fyrirvarsmenn viðkomandi ráðuneyta. Spurningin er hvort sú staða veldur vanhæfi fyrrgreindra starfsmanna Ríkisendurskoðunar á grundvelli stjórnsýslulaga.

3.2. Gildissvið stjórnsýslulaga

Stjórnsýslulög gilda um stjórnvaldsákvarðanir ríkis og sveitarfélaga, sbr. 1. gr. laganna. Alþingi og stofnanir á þess vegum falla utan gildissviðs laganna. Þau gilda því ekki um Ríkisendurskoðun, sem starfar á vegum Alþings, sbr. 1. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun og 2. gr. sömu laga, en þar segir að ríkisendurskoðandi sé starfsmaður Alþingis og beri ábyrgð gagnvart því. Hæfisreglur 3. gr. stjórnsýslulaga eiga því ekki við um starfsmenn Ríkisendurskoðunar.

Þar sem gildissvið stjórnsýslulaga er ákveðið á formlegum grundvelli eru yfirmenn Ríkisendurskoðunar ekki vanhæfir samkvæmt lögnum jafnvel þótt tengsl þeirra við framangreinda ráðherra séu með þeim hætti sem lýst er 2. tölul. 3. gr. laganna.

Eins og áður segir hafa lög um Ríkisendurskoðun ekki að geyma sérstakar reglur sambærilegar þeirri sem mælt er fyrir um í 2., 3. og 5. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga en fyrst nefndi töluliðurinn tekur af skarið um að mægðir falli undir tengsl sem valda vanhæfi þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvarðanir. Ekki eru í lögum aðrar hæfisreglur sem átt geta við starfsmenn Ríkisendurskoðunar. Kemur þá til skoðunar hvort unnt er að lögjafna frá ákvæðum stjórnsýslulaga um starfsmenn Ríkisendurskoðunar.

3.3 Lögjöfnun frá stjórnsýslulögum?

Í ritinu Hæfisreglur stjórnslulaga fjallar Páll Hreinsson um þá spurningu hvort beita megi stjórnslulögum með lögjöfnun⁴ um starfsmenn Alþingis og stofnana á þess vegum þegar starfsfólk þess hefur stjórnslu með höndum. Páll svarar þeirri spurningu játandi. Niðurstaða hans er á því byggð að hæfisreglur stjórnslulaga hafi falið í sér „lögfestingu á hluta af viðurkenndri óskráðri meginreglu á sviði stjórnsluréttar, sem telja verður að hafi tekið til *allrar stjórnslu*, burt séð frá því undir hvaða *ríkisaðila* hún félli.“ Af þeim sökum telur hann að almennt ætti ekki að vera varhugavert að lögjafna frá hæfisreglum stjórnslulaga um starfsmenn dómstóla og Alþingis, svo og stofnana á þess vegum.⁵

Gildissvið stjórnslulaga takmarkast hins vegar einnig við tiltekna tegund stjórnslu, töku stjórnvaldsákvæðana. Hæfisreglurnar taka þó einnig til einkaréttarlegra samninga sem stjórnvöld gera. Þótt hæfisreglum stjórnslulaga verði lögjafnað um starfsmenn Ríkisendurskoðunar þegar ákvæðanir þeirra verða taldar til stjórnvaldsákvæðana eða samningsgerðar einkaréttarlegs eðlis stendur eftir að svara því hvort hæfisreglum verður lögjafnað um öll störf Ríkisendurskoðunar. Það nægir því ekki að svara því hvort beita megi hæfisreglum stjórnslulaga um starfsfólk stofnunar á vegum Alþingis, þ. á m. Ríkisendurskoðunar. Einnig þarf að skoða hvort störf þess á grundvelli laga nr. 86/1997 uppfylla skilyrði lögjöfnunar, þ.e.a.s. hvort um ólögákveðið atriði er að ræða sem er eðlisskylt eða samkynja því sem rúmast innan þess ákvæðis sem lögjöfnunin snýst um.

Utan almennra fyrirmæla laga nr. 86/1997 um að starfsfólk Ríkisendurskoðunar skuli vera óháð í störfum sínum eiga settar hæfisreglur ekki við um störf þeirra. Í almennri umfjöllun sinni um lögjöfnun frá hæfisreglum stjórnslulaga bendir Páll Hreinsson á að hæfisreglurnar séu byggðar á óskráðri meginreglu stjórnsluréttar. Þar sem þær séu almennar og ekki íþyngjandi fyrir borgarana ætti ekki að vera varhugavert að lögjafna frá þeim.⁶ Þá minnir hann á að óskráða meginreglan um vanhæfi hafi tekið til mun fleiri athafna stjórnvalda en stjórnvaldsákvæðana og einkaréttarlegra samninga. Stjórnslulögin hafi hins vegar tekið upp þann hluta reglunnar sem gerir ströngustu hæfisskilyrðin í þeim tilgangi að tryggja betur réttaröryggi borgaranna þegar um slíkar ákvæðanir er að ræða. Það telur Páll hafa „þýðingu

⁴ Beiting á lagaákvæði sem er eðlisskylt eða samkynja því sem rúmast innan ákvæðisins. Sjá nánar Ármann Snævarr, *Almenn lögfræði*, Bókaútgáfa Orators 1988, bls. 534. Sjá einnig t.d. Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga*, Codex 2005, bls. 286.

⁵ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 290.

⁶ Páll Hreinsson, sama heimild, bls. 286-7.

við matið á því hvaða tilvik geti talist eðlisskyld eða samkynja við lögjöfnun frá hæfisreglum stjórnslulaga.⁷ Af þessu dregur hann þá ályktun að tilvikin verði

„væntanlega að vera eðlislík að því leyti að þau hafi *svipaða þýðingu fyrir borgarana* eins og stjórnvaldsákvarðanir og einkaréttarlegir samningar þannig *að þörf sé á sambærilegu réttaröryggi* og tryggt er með jafnströngum hæfisreglum og fram koma í stjórnslulögum. Snerti aftur á móti hið ólögfesta tilvik *ekki réttindi og skyldur* manna með eðlislíkum hætti eins og stjórnvaldsákvarðanir og einkaréttarlegir samningar gera, hefur sjónarmiðið um réttaröryggi borgaranna að sama skapi minna vægi og sjónarmiðið um að halda uppi skilvirkni stjórnslunnar og komast hjá auknum kostnaði meira vægi. Verður þá almennt ekki talin þörf fyrir svo strangar hæfisreglur og fram koma í stjórnslulögum. Af þessum sökum eiga ekki sömu grunnrök og efnisástæður við um slík tilvik og þau, sem stjórnslulögin taka til.“⁸

Eins og fram kemur í kafla 1 hér að framan felst hlutverk Ríkisendurskoðunar í endurskoðun ríkisreiknings og reikninga þeirra sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins, í stjórnsluendurskoðun og eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Endurskoðun Ríkisendurskoðunar getur m.a. haft í för með sér ábendingar til hlutaðeigandi stjórnvalda og Alþingis um að gildandi lögum sé ekki framfylgt.⁹ Það er því full ástæða til þess að gera kröfu um að hlutleysi starfsmanna Ríkisendurskoðunar sé tryggt, að þeir aðilar sem endurskoðunin beinist að, þ. á m. ráðuneyti, geti treyst því að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á niðurstöðu endurskoðunarinnar. Hið sama gildir að því er varðar þá almannahagsmuni sem liggja að baki laga um Ríkisendurskoðun. Hæfisreglur á þessum vettvangi hafa augljóslega þýðingu og eru til þess fallnar að tryggja örugga framkvæmd endurskoðunarinnar. Hér þarf hins vegar að líta til þess að stjórnslulögin kveða á um reglur sem gilda um samskipti hins opinbera við borgarana og er ætlað að tryggja réttaröryggi þeirra gagnvart stjórnvöldum við töku ákvarðana um réttindi þeirra og skyldur. Ákvarðanir Ríkisendurskoðunar á grundvelli laga nr. 86/1997 snúa ekki að borgurinum heldur stjórnslunni. Jafnvel þótt tryggja verði rétta framkvæmd laga um Ríkisendurskoðun í þágu almannahagsmuna er andalag þeirrar verndar annað en stjórnslulaganna.

⁷ Sama heimild, bls. 287. Róbert R. Spanó lýsir gagnstæðri skoðun í „Þróun andmæla­reglunnar eftir gildistöku 3. gr. stjórnslulaga, *Úlfjótur 3. tbl 2002*, sjá neðanmálsgrein greinarinnar nr. 18, bls. 371-2.

⁸ Páll Hreinsson, Hæfisreglur stjórnslula, bls. 287.

⁹ Alþt. 121. lþ., þskj. 497. Athugasemd við 9. gr. frumvarpsins.

Hér má bæta því við að réttindi samkvæmt stjórnslulögum takmarkast við aðila¹⁰ stjórnslumáls. Stjórnvöld eru að öllu jöfnu ekki talin til aðila í skilningi stjórnsluréttar¹¹ nema þegar þau eru í sambærilegri stöðu gagnvart öðru stjórnvaldi og einstaklingur eða fyrirtæki.¹² Verður ekki séð að ráðuneyti séu í slíkri stöðu gagnvart Ríkisendurskoðun þegar hún framkvæmir endurskoðun hjá ráðuneytum á grundvelli laga nr. 86/1997. Þótt þeir ráðherrar sem hér um ræðir teljist fyrirvarsmenn ráðuneytis í skilningi 3. tölul. 3. gr. stjórnslulaga þá verður þessari, og eftir atvikum öðrum vanhæfisreglum stjórnslulaga, ekki beitt vegna þess að ráðuneytin eru ekki aðilar í skilningi stjórnslulaga.

Skilyrðum lögjöfnunar eins og þeim hefur verið lýst hér að framan er því ekki fullnægt. Umræddir yfirmenn Ríkisendurskoðunar verða því ekki vanhæfir á grundvelli lögjöfnunar frá ströngum hæfisreglum stjórnslulaga. Reglu 5. töluliðar um undirmannavanhæfi verður af sömu ástæðu ekki beitt með lögjöfnum um aðra starfsmenn Ríkisendurskoðunar.

4 Óskráð meginregla stjórnsluréttar

Eins og áður hefur komið fram voru hæfisreglur stjórnslulaga byggðar á óskráðri meginreglu stjórnsluréttar. Lögin taka aðeins upp þann hluta reglunnar sem gerir ströngustu hæfisskilyrðin. Vensl með þeim hætti sem lýst er í 2. tölul. 3. gr. valda því skilyrðislaust vanhæfi samkvæmt stjórnslulögum. Þar sem lögin gilda ekki um störf Ríkisendurskoðunar og verður ekki beitt með lögjöfnun kemur til skoðunar hvort óskráða meginreglan getur náð til þeirra aðstæðna sem hér eru til umfjöllunar. Gildissvið lögjöfnunar takmarkast hvorki við stjórnvöld samkvæmt formlegum mælikvarða né stjórnvaldsákvarðanir heldur tekur hún til allra starfsmanna ríkisaðila sem hafa stjórnslu í efnismerkingu með höndum, þ. á m. starfsmanna Ríkisendurskoðunar.¹³ Samkvæmt reglunni gæti starfsfólk Ríkisendurskoðunar talist vanhæft til meðferðar og ákvörðunar í máli ef það varðar það sjálft eða nána venlamenn þess á þann hátt að almennt megi ætla að áhrif hafi á afstöðu þess til úrlausnarefnisins.¹⁴

Samkvæmt framansögðu á óskráða meginreglan við um alla starfsmenn ríkisaðila sem hafa stjórnslu í efnismerkingu með höndum. Þótt oftast reyni á þessa meginreglu í sambandi við

¹⁰ Samkvæmt almennri skilgreiningu stjórnsluréttarins er aðili máls talinn sá sem á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuni að gæta, sjá Páll Hreinsson, „Aðili stjórnslumáls“, *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2005, bls. 389.

¹¹ Sjá t.d. UA 3852/2003.

¹² Páll Hreinsson, „Aðili stjórnslumáls“, bls. 402.

¹³ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 292.

¹⁴ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3285. Nánar um efni óskráðu meginreglunnar sjá Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 73-80.

samskipti stjórnýslu og borgara takmarkast hún ekki við þau, sbr. hins vegar stjórnýslulögin. Óskráða hæfisreglan gildir því t.d. um fyrirmæli um innri málefni stjórnýslunnar¹⁵ og starfsmenn stjórnýslunnar við gerð stjórnýslusamnings á milli tveggja stjórnvalda enda standa almannahagsmunir til þess að slíkir samningar séu byggðir á málefnalegum sjónarmiðum.¹⁶

Í þessu sambandi er rétt að rifja upp að Ríkisendurskoðun starfar á vegum Alþingis. Hún tilheyrir því ekki framkvæmdarvaldinu sem almennt hefur stjórnýslu með höndum. Staða Ríkisendurskoðunar gagnvart þeim stjórnvöldum sem endurskoðunarheimildir hennar taka til er því ekki sú sama og æðra settra stjórnvalda sem hafa eftirlitshlutverki að gegna gagnvart sér lægra settum stjórnvöldum. Þessi staða Ríkisendurskoðunar stafar fyrst og fremst af nauðsyn á skipulagslegu sjálfstæði hennar, sbr. kafli 2 hér að framan. Hún á að öðru leyti meira skylt með stjórnýslu en annarri starfsemi á vegum Alþingis. Sjónarmið um almannahagsmuni eiga ekki síður við um ríkisaðila sem hefur slíkt hlutverk gagnvart stjórnvöldum sem lög um Ríkisendurskoðun mæla fyrir um. Verður að telja starfsemi hennar til stjórnýslu í efnismerkingu. Af þeim sökum gildir hin óskráða hæfisregla stjórnýsluréttarins gagnvart starfsmönnum Ríkisendurskoðunar við framkvæmd þeirra starfa sem henni eru falin með lögum.

Við skoðun á vanhæfi á grundvelli óskráðu meginreglunnar þarf að meta aðstæður í hverju máli m.t.t. hagsmuna sem í húfi eru og tengsla viðkomandi starfsmanns við málið.¹⁷ Ennfremur hvort hagsmunir leiði til þess að almennt verði talin hætta á því að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á afstöðu starfsmannsins til málsins.¹⁸ Ef þátttaka starfsmanns hefur verið svo lítilfjörleg að muni ekki hafa áhrif á niðurstöðu málsins leiðir það þó ekki til vanhæfis hans.¹⁹

Í því athugunarefni sem hér er til umfjöllunar er um að ræða tengsl á grundvelli mægða. Í stjórnýslulögum eru slík tengsl lögð að jöfnu við skyldleika. Umboðsmaður Alþingis hefur tekið mið af þessari stefnumörkun löggjafans við mat á hæfi samkvæmt óskráðu

¹⁵ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnýslulaga*, bls. 304.

¹⁶ Sama heimild, bls. 204.

¹⁷ UA 2957/2000. Sá einnig Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnýslulaga*, bls. 472.

¹⁸ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnýslulaga*, bls. 473.

¹⁹ UA 2957, kafli 4.4.

meginreglunni.²⁰ Af því verður ráðið að skilyrði óskráðu meginreglunnar um nána venlamenn sé út af fyrir sig uppfyllt við þær aðstæður sem hér eru til umfjöllunar.

Þessir vandamenn verða hins vegar einnig að eiga hagsmuni af niðurstöðu málsins og þeir hagsmunir að vera til þess fallnir að hafa áhrif á afstöðu starfsmannsins. Neikvæð niðurstaða fjárhags- og/eða stjórnsluendurskoðunar af hálfu Ríkisendurskoðunar getur haft áhrif á þær stjórnslustofnanir sem endurskoðunin snýr að. Hins vegar kann að vera spurning hvort hagsmunir stofnunar og fyrirvarsmanns hennar eru til þess fallnir að hafa þau áhrif á starfsmann sem tengjast fyrirvarsmanninum að valdi vanhæfi hans. Í þessu sambandi er rétt að minna á að endurskoðun Ríkisendurskoðunar á grundvelli laga nr. 86/1997 snýr fyrst og fremst að stjórnslustofnunum. Endurskoðun reikninga ráðuneytis eða stjórnsluendurskoðun snýr því ekki að ráðherrum persónulega heldur ráðuneytinu sem þeir fara fyrir. Það skiptir máli við mat á því hvort þeir verði taldir hafa slíkra hagamuna að gæta af niðurstöðu endurskoðunar að það geti haft áhrif á afstöðu starfsmanna Ríkisendurskoðunar til úrlausnarefna samkvæmt lögum.

Samkvæmt framansögðu gildir hin óskráða vanhæfisregla stjórnsluréttarins um hæfi starfsmanna Ríkisendurskoðunar við meðferð mála samkvæmt lögum nr. 86/1997. Niðurstaða um vanhæfi tveggja yfirmanna Ríkisendurskoðunar gagnvart tveimur tilteknum ráðherrum í núverandi ríkisstjórn ræðst því af mati á þeim hagsmunum sem í húfi eru hverju sinni og hvað ætla má um áhrif þeirra á úrlausn einstakra mála.

5. Vanhæfi gagnvart ríkisstjórn

Í beiðni um athugun á hæfisreglum sem gilda um starfsmenn Ríkisendurskoðunar var óskað eftir skoðun á því hvort og þá hvernig slíkar reglur giltu gagnvart ríkisstjórn í ljósi mægða. Álitaefnið virðist því snúa að því hvort starfsmaður Ríkisendurskoðunar geti vegna tengsla við einn ráðherra orðið vanhæfur til að fjalla um mál á grundvelli laga um Ríkisendurskoðun sem snerta aðra ráðherra í ríkisstjórn eða ríkisstjórn í heild.

Hér að framan hefur verið fjallað um hæfisreglur stjórnsluréttar. Niðurstaða þeirrar umfjöllunar er sú að aðeins óskráða meginreglan geti átt við um starfsmenn Ríkisendurskoðunar. Jafnvel þótt viðkomandi ráðherrar yrðu taldir hafa slíkra hagsmuna að gæta að hafi áhrif á afstöðu starfsmanna Ríkisendurskoðunar til viðkomandi máls þannig að

²⁰ Sjá UA 2957/2000, kafli 4.4, þar sem umboðsmaður telur að samgönguráðherra hafi verið vanhæfur til meðferðar máls þar sem tveir bræður eiginkonu hans áttu hlut að máli.

vanhæfi valdi verður að svara spurningunni hér að framan neitandi, það myndi ekki leiða til vanhæfis í málum sem snerta aðra ráðherra eða ríkisstjórnina í heild. Í þessu sambandi má benda á H. 280/2003 þar sem fjallað var um hæfi umhverfisráðherra, Sivjar Friðleifsdóttur, til að taka ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar. Var því haldið fram að hún væri vanhæf, m.a. með vísan til aðildar hennar að ríkisstjórn, yfirlýsinga sem samráðherrar hennar höfðu gefið og samþykka ríkisstjórnarinnar. Þessu var hafnað í dóminum.²¹ Ekki var fallist á að slíkar aðstæður leiddu til vanhæfis ráðherra til að taka ákvörðun í málum sem undir hennar verkahring heyrðu. Því síður getur seta vandamanns starfsmanns Ríkisendurskoðunar í ríkisstjórn valdið vanhæfi þess starfsmanns í málum sem snerta aðra ráðherra eða ríkisstjórn.

B Heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til þess að leita til Ríkisendurskoðunar um aðstoð og ráðgjöf um fjárreiðutengd málefni.

Áður en fjallað er um heimildir forstöðumanna til að leita til Ríkisendurskoðunar er rétt að víkja örfáum orðum að heimildum Ríkisendurskoðunar til þess að veita aðstoð og ráðgjöf.

Eins og fram kemur í A –hluta þessarar greinargerðar hefur Ríkisendurskoðun það hlutverk að endurskoða ríkisreikning og reikninga allra ríkisstofnana. Nánar er kveðið á um slíka endurskoðun í 6.- 8. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Ríkisendurskoðun hefur einnig heimild til stjórnásluendurskoðunar hjá sömu aðilum. Í slíkri endurskoðun felst m.a. að „kanna hvort lögum, reglugerðum og öðrum reglum sem gilda á viðkomandi sviði er framfylgt með tilliti til þeirra fjármuna sem ríkið leggur af mörkum í viðkomandi starfsemi.“²² Ef Ríkisendurskoðun telur að gildandi lögum og reglum sé ekki framfylgt hefur hún m.a. heimild til að benda hlutaðeigandi stjórnvöldum á það.²³ Tilgangur með starfi Ríkisendurskoðunar takmarkast ekki við ábendingar um frávik eða brot á reglum til stjórnvalda og Alþingis. Með endurskoðun skapast einnig tækifæri til þess að grípa tímanlega til úrbóta.²⁴ Af hlutverki Ríkisendurskoðunar og markmiðum endurskoðunar leiðir heimild til að veita starfsfólki stjórnáslunnar upplýsingar og ráðleggingar þar að lútandi enda er slík aðstoð til þess fallin að stuðla að réttri framkvæmd fjárreiðutengdra mála. Áður hefur vikið að stjórnáslulegri stöðu Ríkisendurskoðunar. Hún starfar á vegum Alþingis. Heimildir hennar hvíla því ekki á sama grunni og eftirlits- og stjórnunarheimildir æðra settra stjórnvalda

²¹ H 280/2003, sjá sérstaklega dóm héraðsdóms Reykjavíkur, kafla IV.1.2.

²² Alþt. 121. lþ., þskj. 497. Athugasemd við 9. gr. frumvarpsins.

²³ Sama heimild.

²⁴ Lima yfirlýsingin, 1. gr. Aðgengilegt á <http://www.ríkisendurskodun.is/log-og-reglur/lima-yfirlýsingin/>

gagnvart lægra settum stjórnvöldum. Þær byggja á sérstökum lögum um Ríkisendurskoðun í þeim tilgangi að styrkja fjárhagslegt eftirlit Alþingis með ríkisrekstri. Ráðgjöf til þeirra sem lúta reglum er varða fjárhagsmálefni ríkisins um efni þeirra reglna er til þess fallin að stuðla að réttri framkvæmd þeirra og hlýtur að teljast lögmæt, eðlileg og jafnvel æskileg.

Í lögum er ekki sérstaklega mælt fyrir um heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til að leita ráða eða aðstoðar Ríkisendurskoðunar. Almenn ákvæði um skyldur ríkisstarfsmanna eru í IV. kafla laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 14. gr. þeirra laga er starfsmanni skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skal gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Þá skal hann forðast að aðhafast nokkuð það í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Samkvæmt 15. gr. sömu laga er starfsmanni skylt að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt. Honum er jafnframt skylt að gæta þagmælsku um atriði er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins, sbr. 18. gr. laganna. Brjótí starfsmaður gegn skyldum sínum skal veita honum áminningu, sbr. 21. gr. laga nr. 70/1996. Það getur því varðað starfsmann viðurlögum ef hann t.d. sýnir af sér vanrækslu eða óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi eða sýnir að öðru leyti af sér ósæmilega framkomu, sbr. 21. gr.

Vandséð er að forstöðumenn stofnunar brjótí gegn starfs-, hlýðni- eða þagnarskyldu sinni með því einu að leita aðstoðar eða ráðgjafar Ríkisendurskoðunar um fjárreiðutengd málefni. Það hlýtur almennt að teljast til samviskusemi fremur en óvandvirkni að leita leibeininga við úrlausn verkefna. Þótt starfsmaður hafi hlýðniskyldu gagnvart yfirmanni sínum ber hann sjálfur ábyrgð á því að athafnir hans brjótí ekki gegn lögum, sbr. 141. gr. almennra hegningarlaga. Telji starfsmaður fyrirmæli yfirmanns ekki samræmast lögum ber honum því að leita leiða til að leiðrétta þau og mótmæla ef svo ber undir til þess að komast hjá afleiðingum ólögmætra athafna sjálfur.²⁵ Undir slíkum kringumstæðum verður starfsmaðurinn varla talinn brjótá gegn þagnarskyldureglu starfsmannalaga enda teljist mál ekki eiga að fara leynt samkvæmt ákvæði 18. gr. laga nr. 70/1996.

Samkvæmt framansögðu er forstöðumönnum stofnana almennt heimilt að leita aðstoðar og ráðgjafar Ríkisendurskoðunar við framkvæmd starfa sinna. Í þessu sambandi er þó rétt að

²⁵Christensen, Bent, *Forvaltningsret- opgaver, hjemmel, organisation*, Jurist- og Ökonomforbundets Forlag 1997, bls. 358-9.

benda á að framangreind ákvæði starfsmannalaganna eiga við um öll störf þeirra. Þeir verða því að gæta alúðar og samvirkusemi sem og kurteisi lipurðar og réttisýni við störf sín, sbr. 14. gr. laganna, bæði gagnvart yfirmönnum og í samskiptum sínum við Ríkisendurskoðun. Framganga forstöðumanna og eftir atvikum annarra starfsmanna í stjórnslu þegar þeir leita ráða Ríkisendurskoðunar getur því skipt máli við mat á því hvort athafnir þeirra verða taldar brjóta gegn ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Reykjavík 27. ágúst 2010

Margrét Vala Kristjánsdóttir