

Skýrsla

frá minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um meðferð trúnaðargagna í innanríkisráðuneyti, „lekamálið“, og embættisskyldur innanríkisráðherra (Ögmundur Jónasson, Birgitta Jónsdóttir, Helgi Hjörvar og Valgerður Bjarnadóttir).

Hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Meginhlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar er að fjalla um þingmál sem falla undir málefnasvið hennar og að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Í 2. mgr. 8. tölul. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis er sérstaklega áréttað að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skuli hafa frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra eða verklag þeirra sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Um athugun sína getur nefndin samkvæmt ákvæðinu gefið þinginu skýrslu.

Með lögum nr. 84/2011, um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, voru gerðar breytingar á nefndakerfi þingsins, nefndum fækkað og sérstök áhersla lögð á að styrkja eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu með því að fela það að meginstefnu til einni nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Þá voru einnig lögfest ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi, þingmönnum og þingnefndum. Breytingarnar tóku gildi við upphaf 140. löggjafarþings, haustið 2011.

Um fjöllum nefndarinnar um miðlun þagnarskyldra upplýsinga úr innanríkisráðuneyti til óviðkomandi aðila, hér eftir nefnt lekamálið, tekur til upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi með hliðsjón af þingeftirliti og þingræðisreglunni; fjallað er um öflun trúnaðarupplýsinga og varðveislu slíkra gagna í ráðuneytum, þ.m.t. trúnaðargagna, og loks er um fjöllum um álit umboðsmanns Alþingis vegna frumkvæðisathugunar á samskiptum innanríkisráðherra við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu.

Frumkvæðisathugun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Í tilefni af fréttum um meintan leka á minnisblaði um hælisleitanda frá innanríkisráðuneyti til fjölmiðla í desember 2013 hóf nefndin umfjöllun um varðveislu gagna hjá innanríkisráðuneyti. Nefndin fékk á sinn fund Hönnu Birnu Kristjánsdóttur, þáverandi innanríkisráðherra og ráðuneytisstjóra í innanríkisráðuneyti, til að varpa ljósi á þessar fréttir fjölmiðla og afla upplýsinga um varðveislu gagna hjá ráðuneytinu, þ.m.t. trúnaðargagna, 10. desember 2013.

Málið var tekið fyrir að nýju í nefndinni þriðjudaginn 11. febrúar 2014 en þá vakti Valgerður Bjarnadóttir athygli nefndarinnar á því að ríkissaksóknari hefði vísað máli er varðar meintan leka á persónuupplýsingum úr innanríkisráðuneyti til rannsóknar hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu.

Á fundi nefndarinnar þriðjudaginn 13. maí 2014 tók formaður lekamálið upp. Hann taldi málið alvarlegt og að því væri ekki lokið í ljósi þess sem fram hefði komið fyrir nefndinni, á Alþingi og í frásögnum fjölmiðla af rannsókn lögreglu, sbr. bókun á fundi.

Lekamálið kom til umfjöllunar að nýju á fundi nefndarinnar 22. ágúst 2014 í tengslum við meðferð málsins í nefndinni, fyrirhugaða fundi um málið og að ráðherra hefði beðist undan

málefnum dómsmála, lögreglu og ákærvalds auk þess sem umboðsmaður hefði verið að fjalla um málið.

Meðferð og varðveisla gagna í stjórnsýslunni.

Nefndin fjallaði á fundi sínum með ráðherra 10. desember 2013 um varðveislu gagna í innanríkisráðuneyti, þ.m.t. trúnaðargagna, með vísan í fjölmiðlaumfjöllun, þar sem viðkvæmar persónuupplýsingar höfðu birst um hælisleitendur. Á fundinum upplýsti ráðherra að ekki væri vitað hvernig þessar upplýsingar hefðu borist til fjölmiðla. Engin sambærileg gögn væru til í ráðuneytinu. Jafnframt kom fram að verið væri að skoða verklag í ráðuneytinu varðandi meðferð slíkra gagna og hvort það ætti að varðveita þau meira á lokuðum drifum og takmarka þannig aðgang að þeim. Minni hlutinn tekur fram mikilvægi þess að um meðferð trúnaðargagna í stjórnsýslunni sé farið að lögum og að aðgangur að þeim sé takmarkaður við þá sem þurfa nauðsynlega aðgang að þeim vegna starfa sinna. Minni hlutinn bendir á að um skráningu og meðferð stjórnvalda á persónuupplýsingum gilda ákvæði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Auk þess sem starfsmenn eru bundnir þagnarskyldu skv. 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna og eðli máls og helst þagnarskyldan þótt látið sé af starfi.

Frumkvæðisathugun umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður Alþingis hóf afskipti af málinu með bréfi 30. júlí 2014 til innanríkisráðherra en tilefnið var að frásögn hafði birst í fjölmiðlum um að ráðherra hefði átt í samskiptum við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu. Með bréfi, dags. 25. ágúst s.á., greindi umboðsmaður ráðherra frá ákvörðun sinni um að taka samskiptin formlega til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í 5. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997.

Með vísan til þess að umboðsmaður Alþingis hefði framangreind samskipti til athugunar var gert hlé á umfjöllun nefndarinnar um málið þar til umboðsmaður hefði lokið athugun sinni. Umboðsmaður lauk henni með álit 22. janúar sl. og kynnti það á fundi með nefndinni sama dag, sbr. fylgiskjal VI.

Álit umboðsmanns Alþingis.

Athugun umboðsmanns.

Athugun umboðsmanns beindist að því hvort það hafi samrýmst gildandi reglum að innanríkisráðherra og aðstoðarmenn ráðherra hefðu samskipti við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu á sama tíma og embætti hans vann að lögreglurannsókn á kærnum vegna meintra brota sem kændur töldu að mætti rekja til meðferðar innanríkisráðuneytis á trúnaðarupplýsingum um þá. Þegar þau samskipti sem álit umboðsmanns fjallar um áttu sér stað gegndi Hanna Birna Kristjánsdóttir embætti innanríkisráðherra og fór þá m.a. með málefni ákærvalds, lögreglu og löggæslu, þar á meðal lögreglustjóraembættanna.

Ábyrgð á rannsókn sakamála.

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, ber sá ráðherra sem fer með viðkomandi málefnasvið framkvæmdarvaldsins ábyrgð á því sem fellur undir stjórnarframkvæmdir í merkingu ákvæðisins. Starfsemi lögreglunnar og einstakra lögregluembætta er hluti af stjórnsýslu ríkisins og þáttur í þeim stjórnarframkvæmdum sem ráðherra ber ábyrgð á og fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart.

Lögreglustjórar eru skipaðir af ráðherra til fimm ára í senn og teljast til embættismanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu fer með lögreglustjórn á afmörkuðu svæði samkvæmt lögreglulögum, annast daglega stjórn og rekstur í umdæminu og ber ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess. Rannsókn sakamála er í höndum lögreglu samkvæmt lögum um meðferð sakamála nema öðruvísi sé mælt fyrir í lögum. Þrátt fyrir almenna aðstöðu um yfirstjórn og eftirlit ráðherra með starfsemi lögreglunnar hefur verið litið svo á að ráðherra sem fer með málefni lögreglunnar geti ekki gefið lögreglustjóra fyrirmæli um rannsókn einstakra mála og meðferð ákærvalds, þrátt fyrir að hann beri stjórnarfarslega ábyrgð á framkvæmd þessara mála-flokka.

Í bréfaskiptum þáverandi innanríkisráðherra og umboðsmanns Alþingis kom fram sú afstaða ráðherrans að ríkissaksóknari hefði tekið ákvörðun um yfirstjórn á rannsókn sakamálsins. Niðurstaða umboðsmanns í þessu máli er að rannsókn málsins hefði verið í höndum embættis sem lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu veitti forstöðu. Umboðsmaður bendir jafnframt á að í bréfi þáverandi ráðherra, dags. 8. janúar 2015, hefði ráðherrann breytt afstöðu sinni til þessa atvika og því legði hann til grundvallar að það væri ágreiningslaust að rannsókn málsins hefði verið í höndum lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og þar með undir stjórn lögreglustjórans sem forstöðumanns þess embættis.

Hlutlægnis- og sannleiksreglur.

Í álitum umboðsmanns er rakið að það sé talið meðal grundvallaratriða í réttarríki og þáttur í mannréttindavernd borgaranna að gætt sé hlutlægni við rannsókn sakamála, reglur séu málefnalegar og tryggt að jafnræðis sé gætt meðal borgaranna, óháð því hver á í hlut.

Í lögum um meðferð sakamála koma fram tvær undirstöðureglur íslensks sakamálaréttarfars, þ.e. hlutlægnisreglan og sannleiksreglan, sem ætlað er að tryggja að rannsókn sakamáls leiði hið sanna í ljós í hverju máli og að rannsakendur gæti hlutlægni í störfum sínum. Það samrýmist ekki reglunum ef þeir sem fara með rannsókn sakamála eru á einhvern hátt tengdir þeim sem rannsóknin beinist að eða að slíkir aðilar geti haft áhrif á framgang rannsókna og hvernig rannsakendur sinni störfum sínum.

Lögreglurannsóknin laut að ætluðu broti á þagnarskyldu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga þar sem persónuupplýsingar um tiltekna einstaklinga, sem voru til staðar í innanríkisráðuneyti, höfðu birst opinberlega í fjölmiðlum og fréttirnar sagðar byggðar á gögnum úr ráðuneytinu. Slíkt kann að fela í sér brot á réttindum brotþola sem vernduð eru skv. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Við rannsóknina, sem hófst í framhaldi af kærnunum, gat því reynt á hvort kröfum 8. gr., sbr. 13. gr., sáttmálans væri fullnægt gagnvart kændum og þar með hvaða takmarkanir væru á aðkomu innanríkisráðherra að rannsókn málsins hjá lögreglu í formi þeirra samskipta sem um var fjallað í álitinu.

Réttmætisregla stjórnsýsluréttar.

Réttmætisreglan er ein af reglum stjórnsýsluréttarins um málefnalega stjórnsýslu en í henni felst að allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda þurfa að vera málefnalegar. Það ræðst af lagagrundvelliðum hverju sinni, svo og af eðli þeirrar ákvörðunar sem um ræðir og málsatvikum, hvaða sjónarmið teljast málefnaleg. Almennu teljast sjónarmið sem byggjast á geðþótta, óvild eða persónulegum ástæðum ómálefnaleg. Þannig eru sjónarmið tengd hagsmunum stjórnvaldshafa af úrlausn máls, svo sem persónulegir, pólitískir eða fjárhagslegir, alla jafna ómálefnaleg.

Hin óskráða hæfisregla stjórnsýsluréttar.

Hæfisreglum stjórnsýsluréttarins er ætlað að tryggja að þeir sem tengjast tilteknu máli sem er til meðferðar hjá stjórnvaldi komi ekki að undirbúningi þess, meðferð eða ákvarðanatöku í því. Markmiðið með þeim er að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir og gerðir þeirra sem fara með stjórnsýsluvald.

Í álitum umboðsmanns kemur fram að við túlkun á hinni óskráðu hæfisreglu verði að hafa í huga að hinar sérstöku hæfisreglur hafa ekki eingöngu að markmiði að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.

Samskipti innanríkisráðherra við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu.

Í álitum umboðsmanns kemur fram að lögreglustjórinn hafi lýst því að ráðherra hafi rætt við hann og sett fram athugasemdir vegna vinnu lögreglunnar við rannsókn málsins og haft uppi gagnrýni á vinnubrögð lögreglunnar við rannsókn málsins. Meðal þess sem lögreglustjórinn lýsir er að ráðherra hafi sagt í samtali við hann að þegar þessu máli yrði lokið þá þyrfti að rannsaka rannsókn lögreglu og ríkissaksóknara. Niðurstaða umboðsmanns er að samskipti ráðherra við lögreglustjórann hafi verið verulega umfram það sem gat samrýmt því að um væri að ræða efnislegar fyrirspurnir af hálfu innanríkisráðuneytis til að greiða fyrir rannsókn málsins eða tryggja öryggi gagna frá ráðuneytinu. Athugasemdirnar hafi verið settar fram allan þann tíma meðan lögreglurannsóknin stóð yfir og falið í sér ítrekaða gagnrýni og beinar athugasemdir ráðherra við það hvernig embætti lögreglustjórans stóð að rannsókninni, vinnubrögð lögreglunnar og einstakar rannsóknarathafnir. Niðurstaða umboðsmanns er að samskiptin hafi ekki samrýmt þeim reglum sem ráðherra bar að virða um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar við rannsókn þessa tiltekna sakamáls.

Það sakamál sem var til rannsóknar hjá lögreglunni og samskipti ráðherra við lögreglustjórann lutu að starfsemi innanríkisráðuneytisins og meint lögbrot innan þess. Eftir því sem rannsókninni vatt fram beindist hún sérstaklega að aðstoðarmönnum ráðherra. Þar áttu í hlut sérstakir trúnaðarmenn ráðherra innan ráðuneytisins sem valdir voru persónulega af ráðherra til starfa. Með hliðsjón af þeirri umræðu sem varð um sakamálið á Alþingi og í fjölmiðlum hafi framvinda þess og framgangur lögreglurannsóknarinnar skipt ráðherra verulegu máli bæði vegna starfs ráðuneytisins og á hinum pólitíska vettvangi. Umboðsmaður telur að tengsl ráðherra og hagsmunir af framvindu rannsóknarinnar hafi verið slíkir að samskiptin, miðað við efni þeirra, hafi farið í bága við hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni.

Umboðsmaður tók einnig fram að í samskiptum við undirmenn sína eða forstöðumenn undirstofnana yrði ráðherra að gæta að því að samskiptin væru málefnaleg gagnvart viðkomandi starfsmanni. Ráðherra hefði almenna skyldu til að sýna kurteisi, lipurð og réttsýni í samskiptum við undirmenn sína. Umboðsmaður taldi að ráðherra hefði ekki gætt þessa nægjanlega í samskiptum við lögreglustjórann. Fyrir liggur að ráðherrann bað lögreglustjórann afsökunar á framgöngu sinni í viðurvist umboðsmanns.

Staða og hlutverk aðstoðarmanna ráðherra.

Umboðsmaður tók einnig til athugunar samskipti aðstoðarmanna ráðherra við lögreglustjórann. Það var niðurstaða umboðsmanns að samskipti aðstoðarmanna ráðherra við lögreglustjórann, þar sem óskað var viðbragða hans við tiltekinni fjölmiðlaumfjöllun, hefðu ekki verið í samræmi við hina óskráðu hæfisreglu stjórnsýsluréttarins þar sem aðstoðarmennirnir

höfðu á þeim tíma réttarstöðu sakbornings. Umboðsmaður fjallaði jafnframt almennt um stöðu aðstoðarmanna ráðherra og þá með hvaða hætti aðstoðarmenn geta komið fram gagnvart forstöðumönnum stofnana sem heyra undir viðkomandi ráðuneyti. Umboðsmaður beindi þeirri ábendingu til forsætisráðherra að tilefni kunni að vera til endurskoðunar á tilteknum atriðum í leiðbeinandi erindisbréfi fyrir aðstoðarmenn ráðherra með hliðsjón af því sem hefur komið fram við athugun umboðsmanns.

Staða þeirra sem leita til umboðsmanns Alþingis.

Í álitum umboðsmanns er einnig fjallað um samskipti af hálfu innanríkisráðherra við lögreglustjórnann eftir að hann hafði gert umboðsmanni Alþingis grein fyrir málinu. Umboðsmaður taldi að það gæti hvorki samrýmt sjónarmiðum um gagnsæja stjórnsýslu né laga-reglum sem eftirlit umboðsmanns Alþingis byggist á að ráðherra eða lögmaður á hans vegum hefði beint samband við opinberan starfsmann sem veitt hefði umboðsmanni upplýsingar og krefði hann skýringar á því sem hann hefði greint umboðsmanni frá. Eftir að umboðsmaður hefur tekið mál til skoðunar eiga samskipti vegna þess að fara fram milli umboðsmanns og viðkomandi stjórnvalds. Umboðsmaður væntir þess að þessi umfjöllun verði stjórnvöldum tilefni til að gæta að slíku atriði almennt í framtíðinni.

Skylda ráðherra til að leita álits ráðuneytis.

Í álitum umboðsmanns er áréttuð sú skylda ráðherra að leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir hans og athafnir séu lögum samkvæmt, sbr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Starfsmenn skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Umboðsmaður taldi að þáverandi innanríkisráðherra hefði ekki sýnt fram á að hann hefði fylgt 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Siðareglur og skráning formlegra samskipta.

Umboðsmaður hefur komið á framfæri við forsætisráðherra ábendingum um framkvæmd og grundvöll siðareglna fyrir ráðherra og reglum um skráningu formlegra samskipta og funda. Umboðsmaður taldi að eins og lagagrundvelli siðareglna ráðherra væri háttað væru ekki forsendur til að leggja til grundvallar að siðareglur sem settar voru í tíð fyrri ríkisstjórnar hafi gilt um samskipti innanríkisráðherra og lögreglustjórnans á höfuðborgarsvæðinu. Þá vakti umboðsmaður athygli á því að samskipti innanríkisráðherra og lögreglustjóra, þ.e. fundir og símtöl, hefðu ekki verið skráð í samræmi við reglur um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands. Telur umboðsmaður að þörf sé á að kanna betur almenna framkvæmd þessara reglna og eftir atvikum hvort gera megi þær skýrari um tiltekin atriði er lúta að skráningarskyldu.

Umboðsmaður tók einnig fram að í siðareglum kæmu fram viðmið sem annars leiddu almennt af ólögfestum reglum um starfshætti í stjórnsýslunni eða vönduðum stjórnsýslu-háttum. Þá bæri hvað sem siðareglum liði að fara að lögum í stjórnsýslunni.

Umfjöllun nefndarinnar um álit umboðsmanns Alþingis.

Nefndin fjallaði um álit umboðsmanns og þau sjónarmið sem þar koma fram varðandi niðurstöðu athugunar hans á samskiptum þáverandi innanríkisráðherra og aðstoðarmanna hans við lögreglustjórnann á höfuðborgarsvæðinu. Minni hlutinn bendir á að umboðsmaður skilaði álitum, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga um umboðsmann Alþingis, vegna málsins en ekki skýrslu til Alþingis, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna, eins og hann hafði haft til skoðunar, sbr. bréf

umboðsmanns til innanríkisráðherra, dags. 25. ágúst 2014, bls. 2. Þessa ákvörðun tók hann eftir að fyrrverandi innanríkisráðherra hafði varpað nýju ljósi á aðkomu sína að málinu með bréfi til umboðsmanns 8. janúar 2015.

Upplýsingaskylda stjórnvalda gagnvart umboðsmanni Alþingis.

Eftirlit umboðsmanns Alþingis er hluti af eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Við setningu laga um umboðsmann Alþingis var tekið fram það grundvallaratriði að stjórnvöld geti ekki skorast undan því að veita umboðsmanni réttar upplýsingar enda er honum ekki unnt að sinna hlutverki sínu nema svo sé. Þessi upplýsinga- og sannleiksskylda er í raun grundvöllur þess fyrirkomulags sem Alþingi og fleiri þjóðþing hafa valið að hafa á eftirliti með stjórnsýslunni í þágu borgaranna. Í ljósi sannleiksskyldunnar er jafnframt mikilvægt að þrátt fyrir að þagnarskylda kunni að hvíla á stjórnvöldum geta þau ekki borið slíkt fyrir sig þegar umboðsmaður óskar eftir tilteknum upplýsingum, en hafa ber í huga að á honum hvílir jafnframt þagnarskylda.

Í álitum umboðsmanns Alþingis kemur fram að hann hafi rætt við lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins og ríkissaksóknara og sent innanríkisráðherra tvö fyrirspurnarbréf áður en hann hóf frumkvæðisathugun sína 25. ágúst 2014. Umboðsmaður tók fram að athugun á málinu hefði ekki tekið þann tíma sem raun varð ef sú afstaða ráðherra sem kom fram í bréfi 8. janúar 2015 hefði komið fyrir fram, en í því bréfi kom fram breytt afstaða ráðherra til atvika málsins og þeirra lagareglna sem við áttu.

Minni hlutinn leggur sérstaka áherslu á að forsenda þess að umboðsmaður geti rækt eftirlitshlutverk sitt og veitt Alþingi réttar upplýsingar um starfshætti stjórnvalda er að stjórnvöld svari fyrirspurnum umboðsmanns og upplýsi hann um málsatvik. Þá leggur minni hlutinn áherslu á að stjórnvöld virði að umboðsmaður Alþingis verður að geta tekið á móti upplýsingum sem opinberir starfsmenn telja sig þurfa að koma á framfæri við hann og að ekki megi draga úr mikilvægi slíkrar upplýsingagjafar með afskiptum stjórnvalda.

Traust á stjórnsýslunni.

Í bréfi umboðsmanns frá 25. ágúst 2014 til fyrrverandi innanríkisráðherra minnir hann á að það er ekki síst hlutverk eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis að gæta að því að traust og trúnaður ríki um málefni stjórnsýslunnar og í samskiptum innan hennar og við borgarana. Í því efni þurfi að hafa í huga að það kunni að skaða þetta traust ef tilefnislaust eru hafðar uppi, t.d. í fjölmiðlum, fullyrðingar um framgöngu og afskipti ráðherra og annarra yfirmanna í stjórnsýslunni sem taldar eru andstæðar þeim reglum sem gilda um störf þeirra, og gefið til kynna að byggt sé á upplýsingum úr stjórnkerfinu. Eftirlit umboðsmanns kann þá að beinast að því hvort slíkum fullyrðingum hafi af tilefnislausu verið komið á framfæri úr stjórnsýslunni. Minni hlutinn tekur undir mikilvægi þess að þetta grundvallaratriði í eftirliti umboðsmanns sé dregið fram. Ef eitthvað kemur upp sem er til þess fallið að valda því að traust á stjórnsýslunni minnkar er nauðsynlegt að umboðsmaður bregðist við og geri athugun á því.

Birting bréfa umboðsmanns Alþingis til innanríkisráðherra.

Í álitum umboðsmanns kemur fram að það eigi almennt ekki að vera nein launung um það hvernig umboðsmaður beitir frumkvæðisheimild sinni eða um þær upplýsingar sem hann telur tilefni til að kalla eftir enda ljóst að um leið og bréf umboðsmanns hefur borist til stjórnvalda fellur það undir upplýsingaskyldu þeirra gagnvart almenningi samkvæmt upplýsingalögum nema undantekningarákvæði laganna eigi við um einstök atriði í bréfinu. Umboðs-

maður upplýsti einnig fyrir nefndinni að hann hefði áður en hann tók málið formlega til frumkvæðisathugunar sent ítrekaðar fyrirspurnir til ráðherra sem allar voru birtar en ekki fengið svör. Þá kom fram fyrir nefndinni að birting bréfa umboðsmanns til stjórnvalda vegna frumkvæðismála á vef embættisins eigi sér fyrirmynd í framkvæmd á Norðurlöndunum. Minni hlutinn tekur undir með umboðsmanni að á síðustu árum hefur aukin áhersla verið lögð á gagnsæi í stjórnsýslunni. Birting bréfa umboðsmanns til ráðherra, t.d. vegna frumkvæðisathugana, er því edlileg með vísan til eftirlits umboðsmanns með stjórnvöldum, það tryggir aðgengi almennings að upplýsingum um störf umboðsmanns og veitir þar með nauðsynlegt aðhald.

Staða og hlutverk aðstoðarmanna ráðherra.

Í 22. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er fjallað um aðstoðarmenn ráðherra. Tekið er fram að aðstoðarmenn ráðherra heyri beint undir ráðherra sem grundvallast á hinu tvíþætta hlutverki ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og sem pólitísks stefnumótunaraðila hins vegar. Í áliti sínu bendir umboðsmaður Alþingis á að í ákvæðinu sé ekki tekin afstaða til þess hvort og þá með hvaða hætti aðstoðarmaður ráðherra getur komið fram eða leitað t.d. eftir upplýsingum hjá forstöðumönnum undirstofnana. Í framkvæmd hafi hins vegar verið litið svo á að þegar aðstoðarmaður ráðherra hafi samband sé það í umboði og að ósk ráðherra. Minni hlutinn tekur undir ábendingu umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra að mikilvægt sé að skýrar reglur gildi um stöðu og hlutverk aðstoðarmanna ráðherra og hvort og þá hvernig þeir skuli koma fram fyrir hönd ráðherra í samskiptum við stjórnvöld, m.a. með útgáfu leiðbeinandi erindisbréfa um starfssvið og starfsskyldur aðstoðarmanna ráðherra, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Skylda ráðherra til að leita sér ráðgjafar.

Í bréfum fyrirverandi innanríkisráðherra til umboðsmanns vísaði ráðherra til lögfræðiráðgjafar sem hann hefði fengið innan ráðuneytisins um hvernig haga bæri samskiptum við lögreglustjórn á meðan rannsókn málsins stóð yfir. Í áliti umboðsmanns er jafnframt bent á að ráðherra hafi vísað til þessa í fjölmiðlaviðtali.

Á ráðherra hvílir lagaleg skylda til að leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Þá heyrir það undir umboðsmann að hafa eftirlit með því að ráðgjöf opinberra starfsmanna til ráðherra sé í samræmi við lög. Þegar umboðsmaður Alþingis óskaði eftir upplýsingum um hvaða lögfræðilegu ráðgjöf ráðherra hafi fengið innan ráðuneytisins kom fram af hálfu ráðherra að ráðgjöfin hefði verið á þá lund að samskipti ráðherra við lögreglustjórn voru mikilvæg til að greiða fyrir framkvæmd rannsóknarinnar. Á fundi með umboðsmanni hafi ráðherra ítrekað þetta og sagt að hún hefði enga nákvæma ráðgjöf fengið um það með hvaða hætti nákvæmlega samskiptin skyldu vera. Ráðherra hafi á þessum tíma litið svo á að lögreglustjórnin færi ekki með rannsókn málsins og samskiptin hefðu farið fram í því ljósi.

Í áliti umboðsmanns er fjallað um að ráðherra sé skylt að leita sér ráðgjafar, sbr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Umboðsmaður telur að ráðherra hafi ekki sýnt fram á að framangreindu ákvæði hafi verið fylgt og bendir á að forsenda þess að ráðgjöf til ráðherra sé veitt sé að starfsmenn ráðuneytisins hafi vitneskju um, í þessu tilviki, hugsanleg áform ráðherra um að ræða við lögreglustjórn um framgöngu og vinnubrögð lögreglunnar, eða að leitað sé eftir ráðgjöfinni.

Minni hlutinn áréttar að ráðherrum ber lagaleg skylda til að leita sér ráðgjafar til að tryggja að ákvarðanir og athafnir þeirra séu lögum samkvæmt. Með ákvæði 20. gr. laga um

Stjórnarráð Íslands var lögfest óskráð ráðgjafar- og trúnaðarskylda opinberra starfsmanna gagnvart ráðherra en vegna ábyrgðar ráðherra á stjórnarframkvæmdum öllum er nauðsynlegt að ráðuneyti hans geti veitt honum faglega ráðgjöf um framkvæmd ráðherrastarfsins. Í álitum umboðsmanns Alþingis kemur fram að innanríkisráðherra hafi ekki sýnt fram á að hún hafi leitað sér ráðgjafar hjá ráðuneyti sínu lögum samkvæmt. Í ljósi þessa gerir minni hlutinn alvarlegar athugasemdir við opinberar fullyrðingar innanríkisráðherra um þá ráðgjöf sem hún kveðst hafa fengið innan ráðuneytis síns. Minni hlutinn telur að yfirlýsingar ráðherra hafi verið óvarlegar með tilliti til starfsskyldna starfsmanna innanríkisráðuneytisins gagnvart ráðherra, þ.m.t. trúnaðar- og þagnarskyldur.

Siðareglur fyrir ráðherra og reglur um skráningu formlegra samskipta og funda.

Í álitum umboðsmanns kemur fram að hann hafi sent forsætisráðherra bréf þar sem komið væri á framfæri tilteknur ábendingum um framkvæmd og grundvöll siðareglna fyrir ráðherra og reglur um skráningu formlegra samskipta og funda. Þá telur umboðsmaður gildandi reglur um skráningu ekki skýrar að ýmsu leyti og tilefni kunni að vera til endurskoðunar á þeim. Það eigi enn frekar við ef fyrirliggjandi frumvarp sem lagt hefur verið fyrir Alþingi verður samþykkt. Minni hlutinn bendir á að fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands (þskj. 666, 434. mál) sem er til meðferðar í nefndinni og verður litið til þessara ábendinga umboðsmanns við umfjöllun um það.

Meginreglur um málefnalega stjórnsýslu og hæfi ráðherra.

Þegar stjórnvaldshafi fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirstofnun sem hefur til meðferðar mál er varðar stjórnvaldshafa sjálfan, þá stofnun sem hann veitir forstöðu eða starfsmenn hennar reynir á hvort og þá hvernig þær reglur sem taldar eru gilda um sérstakt hæfi stjórnvaldshafa hafa áhrif á aðkomu stjórnvaldshafans. Annars vegar á það við almennt ef á sama tíma reynir á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirstofnunum og forstöðumanni hennar og hins vegar ef stjórnvaldshafinn telur tilefni til þess að hafa með einhverjum hætti afskipti af eða ræða það einstaka mál sem undirstofnunin hefur til meðferðar við forstöðumenn stofnunarinnar eða aðra starfsmenn hennar.

Á opnum fundi nefndarinnar var fjallað nokkuð um hvernig ætti að bregðast við ef slík staða kemur upp að ráðuneyti, sem fer með yfirstjórn lögreglumála eins og reyndin var í þessu máli, er til rannsóknar hjá lögreglu og hvers konar samskipti innanríkisráðherra má eiga við yfirstjórnanda rannsóknarinnar. Einnig hvort hæfi ráðherra til að fara með málaflökkinn komi einungis til skoðunar þegar ráðuneytið er til rannsóknar og starfsmenn þess og þá hvort nægilegt væri að skipa annan ráðherra til að fara með málaflökkinn.

Í álitum umboðsmanns kemur fram að þegar tekin er afstaða til þess hvers konar samskipti innanríkisráðherra hafi mátt eiga við lögreglustjórnann verði að hafa eftirfarandi sjónarmið í huga. Það eitt að ráðuneyti eða einstakir starfsmenn þess séu kærðir til lögreglu eða slíkt mál sé til athugunar hjá t.d. stjórnsýslustofnun eða eftirlitsstofnun sem heyrir undir ráðuneytið leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að ráðherra verði í öllum tilvikum vanhæfur til að fara með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart viðkomandi stofnun. Við úrlausn þess verði m.a. að líta til þess hvers eðlis málið er, hver aðkoma ráðherra og hans nánustu samstarfsmanna hefur að öðru leyti verið að málinu, hvaða hagsmuni hann verður talinn eiga af framgangi og úrslitum málsins og í hverju aðkoma og afskipti ráðherra af málinu hjá undirstofnun felast. Ef slíkir hagsmunir teljast mjög verulegir, og nátengdir ráðherra, kann að koma upp sú staða að hann verði almennt vanhæfur til að fara með málefni viðkomandi stofnunar. Á hinn bóginn getur ráðherra verið vanhæfur í einstökum samskiptum og afskiptum af

máli sem varðar hann verulega þótt hann verði ekki almennt vanhæfur. Almennt má þó ganga út frá að ráðherra ætti, eða ráðuneyti fyrir hönd ráðherra, að vera heimilt að spyrjast fyrir með almennum og þá formlegum hætti um einstök mál eða starfsemi stofnunar að öðru leyti, svo sem hvenær þess er að vænta að rannsókn ljúki, séu samskiptin að öðru leyti í samræmi við stöðu ráðherra sem yfirstjórnanda við slíkar aðstæður.

Í álitum umboðsmanns er rakið að hæfisreglum stjórnvölduráttarins sem ætlað er að tryggja að þeir sem tengjast tilteknu máli sem er til meðferðar hjá stjórnvaldi komi ekki að undirbúningi þess, meðferð eða ákvarðanatöku í því. Markmiðið að baki þessum reglum er að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir og gerðir þeirra sem fara með stjórnvöldum. Minni hlutinn tekur fram að markmiðið með reglum er ekki eingöngu að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana, heldur er þeim, eins og fram kemur í álitum umboðsmanns, einnig ætlað að stuðla að því að almenn- ingur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Minni hlutinn telur með vísan til framanritaðs að innanríkisráðherra hefði átt að segja sig frá málefnum dómstóla, lögreglu og ákærvalds eigi síðar en þegar henni var ljóst að persónulegir aðstoðarmenn hennar höfðu réttarstöðu sakborninga í málinu.

Yfirstjórn rannsókna.

Á opnum fundi nefndarinnar með umboðsmanni Alþingis var einnig fjallað um hvort rétt væri að fela ríkissaksóknara rannsókn mála sem varða ráðuneyti og þá sérstaklega innanríkisráðuneyti sem fer með yfirstjórn lögreglumála. Sú tilhögun er viðhöfð við rannsóknir á hendur starfsmönnum lögreglu en skv. 35. gr. lögreglulaga skal beina kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans til ríkissaksóknara sem fer þá með rannsókn málsins og ber lögreglu að veita aðstoð við þá rannsókn. Fyrir liggur að fyrrverandi innanríkisráðherra taldi að ríkissaksóknari hefði alltaf formlega ábyrgð og stjórn á lögreglurannsókninni og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og ríkissaksóknari hefðu tekið ákvörðun um það. Í álitum umboðsmanns kemur fram að rannsókn sakamála sé í höndum lögreglu nema öðruvísi sé mælt fyrir í lögum. Hann fengi ekki séð að í settum lögum hefði verið að finna heimild til fráviks frá þeirri reglu í málinu og lögreglustjórinn hefði því farið með stjórn rannsóknarinnar sem yfirmaður embættisins. Minni hlutinn tekur undir þessa niðurstöðu umboðsmanns.

Samskipti nefndarinnar við fyrrverandi innanríkisráðherra.

Nefndin tók málið fyrir að nýju á fundi 23. janúar sl. þegar nefndin fékk í hendur álit umboðsmanns Alþingis og niðurstöðu athugunar hans á samskiptum þáverandi innanríkisráðherra og aðstoðarmanna hans við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu. Var þá samþykkt af nefndinni að bjóða fyrrverandi innanríkisráðherra að koma fyrir nefndina.

Bréf stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Með bréfi, dags. 22. janúar sl., til fyrrverandi innanríkisráðherra var henni boðið að koma á fund nefndarinnar, sjá fylgiskjal I. Í bréfinu sagði:

„Í tengslum við svonefnt „lekamál“ komst þú fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis þriðjudaginn 10. desember 2013 vegna umfjöllunar nefndarinnar um varðveislu gagna í innanríkisráðuneyti, þ.m.t. meðferð trúnaðargagna.

Málið hefur ítrekað verið tekið til umfjöllunar í þingsal. Þykir mörgum þingmönnum að þar hafi komið fram af þinni hálfu fullyrðingar sem ekki fái staðist og aðrar sem séu mótsagnakenndar.

Innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hafa komið fram óskir um að þú komir á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýn þinni á þetta mál og svara spurningum nefndarmanna um framgöngu þína.

Með þessu bréfi er þér boðið að mæta á fund nefndarinnar í framangreindum tilgangi. Mælt er til þess að þú gerir nefndinni skriflega grein fyrir því hvort þú hyggist verða við þessum óskum. Gera má ráð fyrir að fundurinn yrði opinn og sjónvarpað í samræmi við reglur þingskapa þar um.“

Bréf formanns fyrir hönd nefndarinnar var ítrekað með bréfi 12. mars sl., sbr. fylgiskjal II, þar sagði:

„Hinn 22. janúar ritaði ég þér sem fyrrverandi innanríkisráðherra bréf fyrir hönd stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis í tengslum við svonefnt „lekamál“. Áður hafðir þú komið fyrir nefndina vegna umfjöllunar hennar um málið í tengslum við meðferð gagna í ráðuneytinu.

Í fyrrnefndu bréfi kom fram að þetta mál hefði ítrekað verið tekið til umfjöllunar í þingsal. Þætti mörgum þingmönnum að þar hafi komið fram af þinni hálfu fullyrðingar sem væru mótsagnakenndar eða hefðu hreinlega ekki fengið staðist.

Þá kom fram að innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefðu komið fram óskir um að þú kæmir á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýn þinni á þetta mál og svara spurningum nefndarmanna um framgöngu þína.

Í bréfinu var þér boðið að mæta á fund nefndarinnar í framangreindum tilgangi. Óskað var eftir því að þú gerðir nefndinni skriflega grein fyrir því hvort þú hygðist verða við þessum óskum.

Þar sem ekkert svar hefur borist er erindið hér með ítrekað og óskað eftir því að nefndinni berist svar fyrir næsta fund hennar sem verður þriðjudaginn 17. mars nk.“

Svarbréf fyrrverandi innanríkisráðherra.

Hinn 16. mars sl. barst stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd svarbréf frá fyrrverandi innanríkisráðherra við boði nefndarinnar um að koma á fund til að gera grein fyrir sýni sinni á lekamálið, sjá fylgiskjal III. Þar segir:

„Vísað er til bréfs stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, undirritað af Ögmundi Jónassyni, þar sem mér, sem fyrrverandi innanríkisráðherra, er boðið að koma á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýni minni á hið svokallaða „lekamál“.

Undanfarið hef ég verið í leyfi frá þingstörfum og því ekki svarað fyrra bréfi nefndarinnar. Þar sem mér hefur nú borist ítrekun þar sem óskað er svars eigi síðar en 17. mars nk. og ég kem ekki til þingstarfa fyrr en eftir miðjan apríl, vísa ég til þeirra upplýsinga og gagna sem þegar liggja fyrir í umræddu máli.

Rannsókn og saksókn umrædds máls lauk með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur yfir fyrrum aðstoðarmanni mínum í nóvember sl. Líkt og ítrekað hefur komið fram var ég ekki upplýst um þá aðkomu hans fyrr en nokkrum dögum áður. Í það ár sem málið var til umræðu reyndi ég alltaf að svara spurningum um það í samræmi við þá vitneskju sem ég hafði á hverjum tíma. Það á jafnt við um svör mín við fyrirspurnum þingmanna í þingsal og til nefndarmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þegar ég mætti á fund nefndarinnar.

Hvað varðar frumkvæðisathugun umboðsmanns Alþingis hefur umboðsmaður tilkynnt að því máli hafi formlega lokið með álitum hans frá 22. janúar sl. Þar sem ég gegni ekki lengur embætti innanríkisráðherra, hef áður svarað umboðsmanni Alþingis í fjórum formlegum bréfum og er sem stendur í leyfi frá þingstörfum, þá vísa ég til ofangreinds og óska nefndinni

velfarnaðar í sínum störfum en óska jafnframt ekki eftir að koma frekari upplýsingum að vegna málsins.“

Upplýsingaskylda ráðherra gagnvart Alþingi.

Athugun nefndarinnar.

Eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu grundvallast á þingræðisreglunni og því að ráðherrar sitja í skjóli þingsins og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Af þingræðisreglunni leiðir að á ráðherrum hvílir upplýsinga- og sannleiksskylda gagnvart Alþingi. Slík skylda er grundvöllur þess að þingmönnum og þingnefndum sé unnt að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Í bréfum nefndarinnar til fyrrverandi innanríkisráðherra, sbr. fylgiskjöl I og II, kemur fram að lekamálið hafi ítrekað verið tekið til umfjöllunar í þingsal og þyki mörgum þingmönnum að þar hafi komið fram af hálfu ráðherrans fullyrðingar sem ekki fáist staðist og aðrar sem séu mótsagnakenndar. Nefndin bauð fyrrverandi innanríkisráðherra að mæta á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýn sinni á málið og svara spurningum nefndarmanna um framgöngu sína. Í svarbréfi ráðherra, sjá fylgiskjal III, kemur fram að í það ár sem málið var til umræðu hafi hún alltaf reynt að svara spurningum um það í samræmi við þá vitneskju sem hún hafði á hverjum tíma og það eigi jafnt við um svör ráðherra við fyrirspurnum þingmanna í þingsal og á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Þá kemur fram að fyrrverandi ráðherra vísar til þeirra upplýsinga og gagna sem fyrir liggja í málinu og óski ekki eftir að koma frekari upplýsingum að vegna málsins.

Með hliðsjón af hlutverki nefndarinnar, sbr. 2. mgr. 8. tölul. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis, hefur hún tekið upplýsinga- og sannleiksskyldu fyrrverandi innanríkisráðherra til athugunar.

Upplýsingaréttur.

Til að Alþingi geti sinnt eftirlitshlutverki sínu er kveðið á um upplýsingarétt þingsins í 54. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. að þingmenn hafi með leyfi Alþingis rétt á að óska upplýsinga eða krefjast skýringa frá ráðherra um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu. Í 49. gr. laga um þingsköp Alþingis er nánari útfærsla á eftirlitsstörfum Alþingis. Þar er kveðið á um að Alþingi, þingnefndir og einstakir alþingismenn hafi eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins og að eftirlitsstörf þingsins gagnvart ráðherra taki til opinberra málefna. Í upplýsingarétti þingmanna og þingnefnda, sem er nánar útfærður í þingsköpum Alþingis, felst sú skylda á ráðherra að leggja fram þær upplýsingar sem óskað er eftir hverju sinni.

Upplýsinga- og sannleiksskylda.

Ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra var lögfest árið 2011 með breytingum á lögum um þingsköp Alþingis. Skv. 1. mgr. 50. gr. laganna hvílir sú skylda á ráðherra við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, að leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilgangurinn sé að tryggja að þingmenn hafi allar nauðsynlegar upplýsingar til að geta metið mál á réttum forsendum. Ekki er gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða mál að frumkvæði ráðherra eða þingmanna. Í sérstökum umræðum og um svör við fyrirspurnum og skýrslum sem þingið hefur óskað eftir

verða svör ráðherra að vera nægilega ítarleg til að upplýst umræða geti farið fram á þingi um málið. Með þessu er einnig verið að draga fram að upplýsingaréttur Alþingis markist einkum af þörf þingsins fyrir upplýsingar sem víki almennt takmörkunarheimildum upplýsingalaga til hliðar. Í nefndaráli þingskapanefndar um málið er fjallað um það skilyrði að upplýsingarnar verði að hafa verulega þýðingu fyrir tiltekið mál sem þingið hefur til umfjöllunar. Fram kemur að þetta atriði sé að ákveðnu marki háð mati ráðherrans en þó megi ganga út frá því að allar þær upplýsingar sem geti almennt breytt afstöðu þingmanna til máls hafi verulega þýðingu í þessum skilningi.

Umfjöllun um málið á Alþingi.

Umfjöllun um lekamálið hefur farið nokkrum sinnum fram í þingsal, m.a. í óundirbúnum fyrirspurnum og sérstökum umræðum, sjá fylgiskjal V, þar sem öll umfjöllun um málið í þingsal kemur fram.

Eftirfarandi brot úr umræðum varpa nokkru ljósi á hvaða upplýsingum þingmenn voru að kalla eftir hjá innanríkisráðherra m.a. í framhaldi af dómum Hæstaréttar sem tengdust rannsókn lögreglu á málinu en við birtingu dómanna urðu ýmsar upplýsingar um málið opinberar, m.a. hvað var til rannsókna og hvaða rannsóknaraðgerðir lögregla hefði ráðist í.

– Óundirbúinn fyrirspurnatími 16. desember 2013.

Katrín Jakobsdóttir þingmaður spurði innanríkisráðherra í óundirbúnum fyrirspurnatíma 16. desember 2013 m.a. um það hvernig málið hefði verið rannsakað, þ.e. hvernig gögn með viðkvæmum persónuupplýsingum um hælisleitendur rötudu í fjölmiðla og hvort ráðherra liti svo á að rannsókn málsins innan ráðuneytisins væri lokið:

„Virðulegi forseti. Innanríkisráðuneytið hefur verið viðfangsefni fjölmiðla að undanfögnu vegna upplýsinga sem virðast hafa lekið úr ráðuneytinu, eða einhverri af stofnunum þess, um málefni tiltekins hælisleitanda. Ég ætla ekki að fara út í það tiltekna mál hér, en vil spyrja hæstv. ráðherra hvað hún hafi gert til að komast til botns í því hvernig gögn með viðkvæmum persónuupplýsingum um hælisleitendur rötudu í fjölmiðla. Burt séð frá því máli sem þessi gögn tengjast verður að segjast að það er mjög óheppilegt að uppi sé óvissa um hvernig þessi gögn láku út.

Mér er kunnugt um að hæstv. ráðherra hafi komið á fund hv. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar vegna málsins, en mér skilst líka að enn sé óvissa um það hvernig þessi tilteknu gögn komust í hendur fjölmiðla, hvaðan þau komu, hvort það var frá embættismönnum eða aðstoðarmönnum ráðherra eða eitthvað slíkt. Þetta er enn óvitað. Nú ætla ég ekki að setja mig í neitt dómarsæti en vil hins vegar segja að það er ekki gott að gögnum sem geta skaðað borgarana sé lekið í fjölmiðla, ekki aðeins út af þessu tiltekna máli heldur þar með skaðast traust stofnana sem við verðum að geta treyst og eru undirstöður í því samfélagi sem við byggjum.

Mig langar að inna hæstv. ráðherra eftir því hvernig þetta mál hafi verið rannsakað, hvort hún sjái fram á að þetta mál verði upplýst því að ég tel fordæmi skipta hér verulega miklu máli. Þetta eru viðkvæm mál þar sem við verðum að geta treyst því að stjórnsýslan virki og því er svo mikilvægt að svona mál séu upplýst.“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hennar og sagði m.a. að það væri búið að skoða málið innan innanríkisráðuneytisins og að engin ástæða væri til að ætla að nokkur formleg gögn hefðu farið frá ráðuneytinu:

„... Ég held að þetta mál, af því að við ræðum ekki hér um málefni einstaklinga eða einstök mál, en þegar svona kemur upp, þá er það algjörlega einstakt miðað við þann fjölda

sem er af málum inni í ráðuneytunum almennt. Ég segi líkt og hv. þingmaður að ég harma það. Ég harma að það skuli gerast í einhverjum tilvikum að gögn sem eiga að vera trúnaðarmál skuli fara víðar.

Það er hins vegar þannig að í málefnum er tengjast hælisleitendum fara gögn, eins og ég hef áður upplýst þingheim um þegar hv. þm. Birgitta Jónsdóttir nefndi málið hér, nokkuð víða. Þau fara til lögmanna, lögreglunnar, Rauða krossins, þau fara nokkuð víða. Kannski eigum við, og við ræddum það á ágætum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, að hugsa þessi mál aðeins upp á nýtt, ekki bara innan innanríkisráðuneytisins heldur innan stjórn-sýslunnar almennt. Þá eigum við að velta því fyrir okkur hvort læsa þurfi gögnum frekar, hvort takmarka þurfi enn frekar aðgang að þessum gögnum, bæði þá innan ráðuneytanna og hugsanlega innan undirstofnana þeirra. Það er alveg rétt, eins og hv. þingmaður kom hér inn á, og ég tek alfarið undir það, að það ber að skoða það. Það er búið að skoða málið innan innanríkisráðuneytisins. Ráðuneytisstjórinn hefur farið með það. Engin ástæða er til að ætla að nokkur formleg gögn hafi farið frá ráðuneytinu þannig að ég get ekki útskýrt nákvæmlega hvernig þetta gerðist, þ.e. ef það hefur gerst. Ég get einungis útskýrt það að við fjöllum um mikinn fjölda mála (Forseti hringir.) hjá ráðuneytinu. Þau koma víða við og upplýsingar úr þeim eiga að sjálfsögðu að vera þar og í undirstofnunum. (Forseti hringir.) Þess vegna erum við á stöðugri vakt hvað þetta varðar og munum vonandi halda því áfram. “

Katrín Jakobsdóttir tók aftur til máls og ítrekaði fyrirspurn sína um hvort rannsókn málsins innan ráðuneytisins væri lokið:

„Virðulegi forseti. Ég þakka hæstv. ráðherra svörin. Hún sagði hér að sér væri í raun ekki kunnugt um hvað hefði gerst, hvernig þessi gögn hefðu komist í hendur fjölmiðla. Ég skil hæstv. ráðherra þannig og óska þá eftir því að hún staðfesti það í seinna svari sínu.

Það sem mig langar að fá á hreint er hvort hæstv. ráðherra líti þá svo á að rannsókn málsins innan ráðuneytisins sé lokið og að málið verði ekki upplýst eða hvort eitthvað verði áfram skoðað hvernig þetta gekk til. ...“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hennar og sagði að ráðuneytið gæti ekki fundið því stað að þessi gögn hefðu farið út úr ráðuneytinu. Þá sagði ráðherra að þau gögn sem hefðu verið send fjölmiðlum væru ekki sambærileg gögn og væru til í ráðuneytinu:

„Virðulegur forseti. Ég upplýsti það hér áðan og segi það bara aftur að við getum ekki fundið því stað, forsvarsmenn og stjórnendur ráðuneytisins, að þessi gögn hafi farið út úr ráðuneytinu. Við getum auðvitað ekki heldur leitað af okkur allan grun hvað það varðar í undirstofnunum ráðuneytisins.

Eins og ég fór yfir áðan fara þessi gögn nokkuð víða og við þurfum að skoða hvort þau fari of víða. Við þurfum að ræða það og fara yfir það. En líka til þess að árétta það, vegna þess að hv. þingmaður heldur því hér fram að ákveðnir fjölmiðlar séu með þessi gögn, þá höfum við ekki fengið staðfestingu á því. Við höfum einungis munnmæli um það. Þeir sem hafa sent þessi gögn, og það eru ekki einu sinni sambærileg gögn og eru til í ráðuneytinu, eru einstaklingar en ekki ákveðnir fjölmiðlar þannig að því sé til haga haldið. ...“

– Sérstök umræða um upplýsingar um hælisleitendur 27. janúar 2014.

Valgerður Bjarnadóttir þingmaður var málshefjandi sérstakrar umræða um upplýsingar um hælisleitendur 27. janúar 2014. Hún vitnaði til fundar ráðherra með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd 10. desember 2013 og spurði hvaða upplýsingum væri almennt safnað um hælisleitendur og hverjir gera það, hvort ráðherra hefði látið fara fram athugun á því hverjir gætu hafa lekið minnisblaðinu eða hvort það hefði komið frá undirstofnunum innanríkisráðuneytisins:

„... Fyrri part desember mætti hæstv. innanríkisráðherra á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar vegna þess máls sem nefnt hefur verið lekinn úr innanríkisráðuneytinu, en þá hafði tveim fréttamiðlum borist í tölvupósti nokkuð sem kallað var óformlegt minnisblað úr innanríkisráðuneytinu þar sem fram komu persónuupplýsingar um einstaklinga og alveg sérstaklega einn sem flytja átti úr landi samkvæmt úrskurði ráðuneytisins. Þegar nánar var skoðað kom í ljós að flest af því sem fram kom í þessu minnisblaði átti ekki við rök að styðjast, það voru ósannindi og þess vegna ærumeiðandi. En það skiptir engu máli. Það er höfuðatriði í málinu að þessar upplýsingar áttu ekki að fara frá ráðuneytinu um þetta fólk, hvort sem þær voru sannar eða ósannar.

Í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd sagðist hæstv. ráðherra hafa gert athugun í ráðuneytinu og ljóst væri að þetta minnisblað væri ekki þaðan. Enn fremur kom fram á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að margir hefðu þessar upplýsingar og þær gætu komið víðs vegar að.

Mig langar því að spyrja hæstv. ráðherra: Hvaða upplýsingum er almennt safnað um hælisleitendur og hverjir gera það? Hefur ráðherra látið fara fram athugun á því hverjir gætu hafa lekið minnisblaðinu eða komið því til þessara fréttamiðla í þessu tiltekna tilviki? Kom það frá einhverjum stofnunum sem heyra undir ráðherrann? Það væri ekki óeðlilegt, sýnist mér, að hún hefði látið athuga það enda alvarlegt að innanríkisráðuneytinu sé kennt um. Ef málið verður ekki upplýst munu stjórnvöld liggja undir grun um að reyna að kasta rýrd á hælisleitandann sem flytja átti úr landi, en miðað við aðstæður hans var það afar harkaleg aðgerð.

Virðulegi forseti. Þetta er ekki bara alvarlegt mál fyrir ráðuneytið, þetta er alvarlegt mál fyrir okkur öll. Það er alvarlegt mál ef þeir sem hingað leita geta ekki treyst því að þeir sem bera ábyrgð fyrir okkur öll fara ekki að þeim reglum sem við viljum að gildi um okkur öll og líka þá sem koma hingað til lands, boðnir eða óboðnir.“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hennar og fjallaði um þær upplýsingar sem safnað er um hælisleitendur og hverjir geri það. Þá sagði ráðherra að ráðuneytið hefði með margvíslegum hætti kannað hvort trúnaðargögn hafi verið send úr ráðuneytinu til óviðkomandi aðila, m.a. með skoðun á gagnagrunni ráðuneytisins, samiburði á þeim gögnum sem til eru í ráðuneytinu og um hefur verið fjallað í fjölmiðlum og athugun rekstrarfélags Stjórnarráðsins:

„... Hv. þingmaður spyr hvaða upplýsingum sé safnað um hælisleitendur. Því er til að svara að í fyrsta lagi eru fengnar upplýsingar um skilríki og fingraför, í þeim tilvikum þar sem skilríki eru til staðar og fingraför hafa ekki verið afmáð. Þá eru fengnar upplýsingar í skýrslutöku hjá lögreglu og Útlendingastofnun auk upplýsinga um hælisumsóknina sjálfa, svo sem greinargerð frá talsmönnum og önnur gögn sem hælisleitandinn sjálfur leggur fram. Í öðru lagi spurði hv. þingmaður hverjir safni eða varðveiti fyrrgreindar upplýsingar. Það gera Útlendingastofnun, ríkislögreglustjóri, einstaka embætti lögreglustjóra, félagsþjónustan víða um land, lögmenn hælisleitenda og eftir atvikum sálfræðingar og læknar. Innanríkisráðuneytið fær umrædd gögn en aðeins þegar úrskurðir Útlendingastofnunar eru kærðir til ráðuneytisins, annars ekki. Hvað varðar hins vegar úrskurði ráðuneytisins sjálfs eru þeir sendir til ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnunar, Rauða krossins sem og lögmenns viðkomandi hælisleitenda. Hvað varðar aðgang að umræddum gögnum hafa starfsmenn framangreindra stofnana aðgang að þeim sem og lögmenn hælisleitenda. Að þessu sögðu er ljóst að allir framangreindir aðilar geta búið yfir ýmsum upplýsingum um hælisleitendur, þó mismiklum eftir aðkomu þeirra að málum.

Virðulegur forseti. Hv. Þingmaður spyr hvort ástæða sé til að ætla að trúnaðarupplýsingar berist víðar en vera skyldi og séu jafnvel misnotaðar. Í því sambandi ítreka ég þau umhugsunarefni sem ég hef áður nefnt úr þessum ræðustóli og gildir í raun um alla stjórnsýsluna okkar og þær trúnaðarupplýsingar sem þar er að finna. Í fyrsta lagi verðum við stöðugt að spyrja okkur hvort eitthvað í fyrirkomulaginu bendi til þess að skýrum verklagsreglum um meðferð gagna sé ekki fylgt. Í öðru lagi hvort kerfin sem utan um þessar upplýsingar halda séu nægilega vel varin og utanaðkomandi aðilar geti ekki með ólögætum hætti nálgast umræddar upplýsingar. Hvað báða þessa þætti varðar er íslensk stjórnsýsla talin vel varin. ...

Virðulegur forseti. Þingmaður spyr einnig um fréttir þess efnis að trúnaðargögn um einstaka hælisleitendur hafi verið afhent úr innanríkisráðuneytinu til óviðkomandi aðila. Til að svara því ítreka ég það sem ég hef áður sagt um þetta mál. Ráðuneytið hefur með margvíslegum hætti kannað hvort trúnaðargögn hafi verið send úr ráðuneytinu til óviðkomandi aðila. Í framhaldi af kvörtun lögmanns hælisleitanda var það gert með samtölum við starfsmenn, skoðun á gagnagrunni ráðuneytisins, samanburði á þeim gögnum sem til eru í ráðuneytinu og um hefur verið fjallað í fjölmiðlum samhliða því sem rekstrarfélag Stjórnarráðsins gerði sjálfstæða athugun á því hvort ætla mætti að tölvutæk trúnaðargögn vegna málsins hefðu farið úr ráðuneytinu.

Niðurstaða þessara athugana er að ekkert í gögnum ráðuneytisins bendi til þess að trúnaðargögn hafi verið send til aðila sem ekki eiga rétt á þeim lögum samkvæmt. ...“

Nokkrir þingmenn tóku til máls við umræðuna. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir spurði m.a. um athugun rekstrarfélags Stjórnarráðsins:

„... Mér finnst hæstv. innanríkisráðherra verði að svara hvers vegna rekstrarfélag Stjórnarráðsins, sem sér almennt um skráningar á atvinnuleyfum og fasteignum, er látið athuga jafnalvarlegt mál ráðuneytisins og hér er til umfjöllunar. Með hvaða hætti fór sú athugun fram? Með ýmsum hætti segir hæstv. ráðherra, en það virðist alla vega ekki vera eðlilegt að Stjórnarráðið athugi sig sjálft að mínu viti.

Ráðuneytið og rekstrarfélagið hafa fullyrt að trúnaðargögn umrædds máls hafi einungis farið til þeirra sem rétt eiga á þeim. Hvernig má það vera að Morgunblaðið og fleiri segist hafa minnisblað um málið hjá sér? Telur ráðherra þá að fullyrðing Morgunblaðsins sé röng? Ef blaðið hefur undir höndum þetta minnisblað, hvernig stenst það á við þá fullyrðingu ráðuneytisins að það geti staðfest að trúnaðargögnin hafi einungis farið til þeirra sem rétt áttu á þeim? ...“

Mörður Árnason spurði m.a. hvort minnisblað kæmi frá ráðuneytinu eða undirstofnunum þess:

„... Hæstv. innanríkisráðherra á að geta svarað því hvort þetta minnisblað er úr ráðuneytinu eða undirstofnunum þess. Það er ekki nóg fyrir hæstv. innanríkisráðherra að láta ráðuneytið rannsaka ráðuneytið, að láta rekstrarfélag Stjórnarráðsins rannsaka Stjórnarráðið. Það er ekki nóg. Það er ekki nóg fyrir almenning í landinu og starfsmenn ráðherra og hælisleitendur og áhugamenn um þessi efni að áleitnum spurningum sé svarað með ásökunum um árás á heiður og trúmennsku eða með fullyrðingum um róg og ofsóknir.

Þeir sem hafa í höndum, eins og ég, það minnisblað sem hér á að vera um að ræða, sjá að það er bæði að efni, stíl og áferð komið úr – eða a.m.k. búið til á þann hátt að það sé komið úr – ráðuneyti eða undirstofnun ráðuneytis. Það er algjörlega augljóst fyrir þann sem hefur í nokkrar vikur kynnst kansallískjölum og veit hvers konar minnisblöð þar eru búin til. Ef þetta minnisblað er ekki búið til í innanríkisráðuneytinu eða einhverri af helstu undirstofnunum þess er þetta ákaflega góð folsun, en hverjum er í hag að falska svona mál?

Þetta eru áleitnar spurningar og erfiðar og mín ráð til innanríkisráðherra eru þau að reyna ekki að svæfa málið, reyna ekki að grafa það, það er það hættulegasta, heldur reyna að leggja öll spilin á borðið, láta rannsaka málið og segja okkur hvernig á því stendur.“

Innanríkisráðherra sagði í lok umræðunnar:

„... Ég hvet líka hv. þm. Mördur Árnason sem hefur umrætt minnisblað undir höndum, hann hefur upplýst það hér, til að upplýsa þingheim um það hvaðan hann fékk minnisblaðið, vegna þess að minnisblaðið sem hefur verið í gangi á ýmsum fjölmiðlum og hér og þar er ekki sambærilegt við nein gögn í ráðuneytinu. ...

Við erum búin að gera það sem við getum, ráðuneytið er búin að gera það sem það getur til þess að skoða málið með því að kanna það hjá starfsmönnum, með því að fara í gegnum tölvupósta o.s.frv. Nú er málið í kærufjerli. ...“

– Fyrirspurn til skriflegs svars um gögn um hælisleitanda.

29. janúar 2014 lögðu þingmennirnir Valgerður Bjarnadóttir og Mördur Árnason fram fyrirspurn til skriflegs svars til innanríkisráðherra um gögn um hælisleitanda, m.a. um hvort til væri minnisblað um málið í ráðuneytinu og ef svo væri hverjir hefðu fengið það, hvað hafi verið til skoðunar í rannsókn ráðuneytisins á meintum leka á umræddu minnisblaði og rannsókn rekstrarfélags Stjórnarráðsins og hvort komið hefði til álita að óska eftir óháðri rannsókn á málinu.

20. febrúar s.á. tilkynnti forseti Alþingis að borist hefði bréf frá innanríkisráðuneytinu þar sem óskað er eftir fresti til að svara fyrirspurninni. Í bréfinu kom fram að þar sem það mál er fyrirspurnin lýtur að er nú í kjölfar kærur lögmanns hælisleitanda á forræði ríkissaksóknara telur ráðherra eðlilegt að fyrirspurninni verði ekki svarað fyrr en niðurstaða ríkissaksóknara liggur fyrir. Svarið var lagt fram 15. maí s.á.

– Óundirbúinn fyrirspurnatími 6. maí 2014.

Hinn 6. maí 2014 hóf Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir þingmaður umræðu um lekamálið í innanríkisráðuneytinu í óundirbúnum fyrirspurnatíma á Alþingi og spurði hvernig ráðherra gæti staðið við orð sín eftir með hliðsjón af upplýsingum um rannsókn lögreglu:

„Lekamálið svokallaða sem við höfum rætt töluvert á þingi er aftur í fréttum og ekki að ástæðulausu. Það lítur þannig út samkvæmt rannsókn lögreglunnar að margumrætt minnisblað hafi orðið til í framhaldi affyrirætludum mótmælum samtakanna No Border og varð því miður til þess að þar upplýstist um persónuleg mál fólks sem aldrei hefði átt að gerast opinberlega. ...

...Ef gögn eru búin til í ráðuneytinu hljóta þau að fara þar út með einhverjum hætti. Því spyr ég: Hvernig getur ráðherrann sagt ítrekað að hún geti staðið við allt sem hún hefur sagt (Forseti hringir.) þegar nú liggur fyrir eftir rannsókn lögreglu að slíkt stenst ekki?“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hennar og sagði að í gangi væru tvö gögn í málinu:

„... Hér er talað um að menn fari ekki alveg rétt með staðreyndir. Þegar ég hef rætt þessi mál á þingi – það eru í gangi tvö gögn í þessu máli, annars vegar samantekt frá ráðuneytinu sem ég er ekki í stöðu til að (Forseti hringir.) upplýsa um, má ekki, og hins vegar aðrir hlutir (Forseti hringir.) sem búin er að bæta við hlutum sem við í ráðuneytinu könnumst ekki við og getum ekki tekið ábyrgð á. Í því felast meidandi ummæli gagnvart umræddum aðila og ráðuneytið getur ekki axlað ábyrgð á því.“

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir beindi fyrirspurn á ný til ráðherra um hvort lekinn væri annars staðar frá:

„Virðulegi forseti. Er lekinn sem sagt annars staðar frá? Gagn sem búið er til í ráðuneytinu getur ekki lekið annars staðar frá en úr ráðuneytinu. Um það snýst málið, að trúnaðarupplýsingar fara úr ráðuneyti yfirmanns æðstu dóms- og löggæslumála, við erum að tala um það. Það er ekki léttvægt þegar eitthvað slíkt lekur út og borgarar geta átt á hættu að slíkt gerist aftur. Af hverju ekki? Hvað er það sem segir að slíkt geti ekki gerst aftur? Getur ráðherra svarað því?

... Ráðherra situr í umboði þingsins (Forseti hringir.) og hann ber ábyrgð á eigin framgöngu og ráðuneytisins (Forseti hringir.) gagnvart þinginu. Ráðherra sem getur ekki upplýst þingið sjálfst á fullnægjandi hátt um svo alvarlegt mál bregst skyldum sínum.“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hennar og benti á að málið væri í lögreglurannsókn og hún gæti ekki upplýst þingið:

„... Ráðherra hefur ítrekað sagt úr þessum ræðustól að hún geti ekki upplýst málið. Það er í lögreglurannsókn. Á ég að búa til einhverja atburðarás og greina þinginu frá henni? Það er sagt að ég sé að bregðast skyldu minni með því að upplýsa ekki þingið. Ég get ekki upplýst þingið. Ég veit ekki hvernig upplýsingarnar fóru. Hluti af þeim upplýsingum sem fóru er ekki til í ráðuneytinu. Ég get ekki upplýst það.“

Í sama fyrirspurnatíma beindi Birgitta Jónsdóttir þingmaður fyrirspurn til innanríkisráðherra um upplýsingar um hælisleitanda og sagði m.a.:

„... Það vill bara svo til að hæstv. ráðherra sagði þinginu ósatt um tiltekið minnisblað. ... Mér finnst líka alveg ótrúlega ósmekklegt þegar hæstv. ráðherra tekur sig til, þegar við fjöllum um þetta mál, og beinir spjótum að Rauða krossinum ásamt fleirum um að þeir hafi hugsanlega mögulega gert minnisblaðið sem var gert í ráðuneytinu og hefur nú komið fram. Það hefur komið fram að minnisblaðið var gert í ráðuneytinu, það var sent á ráðherrann eftir klukkan fimm og fleiri háttsetta í ráðuneytinu sem starfa með ráðherranum. Síðan kom fréttin í blaðinu daginn eftir. ...“

Innanríkisráðherra svaraði:

„... Ég hef aldrei sagt þingheimi ósatt, hvorki um þetta mál né annað. Það sem ég útskýrði hér og sagði að væri ekki í samræmi við nein gögn í ráðuneytinu er afar meiðandi (Gripíð fram í.) niðurstaða í gagni sem var til dreifingar hjá bloggurum í landinu en er ekki frá innanríkisráðuneytinu komið. Ég get ekki svarað því hver skrifaði þann texta. Hann var ekki skrifaður í innanríkisráðuneytinu.“

– Svar við fyrirspurn um gögn um hælisleitanda.

16. maí 2014 barst svar innanríkisráðherra við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur og Marðar Árnasonar frá 29. janúar s.á. um gögn um hælisleitanda, sbr. fylgiskjal V:

„Líkt og ítrekað hefur komið fram er til samantekt, en ekki formlegt minnisblað, um mál viðkomandi einstaklings í ráðuneytinu. Slíkar samantektir um feril mála eru alvanalegar í stjórnarsýslunni og sú samantekt sem í umræðunni hefur verið er í engu frábrugðin þessari almennu vinnureglu. Umrædd samantekt var unnin upp úr upplýsingum sem þegar er að finna hjá undirstofnunum ráðuneytisins og öðrum aðilum sem hafa með málefni hælisleitanda að gera og fól í sér hefðbundna lýsingu á staðreyndum máls, röð afgreiðslna undirstofnana ráðuneytisins og rök lögmanna. Engin meiðandi ummæli voru í umræddri samantekt. Þá er rétt að taka fram að samantektin var hvorki unnin með vitund né að ósk ráðherra eða skrifstofu ráðherra. Hins vegar hefur það lengi tíðkast í ráðuneytinu að taka saman slíkar samantektir til upplýsinga um feril mála.

Vegna þeirrar fyrirspurnar sem hér er lögð fram er rétt að ítreka þær upplýsingar sem þegar hafa verið birtar á vefsíðu innanríkisráðuneytisins, þar sem fram kemur að sérstök

skoðun ráðuneytisins og rekstrarfélags Stjórnarráðsins, sem hefur umsjón með tölvukerfi ráðuneytisins, hafi ekki gefið tilefni til að ætla að trúnaðargögn hafi verið send óviðkomandi aðilum frá ráðuneytinu. Athugað var hvort upplýsingar hefðu verið sendar úr málaskrá ráðuneytisins eða með tölvupósti til óviðkomandi aðila. Hefur rekstrarfélagið staðfest að svo var ekki.

Málið er nú til rannsóknar hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Á meðan rannsókn málsins stendur getur hvorki ráðherra né aðrir starfsmenn ráðuneytisins tjáð sig frekar um það efnislega. Þegar rannsókn málsins lýkur mun þessari fyrirspurn verða svarað með ítarlegri hætti.

– Umræður um fundarstjórn forseta 18. júní 2014.

Hinn 18. júní 2014 beindi Valgerður Bjarnadóttir þingmaður fyrirspurn til innanríkisráðherra undir dagskrárliðnum fundarstjórn og óskaði eftir því að ráðherra staðfesti að hvorki hún né pólitískir starfsmenn hennar séu B sem getið er um í úrskurði Hæstaréttar:

„... Í dag heyrir í fréttum að í héraðsdómi og síðan í úrskurði Hæstaréttar sé rökstuddur grunur um að upplýsingarnar hafi komið frá starfsmanni í innanríkisráðuneytinu. Það sýnir að svarið sem barst klukkan tíu síðasta kvöldið sem við vorum hér áður en þingi var slitið var mjög ófullkomið. Það kom hins vegar fram í svarinu, eins og oft hefur komið fram í máli hæstv. innanríkisráðherra, að hún gæti ekki tjáð sig um þetta mál fyrr en rannsókn væri lokið.

Nú er henni lokið og ég held að hæstv. ráðherra verði að svara Alþingi því hvort hann geti staðfest að hvorki hún né pólitískir starfsmenn hennar séu þessi B sem er getið um í úrskurði Hæstaréttar, þ.e. að embættismenn hafi ekki látið þetta frá sér fara. Getur ráðherrann staðfest það? Ég held að hún skuldi þinginu það (Forseti hringir.) að svara okkur hreint út.“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hennar og sagði að rannsókn málsins væri ekki lokið og meðan svo er geti innanríkisráðherra ekki tjáð sig um málið:

„... Rannsókn málsins er ekki lokið. Það hefur ítrekað komið fram. Lögregla og ríkissaksóknari halda utan um rannsókn málsins sem lýtur að ósk lögreglunnar um að blaðamaður Morgunblaðsins tjái sig.

Nú hlær þingmaðurinn og það getur vel verið að henni finnist það eitthvað fyndið en rannsókn málsins er ekki lokið. Meðan svo er getur innanríkisráðherra ekki tjáð sig um málið. Það hefur ítrekað komið fram. Ég veit að hv. þingmaður reynir ítrekað að gera sér einhvern mat úr málinu og heldur því núna fram að niðurstaðan hafi fengist og nú eigi innanríkisráðherra að tjá sig. Niðurstaðan er ekki fengin. Niðurstaðan í Hæstarétti í dag lýtur einungis að því að ekki sé talið að umræddur blaðamaður eigi að tjá sig. Innanríkisráðuneytið á ekki einu sinni aðild að þessu dómsmáli.“

Þá ítrekaði Árni Páll Árnason fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur þingmanns og sagði:

„Spurning hv. þm. Valgerðar Bjarnadóttur var einföld: Er starfsmaður B ráðherrann eða pólitískir aðstoðarmenn sem ráðherrann ber ábyrgð á? Það er fullkomlega edlilegt að við fáum svör við því hér.

Ráðherranum er í lófa lagið að veita þau svör. Hann ber pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi Íslendinga á framgöngu sinni í þessu máli og á að svara þessu skýrt. Það er enginn að biðja um eitthvað sem er hulið á bak við leynd lögreglurannsóknar, það er verið að biðja um einfaldar skýringar á einföldum staðreyndum. (Forseti hringir.) Er starfsmaður B ráðherrann eða pólitískir aðstoðarmenn ráðherrans?“

Innanríkisráðherra svaraði fyrirspurn hans og sagði:

„Virðulegur forseti. Ég ítreka það sem ég hef áður sagt um þetta mál. Ég veit ekki hvernig það er til komið, ég veit ekki hversu oft ég á að segja það. Ég þekki ekki þessa rannsókn, mér er ekki kunnugt um hana og það væri óeðlilegt að ég þekkti einstaka þætti hennar.

Það kemur hins vegar fram í dómi Hæstaréttar í dag að lögreglan finni ekki neitt sem renni stóðum undir það að trúnaðargögn hafi farið frá ráðuneytinu. Ég get ekki upplýst þingheim um rannsókn sem er í gangi og hef ekki frekari upplýsingar um hana en þingheimur sjálfur.

...

Ég get ekki (Forseti hringir.) upplýst þingið um málið. Ég hef ekki frekari upplýsingar um rannsókn málsins en aðrir þingmenn. (Forseti hringir.) Svo verður niðurstaða lögreglu og ríkissaksóknara að koma í ljós. ...“

Umfjöllun um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra.

Fyrirspurnir þingmanna frá desember 2013 til maí 2014.

Spurningar þingmanna til ráðherra um málið á tímabilinu frá desember 2013 til maí 2014 snerust um að fá fram upplýsingar um hvað hefði verið gert til að kanna hvernig gögn með viðkvæmum persónuupplýsingum um hælisleitendur hefðu getað farið til fjölmiðla frá ráðuneytinu, hvort málið hefði verið rannsakað innan ráðuneytisins og hvort þeirri rannsókn væri lokið. Einnig hverjir hefðu getað sent upplýsingarnar frá ráðuneytinu, hvort slíkt gæti gerst aftur og hvað hafi verið gert til að fyrirbyggja slíkt.

Svör innanríkisráðherra.

Svör ráðherra voru að ráðuneytið hefði rannsakað málið og að það gæti ekki fundið því stað að gögn hefðu farið frá ráðuneytinu. Ráðuneytið hefði kannað það með skoðun á gagnagrunni, samanburði á gögnum sem til væru í ráðuneytinu og hefðu verið til umfjöllunar í fjölmiðlum, með samtölum við starfsmenn og skoðun á tölvupóstum auk þess sem rekstrarfélag Stjórnarráðsins hefði gert sjálfstæða athugun á því hvort ætla mætti að tölvutæk trúnaðargögn vegna málsins hefðu farið úr ráðuneytinu. Niðurstöður þessara athugana væru að ekkert í gögnum ráðuneytisins benti til þess að trúnaðargögn hefðu verið send til aðila sem ekki ættu rétt á þeim lögum samkvæmt.

Upplýsinga- og sannleiksskylda.

Við mat á því hvort ráðherra hafi sinnt upplýsingaskyldu sinni gagnvart Alþingi verður að líta til þess hvaða upplýsingar það voru sem ráðherra hafði aðgang að og höfðu verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Í því sambandi bendir minni hlutinn á að hafa verði í huga að þingmenn beindu fyrirspurnum um málið til innanríkisráðherra í ljósi þess að birst höfðu fréttir í fjölmiðlum byggðar á persónuupplýsingum um tiltekna einstaklinga sem sagðar voru komnar úr óformlegu minnisblaði innanríkisráðuneytisins. Við umfjöllun málsins í þingsal benti innanríkisráðherra á að gögn um hælisleitendur gætu farið víða. Ráðherra upplýsti að engin ástæða væri til að ætla að formleg gögn hefðu farið frá ráðuneytinu til fjölmiðla. Þá mátti skilja á skýringum ráðherra að þau gögn sem fjölmiðlar hefðu undir höndum væru ekki sambærileg gögn og væru til í ráðuneytinu, sbr. svar ráðherra við fyrirspurn Katrínar Jakobsdóttur í óundirbúnum fyrirspurnatíma 16. desember 2013 og svar ráðherra við fyrirspurn Marðar Árnasonar í sérstakri umræðu um upplýsingar um hælisleitendur 27. janúar 2014. Ráðherra sagði jafnframt að gerður hefði verið samanburður á gögnum sem til væru í ráðuneytinu og hafði verið fjallað um í fjölmiðlum, sbr. svar við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur við sérstaka umræðu um upplýsingar um hælisleitendur 27. janúar 2014.

Með dómi Hæstaréttar frá 2. maí 2014, þar sem staðfestur var úrskurður héraðsdóms frá 7. apríl s.á. um að hafna kröfu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um að X yrði gert að svara spurningum um tilurð fréttar sem birt var á mbl.is 20. nóvember 2013, voru ýmsar upplýsingar um rannsókn lögreglu á lekamálinu gerðar opinberar. Í úrskurði héraðsdóms kom fram að til rannsóknar hjá embættinu væru ætluð brot starfsmanns eða starfsmanna innanríkisráðuneytisins á þagnar- og trúnaðarskyldum. Rannsókn hafi leitt í ljós að 19. nóvember 2013 hafi minnisblað með persónuupplýsingum um þrjá einstaklinga, sem þar eru nafngreindir, og samið var af starfsmönnum innanríkisráðuneytisins seinni partinn þennan sama dag, borist í hendur óviðkomandi, þar á meðal blaðamanna. Í niðurstöðu úrskurðarins kemur fram að í frétt mbl.is, sem birtist kl. 10:55 að morgni miðvikudagsins 20. nóvember 2013, hafi mbl.is undir höndum minnisblað innanríkisráðuneytisins. Í úrskurði héraðsdóms kom jafnframt fram að upplýst hefði verið að minnisblaðið væri tekið saman af lögfræðingi í ráðuneytinu að beiðni skrifstofustjóra vegna fyrirhugaðra mótmæla við ráðuneytið vegna afgreiðslu þess á máli hælisleitandans. Rannsókn lögreglu hafi leitt í ljós að minnisblaðið var vistað á opnu drifi ráðuneytisins, en skrifstofustjóri sendi það með tölvupósti til ráðuneytisstjóra, ráðherra og tveggja aðstoðarmanna ráðherra þann 19. nóvember 2013 kl. 17:17. Þá hafi rannsókn lögreglu leitt í ljós að hverfandi líkur séu á því að minnisblaðið hafi verið sent frá ráðuneytinu úr tölvupóstkerfi þess.

Eftir birtingu dóms Hæstaréttar var fyrirspurnum beint til ráðherra um málið í óundirbúnum fyrirspurnatíma 6. maí 2014 og vildu þingmenn skýringar á fyrri svörum ráðherra. Innanríkisráðherra svaraði því þá að í gangi væru tvö gögn í þessu máli og að annað þeirra væri samantekt frá ráðuneytinu, en við hitt gagnið hefði verið búið að bæta við hlutum sem ráðuneytið kannaðist ekki við og gæti ekki tekið ábyrgð á, sbr. svar ráðherra við fyrirspurn Bjarkeyjar Olsen Gunnarsdóttur. Jafnframt sagði innanríkisráðherra að hún hefði aldrei sagt þingheimi ósatt og það sem hún útskýrði á þingi og sagði að væri ekki í samræmi við nein gögn í ráðuneytinu væri afar meiðandi niðurstaða í gagni sem var til dreifingar hjá bloggurum í landinu en væri ekki frá innanríkisráðuneytinu komið, sbr. svar ráðherra við fyrirspurn Birgittu Jónsdóttur.

16. maí 2014 barst svar innanríkisráðherra við skriflegri fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur og Marðar Árnasonar frá 29. janúar s.á., þar sem m.a. var spurt um minnisblað um tiltekinn hælisleitanda, þ.e. hvort það væri til í ráðuneytinu og hverjir hefðu fengið það. Í svari ráðherra sagði að líkt og ítrekað hefði komið fram væri til samantekt en ekki formlegt minnisblað um mál viðkomandi einstaklings í ráðuneytinu.

Minni hlutinn áréttar að við umfjöllun um málið í þingsal hafi ráðherra sagt, um óformlegt minnisblað ráðuneytisins sem vitnað var til í frétt fjölmiðla, að ekki væru til nein sambærileg gögn í ráðuneytinu. Þá hafi ráðherra einnig sagt að þau gögn sem væru í ráðuneytinu færu víða, þ.e. til undirstofnana ráðuneytisins, lögmannna, Rauða krossins o.fl. Eftir birtingu dóms Hæstaréttar, þar sem fram kemur að rannsókn lögreglu hafi leitt í ljós að minnisblað hafi verið útbúið í innanríkisráðuneytinu 19. nóvember 2013 vegna fyrirhugaðra mótmæla við ráðuneytið vegna afgreiðslu þess á máli hælisleitanda, hafi ráðherra upplýst fyrir Alþingi að í ráðuneytinu væri til samantekt, en ekki formlegt minnisblað, varðandi tiltekinn hælisleitanda. Loks hafi ráðherra skýrt frá því að í gangi væru tvö gögn, annars vegar samantekt ráðuneytisins og hins vegar gagn þar sem upplýsingum hefði verið bætt við sem ráðuneytið gæti ekki borið ábyrgð á.

Minni hlutinn bendir á að við umfjöllun mála á Alþingi hefur ráðherra frumkvæðisskyldu sem felst í að veita þinginu þær upplýsingar sem ráðherra hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Minni hlutinn telur ljóst af dómi Hæstaréttar að ráðherra

hafði fengið sent umrætt minnisblað 19. nóvember 2013 og þar með megi ætla að hann hefði haft upplýsingar um að í ráðuneytinu hafði verið útbúið minnisblað vegna fyrirhugaðra mót-mæla við ráðuneytið vegna afgreiðslu þess á máli hælisleitanda. Minni hlutinn undirstrikar að þær upplýsingar höfðu verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu þar sem í fyrirspurnum þingmanna fólst sá skilningur að fjölmiðlaumfjöllun byggðist á gögnum frá innanríkisráðuneytinu eða undirstofnunum þess. Fyrirspurnirnar lutu að því hvað ráðherra hefði gert til að kanna hvernig gögn með viðkvæmum persónuupplýsingum um hælisleitendur hefðu getað farið til fjölmiðla frá ráðuneytinu. Minni hlutinn telur samkvæmt framangreindu að upplýsingagjöf ráðherra um tilurð og tilvist minnisblaðsins hafi verið misvisandi og ekki í samræmi við upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi.

Fyrirspurnir þingmanna frá maí til júní 2014.

Þann 16. júní 2014 féll dómur í Hæstarétti sem staðfesti úrskurð héraðsdóms um að hafna kröfu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um að fréttastjóri vefmiðilsins mbl.is skýrði frá því hver hefði ritað fréttina sem byggðist á minnisblaði innanríkisráðuneytisins um málefni tiltekins hælisleitanda, með hvaða hætti miðillinn hefði komist yfir minnisblaðið og frá hverjum það hefði borist. Í úrskurði héraðsdóms frá 6. júní 2014 kemur fram að eftir uppkvaðningu úrskurðar héraðsdóms 7. apríl 2014, sem staðfestur var í Hæstarétti 2. maí s.á., hafi lögregla gripið til frekari rannsóknaraðgerða. Lögreglan hafi haft rökstuddan grun um að starfsmaður innanríkisráðuneytisins hafi látið fjölmiðla hafa hið óformlega minnisblað og þar með brotið gegn ákvæðum um þagnarskyldu. Í úrskurðinum er greint frá símtölum starfsmanns ráðuneytisins, sem nefndur er B, við tiltekna fjölmiðla 19. og 20. nóvember 2013, auk þess sem gerð er grein fyrir rannsókn á persónulegri tölvu B þar sem í ljós hefði komið að hann hefði vistað umrætt minnisblað í tölvu sinni og verið að vinna með skjalið á þeim tíma.

Spurningar þingmanna til ráðherra á tímabilinu maí til júní 2014 lutu að því hvort hún gæti staðfest að hvorki hún né pólitískir aðstoðarmenn hennar væru þessi B sem fjallað er um í úrskurði héraðsdóms frá 6. júní 2014 sem birtur var með dómi Hæstaréttar frá 16. júní 2014.

Svör innanríkisráðherra.

Svör ráðherra voru að rannsókn lögreglu væri ekki lokið og meðan svo væri gæti hún ekki tjáð sig um málið. Hún vissi ekki hvernig málið væri til komið, hún þekkti ekki rannsóknina og það væri óeðlilegt að hún þekkti einstaka þætti hennar. Þá benti ráðherra á að fram kæmi í dómi Hæstaréttar að lögreglan fyndi ekki neitt sem renndi stoðum undir það að trúnaðargögn hefðu farið frá ráðuneytinu. Hún gæti ekki upplýst þingheim um rannsókn sem er í gangi og hefði ekki frekari upplýsingar um hana en þingheimur sjálfur.

Upplýsinga- og sannleiksskylda.

Við mat á því hvort ráðherra hafi sinnt upplýsingaskyldu sinni gagnvart Alþingi verður að líta til þess hvaða upplýsingar ráðherra hafði eða ætla mætti að hann hefði haft aðgang að og höfðu verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Í álitum umboðsmanns Alþingis kemur fram að ráðherra staðfestir með bréfi sínu 8. janúar 2015 að lýsingar lögreglustjórans um samskipti þeirra hafi í meginatriðum verið réttar og að þau hafi átt sér stað allan þann tíma sem málið var til rannsóknar hjá lögreglu, en lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu var falin rannsókn málsins af ríkissaksóknara 7. febrúar 2014 og 20. júní s.á. sendi lögreglan ríkissaksóknara gögn málsins. Þá kemur einnig fram í fyrirspurnarbréfi umboðsmanns til ráðherra, dags. 25. ágúst 2014, að lögreglustjóri hafi lýst því að ráðherra hafi sett fram svo nákvæmar

athugasemdir við einstaka þætti í rannsókninni að í öllum tilvikum hafi hann hafi sjálfur ekki haft vitneskju um þá og þurft að afla sér upplýsinga til að geta svarað spurningum ráðherra.

Fyrirspurnir þingmanna til ráðherra vörðudu afmarkaðan þátt málsins, þ.e. hvort ráðherra gæti staðfest að hvorki hún né aðstoðarmenn hennar væri starfsmaður innanríkisráðuneytisins, svonefndur B, sem fjallað var um í úrskurði héraðsdóms frá 6. júní 2014. Ráðherra lýsti því yfir í þingsal að hún gæti ekki tjáð sig um málið meðan rannsókn lögreglu væri ólokið. Hún sagðist jafnframt ekki þekkja þessa rannsókn og að það væri óeðlilegt að hún þekkti einstaka þætti hennar. Hún hefði ekki frekari upplýsingar um hana en þingheimur sjálfur. Minni hlutinn virðir það að ráðherra hafi ekki talið sig geta tjáð sig um rannsókn lögreglu meðan henni væri ólokið. Minni hlutinn telur hins vegar að af upplýsingum sem fram koma í álit umboðsmanns megi ráða að ráðherra hafi haft meiri upplýsingar um rannsókn lögreglu en hún upplýsti fyrir þingheimi. Minni hlutinn tekur undir með innanríkisráðherra að það hefði verið óeðlilegt að hún þekkti einstaka þætti rannsóknarinnar. Það hefur hins vegar komið í ljós að svo var og í því ljósi gerir minni hlutinn alvarlegar athugasemdir við yfirlýsingar ráðherra fyrir Alþingi.

Niðurstaða.

Álitaefni málsins.

Á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er falið með ákvörðunum einstakra ráðherra og verklagi þeirra eru þau álitaefni sem hér koma til skoðunar tvenns konar. Annars vegar hvort misvísandi yfirlýsingar og þær upplýsingar sem fyrirverandi innanríkisráðherra veitti í umræðum og fyrirspurnum á Alþingi og fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd geti fallið undir ákvæði laga um ráðherraábyrgð. Hins vegar hvort samskipti ráðherra við lögreglustjórn á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu geti fallið undir ákvæði laga um ráðherraábyrgð þar sem það er niðurstaða umboðsmanns að samskiptin hafi ekki samrýmst þeim reglum sem ráðherra bar að virða um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar og að þau hafi farið í bága við hina óskráðu meginreglu stjórnisýsluréttar um sérstakt hæfi.

Þingleg ábyrgð.

Ráðherraábyrgð er tvenns konar, þ.e. annars vegar lagaleg og hins vegar þingleg. Þinglega ábyrgðin er pólitískis eðlis. Ráðherrar eru trúnaðarmenn Alþingis og verða að gæta þess að haga stjórnarframkvæmdum, störfum sínum og framkomu þannig að þeir njóti trausts á Alþingi. Fyrir liggur að fyrirverandi innanríkisráðherra sagði af sér embætti sem innanríkisráðherra 21. nóvember 2014, sbr. fylgiskjal IV. Áður höfðu málefni dómstóla, lögreglu og ákærvalds verið færð undan ábyrgðarsviði innanríkisráðherra en 26. ágúst 2014 var sett á fót nýtt embætti dómsmálaráðherra í innanríkisráðuneytinu, sem Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra gegndi. Minni hlutinn telur að það hljóti að vera grundvallaratriði að ráðherra hafi sagt af sér embætti vegna málsins og hljóta það að teljast ákveðnar lyktir í málinu hvað varðar þinglega og pólitíska ábyrgð ráðherra. Eftir standa ýmsir þættir í samskiptum fyrirverandi ráðherra við lögreglustjórn á höfuðborgarsvæðinu, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í fylgiskjali VI og samskipti gagnvart Alþingi.

Lagaleg ábyrgð.

Ráðherrar eru ædstu embættismenn þjóðarinnar og bera skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum og getur Alþingi kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra og dæmir landsdómur þau mál. Með laga-

legri ábyrgð er átt við refsí- og bótaábyrgð vegna embættisbrota ráðherra. Um ráðherraábyrgð er nánar fjallað í lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm.

Skilyrði þess að ábyrgð samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð sé fullnægt eru skv. 2. gr. að ráðherra hafi annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, hvort sem er fyrir störf sín eða vanrækt starfa sinna. Í 10. gr. laganna er ákvæði um brot á góðri ráðsmennsku en þar er kveðið á um að ráðherra verði sekur eftir lögunum ef hann misbeitar stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín eða ef hann framkvæmir nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.

Grundvöllur ábyrgðar.

Við mat á því hvort misvísandi yfirlýsingar og þær upplýsingar sem fyrrverandi innanríkisráðherra veitti í umræðum og fyrirspurnum á Alþingi geti fallið undir ákvæði laga um ráðherraábyrgð er nauðsynlegt að skoða þau álitæfni út frá saknæmisskilyrðum laganna, 10. gr. þeirra um góða ráðsmennsku og með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fyrrverandi ráðherra hafði aðgang að og höfðu verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Minni hlutinn bendir í því sambandi á að við umfjöllun um málið í þingsal og fyrir nefndinni hafi ráðherra ítrekað sagt varðandi óformlegt minnisblað ráðuneytisins sem vitnað var til í frétt fjölmiðla um málið að ekki væru til nein sambærileg gögn í ráðuneytinu. Minni hlutinn telur að ráðherra hefði getað svarað spurningum þingmanna varðandi það hvort minnisblaðið/samantektin gæti hafa komið frá ráðuneytinu mun fyrr og með skýrari hætti við umfjöllun málsins á þingi og upplýst að útbúið hefði verið minnisblað í ráðuneytinu um málið en að þar hefðu ekki verið þær meiðandi persónuupplýsingar sem komu fram í fjölmiðlum.

Minni hlutinn telur að þegar ráðherra sagði í þingsal að þau gögn sem væru í ráðuneytinu færu víða, m.a. til undirstofnana ráðuneytisins, lögmannna, Rauða krossins o.fl. aðila, hafi hún í reynd verið að ýja að því að starfsmenn þessara aðila auk lögmannna gætu hafa brotið gegn ákvæðum um þagnarskyldu. Slíkar yfirlýsingar hljóta að teljast alvarlegar af hálfu ráðherra og meiðandi fyrir hlutaðeigandi aðila. Í áliti umboðsmanns kemur einnig fram að í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 16. júní 2014 hafi ráðherra hringt í lögreglustjóran og gagnrýnt vinnubrögð lögreglunnar við rannsókn málsins. Sérstaklega hafi verið fundið að því að „fókusinn“ væri á aðstoðarmönnum ráðherra frekar en bara almennt á starfsmönnum ráðuneytisins og tilteknum upplýsingum í kröfugerð lögreglunnar sem fram komu í úrskurði héradsdóms sem birtur var með dómi Hæstaréttar.

Minni hlutinn telur ekki unnt að fella takmarkaða upplýsingagjöf ráðherra undir framangreint ákvæði laganna og saknæmisskilyrði þeirra um ásetning eða stórkostlegt hirðuleysi. Minni hlutinn gerir hins vegar alvarlegar athugasemdir við upplýsingagjöf fyrrverandi ráðherra í skriflegu svari, í þingsal og fyrir nefndinni, sem var til þess fallin að draga umfjöllun um málið óþarflega á langinn og að þingmenn fengju ekki fullnægjandi upplýsingar til að geta tekið upplýsta afstöðu til málsins, þ.m.t. embættisfærslna fyrrverandi innanríkisráðherra.

Við mat á því hvort samskipti ráðherra við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu geti fallið undir ákvæði 10. gr. laga um ráðherraábyrgð hvort ráðherra hafi misbeitt stórlega valdi sínu gagnvart undir-manni sínum, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, ber einnig að líta til saknæmisskilyrða laganna um ásetning og stórkostlegt hirðuleysi, sbr. 2. gr. laganna. Niðurstaða umboðsmanns er að tengsl ráðherra og hagsmunir af framvindu rannsóknar sakamálsins hafi verið slíkir að samskiptin hafi farið í bága við hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í

stjórnsýslunni. Minni hlutinn telur að afskipti ráðherra af rannsókn málsins hafi verið alvarleg og í hæsta máta ámælisverð en með vísan til strangra skilyrða laga um ráðherraábyrgð, í ljósi yfirlýsinga ráðherra gagnvart umboðsmanni Alþingis í tengslum við málið, telur minni hlutinn ekki forsendur til að frekari skoðunar á þessum þætti málsins.

Lokaorð.

Málið sem hér er til umfjöllunar er margþætt og snertir margar grundvallarreglur í stjórnskipun landsins, m.a. eftirlit með valdhöfum, meðferð valds, þ.m.t. samskipti ráðherra við undirmenn, yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir stjórnvalda, mannréttindi, meðferð trúnaðargagna í stjórnsýslunni, skráningu gagna, traust á stjórnsýslunni og upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi og umboðsmanni Alþingis.

Minni hlutinn áréttar mikilvægi þess að þeir sem eru skipaðir, settir, kjörnir eða ráðnir til að sinna störfum í þjónustu almennings þurfi ætíð að lúta aðhaldi í sínum störfum hvort sem það er frá kjörnum fulltrúum, þeim sem njóta þjónustunnar, fjölmiðlum eða öðrum. Þá er mikilvægt að ráðherrar beiti því valdi sem þeim er falið með hliðsjón af framangreindum forsendum og séu meðvitaðir um rétt og stjórnskipulegar skyldur kjörinna fulltrúa til að veita framkvæmdarvaldinu aðhald.

Sú ríka upplýsinga- og sannleiksskylda sem á ráðherra hvílir og kveðið er á um í 54. gr. stjórnarskrár og nánar útfærð í 50. gr. laga um þingsköp Alþingis er grundvöllur þess að þinginu sé unnt að rækja eitt meginhlutverk sitt um að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Sama gildir um umboðsmann Alþingis sem sinnir eftirlitshlutverki í umboði Alþingis. Í ljósi eftirlitshlutverks Alþingis með framkvæmdarvaldinu er mikilvægt að þingmenn geti gagnrýnt störf ráðherra og að fram fari umræða um þau innan þings þegar talin er þörf á því.

Brynhildur Pétursdóttir, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt skýrslu þessari.

Fylgiskjal I.**Bréf stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til fyrrverandi
innanríkisráðherra, Hönnu Birnu Kristjánsdóttur.**

(22. janúar 2015.)

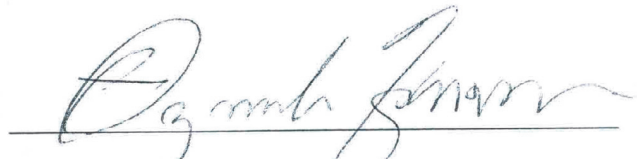
Í tengslum við svonefnt „lekamál“ komst þú fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis þriðjudaginn 10. desember 2013 vegna umfjöllunar nefndarinnar um varðveislu gagna í innanríkisráðuneyti þ.m.t. meðferð trúnaðargagna.

Málið hefur ítrekað verið tekið til umfjöllunar í þingsal. Þykir mörgum þingmönnum að þar hafi komið fram af þinni hálfu fullyrðingar sem ekki fá staðist og aðrar sem séu mótsagnakenndar.

Innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hafa komið fram óskir um að þú komir á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýn þinni á þetta mál og svara spurningum nefndarmanna um framgöngu þína.

Með þessu bréfi er þér boðið að mæta á fund nefndarinnar í framangreindum tilgangi. Mælst er til þess að þú gerir nefndinni skriflega grein fyrir því hvort þú hyggist verða við þessum óskum. Gera má ráð fyrir að fundurinn yrði opin og sjónvarpað í samræmi við reglur þingskapa þar um.

Fyrir hönd stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis,



Ögmundur Jónasson, formaður.

Fylgiskjal II.**Bréf stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til fyrrverandi
innanríkisráðherra, Hönnu Birnu Kristjánsdóttur.
(12. mars 2015.)**

Hinn 22. janúar ritaði ég þér sem fyrrverandi innanríkisráðherra bréf fyrir hönd stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis í tengslum við svonefnt „lekamál“. Áður hafðir þú komið fyrir nefndina vegna umfjöllunar hennar um málið í tengslum við meðferð gagna í ráðuneytinu.

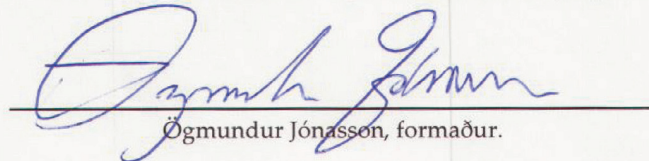
Í fyrrnefndu bréfi kom fram að þetta mál hefði ítrekað verið tekið til umfjöllunar í þingsal. Þætti mörgum þingmönnum að þar hafi komið fram af þinni hálfu fullyrðingar sem væru mótsagnakenndar eða hefðu hreinlega ekki fengið staðist.

Þá kom fram að innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefðu komið fram óskir um að þú kæmir á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýn þinni á þetta mál og svara spurningum nefndarmanna um framgöngu þína.

Í bréfinu var þér boðið að mæta á fund nefndarinnar í framangreindum tilgangi. Óskað var eftir því að þú gerðir nefndinni skriflega grein fyrir því hvort þú hyggðist verða við þessum óskum.

Þar sem ekkert svar hefur borist er erindið hér með ítrekað og óskað eftir því að nefndinni berist svar fyrir næsta fund hennar sem verður þriðjudaginn 17. mars n.k.

Fyrir hönd stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis,



Ögmundur Jónsson, formaður.

Fylgiskjal III.**Svar fyrrverandi innanríkisráðherra til
stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.
(16. mars 2015.)**

Vísað er til bréfs stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, undirritað af Ögmundi Jónassyni, þar sem mér, sem fyrrverandi innanríkisráðherra, er boðið að koma á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir sýn minni á hið svokallaða „lekamál“.

Undanfarið hef ég verið í leyfi frá þingstörfum og því ekki svarað fyrra bréfi nefndarinnar. Þar sem mér hefur nú borist ítrekun þar sem óskað er svars eigi síðar en 17. mars nk. og ég kem ekki til þingstarfa fyrr en eftir miðjan apríl, vísa ég til þeirra upplýsinga og gagna sem þegar liggja fyrir í umræddu máli.

Rannsókn og saksókn umrædds máls lauk með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur yfir fyrrum aðstoðarmanni mínum í nóvember sl. Líkt og ítrekað hefur komið fram var ég ekki upplýst um þá aðkomu hans fyrr en nokkrum dögum áður. Í það ár sem málið var til umræðu reyndi ég alltaf að svara spurningum um það í samræmi við þá vitneskju sem ég hafði á hverjum tíma. Það á jafnt við um svör mín við fyrirspurnum þingmanna í þingsal og til nefndarmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þegar ég mætti á fund nefndarinnar.

Hvað varðar frumkvæðisathugun umboðsmanns Alþingis hefur umboðsmaður tilkynnt að því máli hafi formlega lokið með álit hans frá 22. janúar sl. Þar sem ég gegni ekki lengur embætti innanríkisráðherra, hef áður svarað umboðsmanni Alþingis í fjórum formlegum bréfum og er sem stendur í leyfi frá þingstörfum, þá vísa ég til ofangreinds og óska nefndinni velfarnaðar í sínum störfum en óska jafnframt ekki eftir að koma frekari upplýsingum að vegna málsins.

Virðingarfyllst,



Hanna Birna Kristjánsdóttir

Fylgiskjal IV.

**Yfirlýsing frá Hönnu Birnu Kristjánsdóttur
innanríkisráðherra, 21. nóvember 2014.**
(Af vef innanríkisráðuneytis.)

Eftir umtalsverða umhugsun hef ég nú tilkynnt formanni Sjálfstæðisflokksins að ég vilji hætta sem ráðherra og sækist ekki lengur eftir að gegna embætti innanríkisráðherra. Ég hef jafnframt óskað eftir því að hann geri sem allra fyrst tillögu við þingflokkinn um arftaka minn enda nauðsynlegt að sem mestur friður ríki um störf ráðherra sem ber ábyrgð á þeim mikilvægu verkefnum sem unnin eru á vettvangi ráðuneytisins.

Þessa dagana er ár liðið frá því atburðarrás hins svokallaða lekamáls hófst. Með þær upplýsingar um atburðarrásina, sem nú liggja á borðinu, er ljóst að aðstoðarmaður minn braut af sér án minnar vitneskju. Hann starfaði í pólitísku umboði mínu og ég bar traust til hans enda hef ég alltaf haft það að leiðarljósi að treysta fólki. Ég hafði ekki forsendur til að rengja ítrekaðar yfirlýsingar hans um sakleysi í nánast heilt ár og viðbrögð mín voru í samræmi við það. Játning hans vegna málsins var mér því mikið persónulegt áfall og ljóst er að viðbrögð mín á ýmsum stigum málsins hefðu verið allt önnur ef ég hefði vitað hvernig málinu var háttað.

Frá upphafi hef ég reynt að vanda til verka í þessu máli og alltaf brugðist við með þeim hætti sem ég taldi satt og rétt. Ég hef ítrekað sagt frá því sem ég hef getað sagt um málið, reynt að skýra það með eins sönnum hætti og mér hefur verið unnt. Ég brást strax í upphafi við með sérstakri skoðun í ráðuneytinu, hef orðið við öllum beiðnum lögreglu um gögn og upplýsingar en um leið reynt að vernda mannréttindi og trúnað við aðra en þá sem rannsóknin beindist að, svarað ítrekuðum spurningum umboðsmanns Alþingis og lagt ríka áherslu á að vinna skýrar verklagsreglur og öryggisferla til að bregðast við slíkum málum og kærur. Ég vék aðstoðarmanni tímabundið frá störfum og síðar sagði ég mig frá verkum dómsmálaráðherra. Um leið og ég fékk fyrst staðfestar upplýsingar um hvernig í málinu lá upplýsti ég málið strax og rak aðstoðarmann minn tafarlaust. Ég hef ítrekað tjáð mig um að ég hafi ekki blandað mér með óeðlilegum hætti í umrædda rannsókn og það hafa fyrrverandi lögreglustjóri, ríkissaksóknari, rannsakendur og loks héraðsdómur staðfest með niðurstöðum sínum.

Undanfarna daga hef ég hins vegar skynjað að ekkert af þessu skiptir raunverulega máli. Tortryggni og vantraust vegna málsins eru enn til staðar og ákveðnir aðilar og öfl geta og munu áfram halda uppi efasemdum og ásökunum vegna þess. Það er því miður búið að draga of marga inn í þessa umræðu ítrekað og með ósannindum, þar með talið nú síðast ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins, núverandi lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu og aðra embættismenn. Þau, ekki frekar en ég, höfðu vitneskju um brotið. Nú er mál að linni.

Ég hef alltaf átt mér þann draum í stjórnmálum að breyta þeim og gera þau betri og þegar ég skynja að persóna mín, samstarfsfólk eða verkefni valda slíkri reiði, heift og jafnvel hatri í hugum einhverra, vil ég taka mark á því, vinna með það, leita sátta og velta upp nýjum kostum. Ég veit að ég á þekkja að erfiðar pólitískar aðstæður kalla á hefðbundna pólitík hörkunnar og hefðbundna fjölmiðlun fyrirsagna og ég erfi það við engan – en ég hefði hins vegar hvorki trúað því að illskan í umræðunni yrði svo mikil né að hún fengi svo mikið á mig og þá sem næst mér standa. Undanfarið ár hefur verið mér pólitískt og um leið persónulega erfitt. Síðast fyrir nokkrum dögum þurftum við fjölskyldan að ræða um dylgjur dagsins,

útskýra fyrir fjölskyldu og vinum að það sé allt í lagi með okkur og tryggja svo að dætur okkar lesi ekki meiðandi og mannskemmandi ummæli í ýmsum fjölmiðlum. Við hjónin ákváðum þá að slíkar fjölskyldustundir væru einfaldlega orðnar of margar.

Ég er innilega þakklát fyrir þann mikla stuðning og hvatningu sem ég hef fundið frá fólki um allt land. Innilega þakklát fyrir að hafa lokið öllum þeim verkum og mikilvægu breytingum sem ég hafði einsett mér á þessum tímapunkti í ráðherraembætti með frábæru starfsfólki innanríkisráðuneytisins og í góðu samstarfi við alla þingflokka og þingmenn á Alþingi.

Ég er sérstaklega þakklát fyrir að eiga traust og stuðning formanns Sjálfstæðisflokksins, forsætisráðherra, ríkisstjórnarinnar allrar, þingflokka beggja stjórnarflokkanna og Sjálfstæðisflokksins. Ég er þakklát fyrir hvernig þau hafa stöðugt og óhikað hvatt mig til áframhaldandi setu og fram á síðustu stundu reynt að telja mér hughvarf – en veit líka að þau skilja að eftir heilt ár af ósönnum dylgjum um aðkomu mína að umræddu máli, endlausum aðdróttunum um heilindi mín gagnvart þingi og þjóð og þeirri vanlíðan sem þetta hefur kallað yfir mig og þá sem næst mér standa – sé einfaldlega nóg komið.

Til að skapa frið um störf ráðuneytisins og til að hlífa þeim sem þetta mál hefur bitnað illa á hef ég nú tilkynnt formanni Sjálfstæðisflokksins að ég óski eftir að hætta sem ráðherra og sækist ekki lengur eftir að gegna embætti innanríkisráðherra. Hann sýndi þeirri beiðni minni skilning, enda miklu frekar um persónulega en pólitíska ákvörðun að ræða.

Til að axla áfram mína pólitísku ábyrgð gagnvart fólkinu sem kaus mig til forystu á Alþingi til fjögurra ára mun ég að loknu stuttu fríi taka aftur til starfa sem þingmaður og vonandi enn virkari varaformaður Sjálfstæðisflokksins um áramót. Ég hlakka til þess, nýrra verkefna og nýs árs.

Ég mun ekki veita fjölmiðlaviðtöl í dag en verja næstu dögum með fjölskyldunni.

Hanna Birna Kristjánsdóttir.

Fylgiskjal V.**LEKI MINNISBLAÐS UM HÆLISLEITANDA
Ræður á þingi desember 2013 – september 2014.***Efnisyfirlit.*

1. 2.12.2013 Birgitta Jónsdóttir spurði innanríkisráðherra um lekann í ráðuneytinu í umræðum um *eftirlit með gagnaveitum*.
2. 10.12.2013 Hanna Birna Kristjánsdóttir innanríkisráðherra kom á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar ásamt ráðuneytisstjóra og svaraði spurningum nefndarmanna um *varðveislu gagna* í ráðuneytinu.
3. 16.12.2013 Katrín Jakobsdóttir spurði innanríkisráðherra í óundirbúnum fyrirspurnatíma um hvernig málið hefði verið rannsakað. *Upplýsingar um málefni hælisleitanda*.
4. 27.1.2014 Valgerður Bjarnadóttir var málshefjandi undir dagskrárliðnum sérstök umræða. *Upplýsingar um hælisleitendur*.
5. 29.1.2014 Valgerður Bjarnadóttir og Mördur Árnason lögðu fram skriflega fyrirspurn til innanríkisráðherra um *gögn um hælisleitanda*.
6. 13.2.2014 Í óundirbúnum fyrirspurnatíma vakti Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir máls á rannsókn á leka í ráðuneyti og stöðu innanríkisráðherra og Mördur Árnason spurdist fyrir um *viðbrögð innanríkisráðherra við lögreglurannsókn*.
7. 20.2.2014 Innanríkisráðuneytið óskaði eftir fresti til að veita skriflegt svar við fyrirspurn Valgerðar og Marðar um gögn um hælisleitanda. Síðar um daginn tók Valgerður Bjarnadóttir málið upp undir liðunum um fundarstjórn. *Svar við fyrirspurn*.
8. 26.2.2014 Valgerður Bjarnadóttir vakti máls á málinu *Dráttur á svari við fyrirspurn* undir liðnum um fundarstjórn.
9. 6.5.2014 Valgerður Bjarnadóttir ítrekaði beiðni um svar frá innanríkisráðherra undir liðnum um fundarstjórn. *Fyrirspurn um lekamálið í innanríkisráðuneytinu*. Í óundirbúnum fyrirspurnatíma hóf Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir umræðu um *lekamálið í innanríkisráðuneytinu* og Birgitta Jónsdóttir um *upplýsingar um hælisleitanda*.
10. 16.5.2014 Svar innanríkisráðherra barst við fyrirspurn frá Valgerði Bjarnadóttur og Merði Árnasyni frá 29.1.2014 um *gögn um hælisleitanda*.
11. 18.6.2014 Valgerður Bjarnadóttir tók upp málið *Lekinn í innanríkisráðuneytinu* undir liðnum um fundarstjórn.
12. 15.9.2014. Sérstök umræða um *Stjórnarráð Íslands*. Viðbrögð fjármálaráðherra vegna stöðu lekamáls og tengdra mála, nýtt embætti dómsmálaráðherra í forsætisráðuneyti, afsögn ráðherra og möguleg vantrauststillaga.

2.12.2013 Birgitta Jónsdóttir spurði innanríkisráðherra um lekann í ráðuneytinu í umræðum um *eftirlit með gagnaveitum*.

Birgitta Jónsdóttir: [15:53] Forseti. Það vantar oft upp á að það séu einhver viðurlög við til dæmis þessu sem átti sér stað um helgina. Það má eiginlega segja að þessi hakkari hafi gert okkur einn greiða þó að ég sé alls ekki hlynnt því sem viðkomandi gerði, þann greiða að sýna okkur svart á hvítu hve gríðarlega viðkvæm við erum fyrir svona árásum. Við vitum að sjálf-sögðu ekkert hvort einhverjir aðrir hafi skoðað þessi gögn áður.

Mig langar að spyrja hæstv. innanríkisráðherra hvort hann sjái einhvern mun á því að viðkvæmum persónuupplýsingum var lekið og komið á framfæri við fjölmiðla úr hennar eigin ráðuneyti og að viðkvæmum persónuupplýsingum var dreift víða um netið úr Vodafone-lek-

anum. Talað er um að kalla þá sem dreifa þessum persónulegu upplýsingum til ábyrgðar, jafnvel með ákæru.

Hver er eðlismunurinn á þessum tveimur aðgerðum í huga hæstv. ráðherra?

Innanríkisráðherra: [15:54] Virðulegur forseti. Aðeins til að nefna það er það alveg hárrétt sem kemur fram hjá hv. þingmanni, það virðist vera og hefur komið fram að margir af þeim sem brjótast inn í svona kerfi gera það í þeim tilgangi einum að sýna að það sé hægt. Það er nokkuð sem við þurfum að vera meðvituð um og líka það að í því felst auðvitað ákveðinn glæpur.

Hv. þingmaður nefndi áðan að mjög margir hefðu núna aðgang að þessum upplýsingum. Þá þurfum við að hafa hugfast að það er ekki heldur löglegt að dreifa eða birta upplýsingar sem við vitum, t.d. fjölmiðlar, að eru fengnar með saknæmum hætti. Það er annað sem við þurfum að huga að og ræða kannski í þessu samhengi.

Ég geri ráð fyrir að hv. þingmaður sé að vísa til máls er varðar einstaka hælisleitendur hér á landi og hefur verið nokkur umræða um í einstaka fjölmiðlum. Ég get auðvitað ekki tjáð mig um málefni einstakra hælisleitenda eða einstök mál og það veit hv. þingmaður. Til að girða fyrir þá umræðu sem ég heyri að hv. þingmaður ætlar að fara hér með þegar hún vísar til leka úr innanríkisráðuneytinu vil ég segja að það er ekkert sem bendir til þess.

Ég minni líka þingheim á að þau gögn sem koma við í ráðuneytum, t.d. rökstuðningur er varðar svona mál, og það þekkja þingmenn mjög vel, (Forseti hringir.) fara víða á milli stofnana, á milli lögmanna og annarra aðila sem tengjast málunum. Það að hv. þingmaður leyfi sér að fullyrða úr ræðustól að leki hafi orðið úr ráðuneyti án þess að (Forseti hringir.) nokkuð bendi til þess finnst mér ansi bratt.

Öll umræðan: 30. fundur. Eftirlit með gagnaveitum.

<http://www.althingi.is/alttext/143/12/102154859.sgml>

10.12.2013 Hanna Birna Kristjánsdóttir innanríkisráðherra kom á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar ásamt ráðuneytisstjóra og svaraði spurningum nefndarmanna um varðveislu gagna í ráðuneytinu.

16.12.2013 Katrín Jakobsdóttir spurði innanríkisráðherra í óundirbúnum fyrirspurnatíma um hvernig málið hefði verið rannsakað. *Upplýsingar um málefni hælisleitenda.*

Katrín Jakobsdóttir: [15:08] Virðulegi forseti. Innanríkisráðuneytið hefur verið viðfangs efni fjölmiðla að undanfögnu vegna upplýsinga sem virðast hafa lekið úr ráðuneytinu, eða einhverri af stofnunum þess, um málefni tiltekna hælisleitanda. Ég ætla ekki að fara út í það tiltekna mál hér, en vil spyrja hæstv. ráðherra hvað hún hafi gert til að komast til botns í því hvernig gögn með viðkvæmum persónuupplýsingum um hælisleitendur rötuðu í fjölmiðla. Burt séð frá því máli sem þessi gögn tengjast verður að segjast að það er mjög óheppilegt að uppi sé óvissa um hvernig þessi gögn láku út.

Mér er kunnugt um að hæstv. ráðherra hafi komið á fund hv. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar vegna málsins, en mér skilst líka að enn sé óvissa um það hvernig þessi tiltekna gögn komust í hendur fjölmiðla, hvaðan þau komu, hvort það var frá embættismönnum eða aðstoðarmönnum ráðherra eða eitthvað slíkt. Þetta er enn óvitað. Nú ætla ég ekki að setja mig í neitt dómarsæti en vil hins vegar segja að það er ekki gott að gögnum sem geta skaðað borgarana sé lekið í fjölmiðla, ekki aðeins út af þessu tiltekna máli heldur þar með skaðast traust stofnana sem við verðum að geta treyst og eru undirstöður í því samfélagi sem við byggjum.

Mig langar að inna hæstsv. ráðherra eftir því hvernig þetta mál hafi verið rannsakað, hvort hún sjái fram á að þetta mál verði upplýst því að ég tel fordæmi skipta hér verulega miklu máli. Þetta eru viðkvæm mál þar sem við verðum að geta treyst því að stjórnsýslan virki og því er svo mikilvægt að svona mál séu upplýst.

Innanríkisráðherra: [15:10] Virðulegur forseti. Ég þakka hv. þingmanni fyrir fyrirspurnina og vek athygli á því, og ég held að flestir þingmenn átti sig á því að mjög mörg þeirra mála sem verið er að fjalla um í stjórnsýslunni eru trúnaðarmál.

Hvað varðar innanríkisráðuneytið, t.d. til upplýsingar eru 5 þús. mál sem koma á ári hverju sem ný mál inn í innanríkisráðuneytið og því fylgir gríðarlegt magn af upplýsingum og trúnaðarupplýsingum. Ég er algjörlega sannfærð um að þar er öryggi trúnaðarupplýsinga vel varið enda er formfesta í kringum slík mál mikil og reglur í því ráðuneyti eins og öðrum vel virtar.

Ég held að þetta mál, af því að við ræðum ekki hér um málefni einstaklinga eða einstök mál, en þegar svona kemur upp, þá er það algjörlega einstakt miðað við þann fjölda sem er af málum inni í ráðuneytinum almennt. Ég segi líkt og hv. þingmaður að ég harma það. Ég harma að það skuli gerast í einhverjum tilvikum að gögn sem eiga að vera trúnaðarmál skuli fara víðar.

Það er hins vegar þannig að í málefnum er tengjast hælisleitendum fara gögn, eins og ég hef áður upplýst þingheim um þegar hv. þm. Birgitta Jónsdóttir nefndi málið hér, nokkuð víða. Þau fara til lögmanna, lögreglunnar, Rauða krossins, þau fara nokkuð víða. Kannski eigum við, og við ræddum það á ágætum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, að hugsa þessi mál aðeins upp á nýtt, ekki bara innan innanríkisráðuneytisins heldur innan stjórnsýslunnar almennt. Þá eigum við að velta því fyrir okkur hvort læsa þurfi gögnum frekar, hvort takmarka þurfi enn frekar aðgang að þessum gögnum, bæði þá innan ráðuneytanna og hugsanlega innan undirstofnana þeirra. Það er alveg rétt, eins og hv. þingmaður kom hér inn á, og ég tek alfarið undir það, að það ber að skoða það. Það er búið að skoða málið innan innanríkisráðuneytisins. Ráðuneytisstjórnin hefur farið með það. Engin ástæða er til að ætla að nokkur formleg gögn hafi farið frá ráðuneytinu þannig að ég get ekki útskýrt nákvæmlega hvernig þetta gerðist, þ.e. ef það hefur gerst. Ég get einungis útskýrt það að við fjöllum um mikinn fjölda mála (Forseti hringir.) hjá ráðuneytinu. Þau koma víða við og upplýsingar úr þeim eiga að sjálfsögðu að vera þar og í undirstofnunum. (Forseti hringir.) Þess vegna erum við á stöðugri vakt hvað þetta varðar og munum vonandi halda því áfram.

Katrín Jakobsdóttir: [15:12] Virðulegi forseti. Ég þakka hæstsv. ráðherra svörin. Hún sagði hér að sér væri í raun ekki kunnugt um hvað hefði gerst, hvernig þessi gögn hefðu komist í hendur fjölmiðla. Ég skil hæstsv. ráðherra þannig og óska þá eftir því að hún staðfesti það í seinna svari sínu.

Það sem mig langar að fá á hreint er hvort hæstsv. ráðherra líti þá svo á að rannsókn málsins innan ráðuneytisins sé lokið og að málið verði ekki upplýst eða hvort eitthvað verði áfram skoðað hvernig þetta gekk til.

Ég vil ítreka það sem ég sagði áðan, þetta er mikilvægt mál að því leyti að þegar svona nokkuð kemur upp rýrum við traust stofnana samfélagsins. Þess vegna lít ég svo á að þó að alltaf geti eitthvað slíkt komið upp á sé mikilvægt að svona mál séu upplýst þannig að allir borgarar geti treyst á það að málsmeðferð þeirra sé réttlát og geti treyst þessum undirstöðustofnunum samfélagsins.

Innanríkisráðherra: [15:13] Virðulegur forseti. Ég upplýsti það hér áðan og segi það bara aftur að við getum ekki fundið því stað, forsvarsmenn og stjórnendur ráðuneytisins, að þessi

gögn hafi farið út úr ráðuneytinu. Við getum auðvitað ekki heldur leitað af okkur allan grun hvað það varðar í undirstofnunum ráðuneytisins.

Eins og ég fór yfir áðan fara þessi gögn nokkuð víða og við þurfum að skoða hvort þau fari of víða. Við þurfum að ræða það og fara yfir það. En líka til þess að áréttta það, vegna þess að hv. þingmaður heldur því hér fram að ákveðnir fjölmiðlar séu með þessi gögn, þá höfum við ekki fengið staðfestingu á því. Við höfum einungis munnmæli um það. Þeir sem hafa sent þessi gögn, og það eru ekki einu sinni sambærileg gögn og eru til í ráðuneytinu, eru einstaklingar en ekki ákveðnir fjölmiðlar þannig að því sé til haga haldið.

Ég tek undir það með hv. þingmanni, ég held að við eigum að skoða það stöðugt og vera í stöðugri eftirgrennslan og eftirfylgni með að tryggja að trúnaðarupplýsingar fari ekki þangað sem þær eiga ekki að fara. Það er alveg skýrt. Og ráðuneytisstjórnin í innanríkisráðuneytinu hefur leitað af sér allan grun innan ráðuneytisins með það, en við verðum að tryggja að múrarnir séu eins þéttir og þeir mögulega geta verið og þess vegna þurfum við að rýna það. Ég tel þetta gefa ástæðu til þess að við eigum að rýna það hvort gögnin geta komist í hendur of margra og hvort við hugsanlega dreifum þeim of víða.

Öll umræðan: 38. fundur. Upplýsingar um málefni hælisleitenda.

<http://www.althingi.is/altext/143/12/116150757.sgml>

27.1.2014 Valgerður Bjarnadóttir var málshefjandi undir dagskrárliðnum sérstök umræða. *Upplýsingar um hælisleitendur.*

Valgerður Bjarnadóttir: [15:43] Forseti. Því miður verður seint sagt að framkoma okkar við fólk sem kemur hingað og biðst hælís hafi verið til fyrirmyndar, heldur einmitt í hina áttina. Þá er auðvitað ekki verið að tala um það fólk sem kemur hingað í boði okkar sem flóttamenn. Fyrir það fólk reynum við að gera okkar besta. En það er ekki framkoman við það fólk sem hér er til umræðu heldur þau hin sem koma hingað óboðin og í flestum tilfellum óttaslegin og hrjád og biðja hér um hæli, (Gripið fram í: Hvað er það kallað?) fólk sem í almennu tali er kallað hælisleitendur.

Þessu fólk fjölgar stöðugt. Árið 2011 leituðu 75 einstaklingar hælís hér en árið 2013 var fjöldinn orðinn 172. Eðli máls samkvæmt framvísa hælisleitendur fölsuðum skilríkjum af því að þeir eiga ekki önnur. Þeir eru þá gjarnan handteknir og settir í fangelsi. Fulltrúar Flóttamannahjálpar Sameinuðu þjóðanna hafa gagnrýnt okkur vegna þessa. Auðvitað getur verið misjafn sauður í mörgu fé sem ferðast á fölsuðu vegabréfi en í samningnum um réttarstöðu flóttamanna sem Ísland fullgilti árið 1952 er sérstaklega tilgreint að ef vafi leiki á ástæðu til flóttta eða sannleiksgildi frásagna eigi hælisleitandinn að njóta vafans. Sú regla gildir ekki hér.

Að sama skapi hefur verið gagnrýnt að afgreiðsla mála þeirra sem óskað hafa hér hælís taki langan tíma. Átak var gert á síðasta ári til að Útlendingastofnun gæti hraðað afgreiðslu mála og hefur það borið árangur. Útlendingastofnun afgreiddi 183 mál á síðasta ári á móti 46 málum árið 2011 og 63 málum árið 2012. Það er fagnaðarefni.

Um áramótin síðustu var 131 hælisleitandi með mál sín til meðferðar og þar af leiðandi 55 hjá Útlendingastofnun. Mál hinna 76 voru annaðhvort í meðferð hjá innanríkisráðuneyti eða þeir biðu flutnings úr landi. Það er líka fagnaðarefni að lagt hefur verið fram sérstakt frumvarp um sérstaka úrskurðarnefnd í málefnum útlendinga og þar með hælisleitenda. Loks er fagnaðarefni að í innanríkisráðuneytinu hefur verið lögð áhersla á vinnu við þennan málaflokk og ítarlegs frumvarps er að vænta í febrúar að sögn hæstv. innanríkisráðherra. En góður og fagur ásetningur er ekki nóg ef á sama tíma er komið fram við hælisleitendur með þeim hætti að ekki sé hægt að kalla það annað en fantaskap.

Fyrri part desember mætti hæstv. innanríkisráðherra á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar vegna þess máls sem nefnt hefur verið lekinn úr innanríkisráðuneytinu, en þá hafði tveim fréttamiðlum borist í tölvupósti nokkuð sem kallað var óformlegt minnisblað úr innanríkisráðuneytinu þar sem fram komu persónuupplýsingar um einstaklinga og alveg sérstaklega einn sem flytja átti úr landi samkvæmt úrskurði ráðuneytisins. Þegar nánar var skoðað kom í ljós að flest af því sem fram kom í þessu minnisblaði átti ekki við rök að styðjast, það voru ósannindi og þess vegna ærumeiðandi. En það skiptir engu máli. Það er höfuðatriði í málinu að þessar upplýsingar áttu ekki að fara frá ráðuneytinu um þetta fólk, hvort sem þær voru sannar eða ósannar.

Í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd sagðist hæstv. ráðherra hafa gert athugun í ráðuneytinu og ljóst væri að þetta minnisblað væri ekki þaðan. Enn fremur kom fram á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að margir hefðu þessar upplýsingar og þær gætu komið víðs vegar að.

Mig langar því að spyrja hæstv. ráðherra: Hvaða upplýsingum er almennt safnað um hælisleitendur og hverjir gera það? Hefur ráðherra látið fara fram athugun á því hverjir gætu hafa lekið minnisblaðinu eða komið því til þessara fréttamiðla í þessu tiltekna tilviki? Kom það frá einhverjum stofnunum sem heyra undir ráðherrann? Það væri ekki óeðlilegt, sýnist mér, að hún hefði látið athuga það enda alvarlegt að innanríkisráðuneytinu sé kennt um. Ef málið verður ekki upplýst munu stjórnvöld liggja undir grun um að reyna að kasta rýrð á hælisleitandann sem flytja átti úr landi, en miðað við aðstæður hans var það afar harkaleg aðgerð.

Virðulegi forseti. Þetta er ekki bara alvarlegt mál fyrir ráðuneytið, þetta er alvarlegt mál fyrir okkur öll. Það er alvarlegt mál ef þeir sem hingað leita geta ekki treyst því að þeir sem bera ábyrgð fyrir okkur öll fara ekki að þeim reglum sem við viljum að gildi um okkur öll og líka þá sem koma hingað til lands, boðnir eða óboðnir.

Innanríkisráðherra: [15:48] Virðulegur forseti. Ég vil byrja á að þakka hv. þingmanni fyrir að taka upp þessa umræðu á Alþingi. Líkt og þingmaðurinn nefndi ítrekað er margt að gerast í þessum málaflokki á Íslandi og þess vegna nauðsynlegt að hér fari reglulega fram umræða um þau mikilvægu og ört fjölgandi mál sem tengjast hælisleitendum á Íslandi. Ég held að við höfum öll það markmið og þann metnað að gera vel í þeim málaflokki.

Mörg þau viðfangsefni sem tengjast þessum málaflokki eru ný fyrir íslenskt samfélag, alveg ný, og þurfa að vera í stöðugri endurskoðun. Því fagna ég tækifærinu til að ræða fyrirkomulag þessara mála, eins og við höfum reyndar oft gert á hinu háa Alþingi.

Hv. þingmaður spyr hvaða upplýsingum sé safnað um hælisleitendur. Því er til að svara að í fyrsta lagi eru fengnar upplýsingar um skilríki og fingraför, í þeim tilvikum þar sem skilríki eru til staðar og fingraför hafa ekki verið afmáð. Þá eru fengnar upplýsingar í skýrslutöku hjá lögreglu og Útlendingastofnun auk upplýsinga um hælisumsóknina sjálfa, svo sem greinargerð frá talsmönnum og önnur gögn sem hælisleitandinn sjálfur leggur fram.

Í öðru lagi spurði hv. þingmaður hverjir safni eða varðveiti fyrrgreindar upplýsingar. Það gera Útlendingastofnun, ríkislögreglustjóri, einstaka embætti lögreglustjóra, félagsþjónustan víða um land, lögmenn hælisleitenda og eftir atvikum sálfræðingar og læknar. Innanríkisráðuneytið fær umrædd gögn en aðeins þegar úrskurðir Útlendingastofnunar eru kærðir til ráðuneytisins, annars ekki.

Hvað varðar hins vegar úrskurði ráðuneytisins sjálfs eru þeir sendir til ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnunar, Rauða krossins sem og lögmanns viðkomandi hælisleitenda. Hvað varðar aðgang að umræddum gögnum hafa starfsmenn framangreindra stofnana aðgang að þeim sem og lögmenn hælisleitenda. Að þessu sögðu er ljóst að allir framangreindir aðilar

geta búið yfir ýmsum upplýsingum um hælisleitendur, þó mismiklum eftir aðkomu þeirra að málum.

Virðulegur forseti. Hv. þingmaður spyr hvort ástæða sé til að ætla að trúnaðarupplýsingar berist víðar en vera skyldi og séu jafnvel misnotaðar. Í því sambandi ítreka ég þau umhugsunarefni sem ég hef áður nefnt úr þessum ræðustóli og gildir í raun um alla stjórnáráðgjafun okkar og þær trúnaðarupplýsingar sem þar er að finna. Í fyrsta lagi verðum við stöðugt að spyrja okkur hvort eitthvað í fyrirkomulaginu bendi til þess að skýrum verklagsreglum um meðferð gagna sé ekki fylgt. Í öðru lagi hvort kerfin sem utan um þessar upplýsingar halda séu nægilega vel varin og utanaðkomandi aðilar geti ekki með ólögum hætti nálgast umræddar upplýsingar. Hvað báða þessa þætti varðar er íslensk stjórnáráðgjafun talin vel varin.

Annars vegar gilda um meðferð trúnaðargagna mjög ákveðnar verklagsreglur, bæði hjá ráðuneytum og undirstofnunum. Rétt er í því sambandi að minna til dæmis á að innanríkisráðuneytið eitt og sér fær til umsagnar og afgreiðslu yfir 5 þúsund mál á ári. Stór hluti þeirra mála inniheldur trúnaðargögn og miðað við reynsluna má fullyrða að starfsmenn fylgi ýtrustu verklagsreglum, virði trúnað og sinni störfum sínum af mikilli vandvirkni og trúmennsku.

Hins vegar, varðandi vernd umræddra upplýsinga gegn því að óviðkomandi geti með ólögum hætti nálgast þær, er talið að varnirnar séu fullnægjandi. Ljóst er þó að miðað við þá þekkingu, upplýsingar og fréttir sem við fáum daglega um aðgengi að rafrænum gögnum að íslensk stjórnáráðgjafun þarf að tryggja stöðuga vakt og eftirlit hvað þetta varðar, ekki síst með hliðsjón af persónuvernd.

Virðulegur forseti. Þingmaður spyr einnig um fréttir þess efnis að trúnaðargögn um einstaka hælisleitendur hafi verið afhent úr innanríkisráðuneytinu til óviðkomandi aðila. Til að svara því ítreka ég það sem ég hef áður sagt um þetta mál. Ráðuneytið hefur með margvíslegum hætti kannað hvort trúnaðargögn hafi verið send úr ráðuneytinu til óviðkomandi aðila. Í framhaldi af kvörtun lögmanns hælisleitanda var það gert með samtölum við starfsmenn, skoðun á gagnagrunni ráðuneytisins, samanburði á þeim gögnum sem til eru í ráðuneytinu og um hefur verið fjallað í fjölmiðlum samhliða því sem rekstrarfélag Stjórnarráðsins gerði sjálfstæða athugun á því hvort ætla mætti að tölvutæk trúnaðargögn vegna málsins hefðu farið úr ráðuneytinu.

Niðurstaða þessara athugana er að ekkert í gögnum ráðuneytisins bendi til þess að trúnaðargögn hafi verið send til aðila sem ekki eiga rétt á þeim lögum samkvæmt. Frá þessu hefur ráðuneytið ítrekað greint í svörum sínum til lögmanns hælisleitanda, í svörum til fjölmiðla og ítrekuðum yfirlýsingum á heimasíðu ráðuneytisins. Þrátt fyrir það eru áfram fluttar fréttir af meintum leka úr ráðuneytinu og jafnvel án þess að orðið „meintur“ sé notað. Þótt nú hafi í kjölfar kærnu lögmanns hælisleitanda verið óskað eftir frekari upplýsingum um málið hjá ríkissaksóknara, sem þá mætti ætla að tryggði að þeir sem harðast hafa gengið fram í þessu máli gætu verið vissir um að málið verði ekki aðeins skoðað hjá ráðuneyti og Stjórnarráði heldur einnig hjá þeim þriðja aðila sem fer með slík mál, er áfram haldið að vega að heiðri og trúmennsku þeirra sem í ráðuneytinu starfa.

Ég harma það og ég get fullvissað þingheim um (Forseti hringir.) að ráðuneytið vinnur vel og öflugt að þessum málum. Ég get einnig tryggt það að komi í ljós að eitthvað þurfi að bæta í verklagi Stjórnarráðsins eða innanríkisráðuneytisins og undirstofnunum (Forseti hringir.) hvað þetta varðar verður það gert. En ég vona að við getum átt hér góðar og málefnalegar umræður um þessi mál.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir: [15:54] Virðulegi forseti. Ég þakka hv. þm. Valgerði Bjarnadóttur fyrir þessa þörfu umræðu. Mér fannst hæstv. ráðherra svo sem ekki svara því sem hún hefur verið spurð um að undanfögnu og vekur það töluverða athygli í þessu máli.

Mér finnst hæstv. innanríkisráðherra verði að svara hvers vegna rekstrarfélag Stjórnarráðsins, sem sér almennt um skráningar á atvinnuleyfum og fasteignum, er látið athuga jafnalvarlegt mál ráðuneytisins og hér er til umfjöllunar. Með hvaða hætti fór sú athugun fram? Með ýmsum hætti segir hæstv. ráðherra, en það virðist alla vega ekki vera eðlilegt að Stjórnarráðið athugi sig sjálft að mínu viti.

Ráðuneytið og rekstrarfélagið hafa fullyrt að trúnaðargögn umrædds máls hafi einungis farið til þeirra sem rétt eiga á þeim. Hvernig má það vera að Morgunblaðið og fleiri segist hafa minnisblað um málið hjá sér? Telur ráðherra þá að fullyrðing Morgunblaðsins sé röng? Ef blaðið hefur undir höndum þetta minnisblað, hvernig stenst það á við þá fullyrðingu ráðuneytisins að það geti staðfest að trúnaðargögnin hafi einungis farið til þeirra sem rétt áttu á þeim? Hvers vegna hefur ráðuneytið þá ekki farið fram á leiðréttingu frá blaðinu? Hér er um trúverðugleika hæstv. ráðherra og ráðuneytis að ræða.

Það vaknar líka spurning um hvort algengt sé að ráðuneytið láti semja minnisblöð um tiltekna hælisleitendur og ástarmál þeirra, eins og hér virðist hafa verið gert, þar sem nafngreindir aðilar koma fram. Ekkert hefur komið fram enn þá sem bendir til þess, eins og hér var rakið í upphafi, að ávirðingarnar sem bornar eru á Tony eigi sér stoð í raunveruleikanum. Fullyrðingar úr minnisblaðinu hafa ratað í nígeríska fjölmiðla og hann óttast að þær verði notaðar gegn honum þar. Kemur til greina að endurskoða hælisumsókn hans á þeirri forsendu?

Lögmaður hans hefur líka staðfest að skjólstaðingur sinn hafi verið fluttur úr landi um miðja nótt án hans vitneskju. Er algengt að slíkt sé gert og eru það eðlileg vinnubrögð að mati ráðherrans? Og síðast en ekki síst, (Forseti hringir.) hafa þeir aðilar sem hér um ræðir, bæði Tony, Evelyn og íslenska stúlkan sem nafngreind voru, verið beðin afsökunar á trúnaðarbrestinum (Forseti hringir.) með formlegum hætti?

Róbert Marshall: [15:56] Virðulegur forseti. Það mál sem hér er til umræðu er auðvitað alvarlegt og það felur í sér mjög alvarlegar ávirðingar á hendur innanríkisráðuneytinu. Ég verð að taka undir með þeim þingmönnum sem tekið hafa til máls að það hlýtur að vera hagsmunamál Stjórnarráðsins og samfélagsins alls að málið sé rannsakað. Þá er auðvitað ekki nógu langt gengið þegar fram fer einhvers konar innanhússkönnun sem leiðir og bendir til þess að umræddar upplýsingar hafi ekki verið sendar úr ráðuneytinu, eins og hæstv. ráðherra komst að orði.

Ég veit ekki betur samkvæmt minni þekkingu en að starfsmenn innanríkisráðuneytisins sinni einmitt starfi sínu af mjög mikilli trúmennsku og séu mjög vandaðir embættismenn. Ég held að það væri mjög mikilvægt fyrir ráðuneytið og þennan málaflokk allan að ráðuneytið sé hreinsað af þeim ávirðingum sem hér um ræðir. Að því leyti vil ég hvetja hæstv. ráðherra, sem ég veit að hefur góðar meiningar í þessum málaflokki, til að láta framkvæma eins ítarlega, óháða og sjálfstæða rannsókn á þessu máli og mögulegt er, þannig að allur vafi sé hreinsaður. Í því þarf í sjálfu sér ekki að felast nein ásökun eða nein meining önnur en sú að trúverðugleiki og traust er algjört lykilatriði þegar kemur að samskiptum almennings og hælisleitenda við hið opinbera á Íslandi.

Líneik Anna Sævarsdóttir: [15:59] Virðulegi forseti. Ég þakka málshefjanda, hv. þm. Valgerði Bjarnadóttur, fyrir að hefja þessa umræðu um málefni hælisleitenda og hæstv. ráðherra Hönnu Birnu Kristjánsdóttur fyrir skýr svör.

Eins og kunnugt er mælti hæstv. innanríkisráðherra nýlega fyrir frumvarpi um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga. Innanríkisráðherra hefur með því frumvarpi markað fyrstu sporin á leið ríkisstjórnarinnar til að auka gæði og einfalda til muna móttöku og meðferð umsókna hælisleitenda til að gera ferlið mannúðlegra og sinna þeim betur sem á vernd

þurfa að halda. Vandaðri vinnubrögð á öllum sviðum í þessu ferli eru okkur mikilvæg. Það er í þá átt sem mér finnst þessi umræða vera að leiða okkur til.

Eins og fram hefur komið hefur orðið sú breyting á síðustu árum að fjölgun umsókna hælisleitenda hefur verið mjög mikil og þar af leiðandi hefur kostnaður margfaldast. Ástæður fyrir því eru fjölbreyttar, m.a. liggja þær í breyttum reglum og því að ákveðnir aðilar hafa fundið út að hér sé heppilegt að leita hælís fyrir þá sem hafa hag af því að afgreiðsla umsókna taki langan tíma. Ástandið hefur því bitnað á þeim sem eru raunverulegir hælisleitendur og fá stöðu flóttamanns eftir að úrskurðað hefur verið í þeirra málum. Þannig tefur þetta ástand fyrir því að flóttamenn sem hér fá hæli geti byrjað nýtt líf í nýju landi. Þessu þurfum við að breyta og þessu erum við að bregðast við.

Á hinn bóginn hefði ég velt fyrir mér hvort úrskurðir í þessum málum séu á einhvern hátt frábrugðnir dómum. Í löndunum í kringum okkur eru úrskurðir (Forseti hringir.) opinberir eins og dómar, eftir að þeir hafa verið kveðnir upp.

Helgi Hrafn Gunnarsson: [16:01] Virðulegi forseti. Ég vil byrja á að þakka fyrir þessa umræðu, hún er mjög mikilvæg. Mér finnst sérstaklega mikilvægt að við skoðum alla þessa umræðu í mun víðara samhengi því eins og komið hefur fram þá eru mun fleiri hælisleitendur hér en áður. Ég vil minna á það að í sögunni eru ýmis lönd sem hafa farið sérstaklega illa með útlendinga og önnur sem hafa verið talin hlutlaus í hinum ýmsu deilum en þegar betur er að gáð hafa þau ekki verið svo hlutlaus vegna þess að þau eru einfaldlega mjög dugleg í því að hafna hælisleitendum og hindra að fólk komi inn í landið. Ég óttast verulega að sú viðhorfsbreyting sé að eiga sér stað að við eigum einhvern veginn að reyna að stoppa fólkíð frekar en að reyna að gera betur í viðbrögðum okkar í þessum málum.

Sem dæmi þá setjum við í fangelsi fólk sem kemur hingað inn á fölsuðum skilríkjum, fólk sem er bara að reyna að lifa – í alvöru talað, fólk sem vill bara lifa. Við tökum við því og við setjum það í fangelsi. Þetta er það sem við gerum í dag á Íslandi. Ég vil minna á hvernig fólk fordæmir Sviss fyrir vinnubrögð þar á sínum tíma.

En aðeins um þetta lekamál úr innanríkisráðuneytinu. Það sem gerir það mál erfitt og tortryggilegt eru viðbrögð hæstv. innanríkisráðherra. Það getur vel verið að þetta hafi ekki komið úr innanríkisráðuneytinu, það er í það minnsta alveg hugsanlegt. En viðbrögðin eru einhvern veginn þannig að það er sagt eitthvað á borð við: Þetta var ekki ráðuneytið mitt, þetta vorum ekki við, það bendir ekkert til þess.

Það á að fara fram rannsókn á þessu, sérstaklega vegna þess að málið er hápólíttískt, óhjákvæmilega. Þegar upp kemur gagnrýni á störf hjá innanríkisráðuneytinu og það sem hefði kannski verið heppilegur leki en reynist ekki svo heppilegur þegar allt kemur til alls og þetta eru persónugögn þá þarf að gera ítarlegri rannsókn. Ég get ekki tekið undir það að varnir séu fullnægjandi eins og talið er. Því miður lýkur tíma mínum hér og ég get ekki rætt tæknilegu atriðin með fullnægjandi hætti (Forseti hringir.) en ég fullyrði að varnirnar eru ekki fullnægjandi.

Mörður Arnason: [16:03] Forseti. Ég hef ekkert að fela, segir hæstv. innanríkisráðherra. Úr því að hæstv. innanríkisráðherra hefur ekkert að fela þá á hæstv. innanríkisráðherra ekki að fela neitt. Hæstv. innanríkisráðherra á að geta svarað því hvort þetta minnisblað er úr ráðuneytinu eða undirstofnunum þess. Það er ekki nóg fyrir hæstv. innanríkisráðherra að láta ráðuneytið rannsaka ráðuneytið, að láta rekstrarfélag Stjórnarráðsins rannsaka Stjórnarráðið. Það er ekki nóg. Það er ekki nóg fyrir almenning í landinu og starfsmenn ráðherra og hælisleitendur og áhugamenn um þessi efni að áleitnum spurningum sé svarað með ásökunum um árás á heiður og trúmennsku eða með fullyrðingum um róg og ofsóknir.

Þeir sem hafa í höndum, eins og ég, það minnisblað sem hér á að vera um að ræða, sjá að það er bæði að efni, stíl og áferð komið úr – eða a.m.k. búið til á þann hátt að það sé komið úr – ráðuneyti eða undirstofnun ráðuneytis. Það er algjörlega augljóst fyrir þann sem hefur í nokkrar vikur kynnst kansallískjölum og veit hvers konar minnisblöð þar eru búin til. Ef þetta minnisblað er ekki búið til í innanríkisráðuneytinu eða einhverri af helstu undirstofnunum þess er þetta ákaflega góð fölsun, en hverjum er í hag að falska svona mál?

Þetta eru áleitnar spurningar og erfiðar og mín ráð til innanríkisráðherra eru þau að reyna ekki að svæfa málið, reyna ekki að grafa það, það er það hættulegasta, heldur reyna að leggja öll spilin á borðið, láta rannsaka málið og segja okkur hvernig á því stendur.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir: [16:05] Virðulegur forseti. Í það minnsta það mál sem hér er til umræðu og varðar hælisleitendur hefur þegar verið kært, til ríkissaksóknara og til lögreglu, ef ég fer rétt með. Það hlýtur því eðli málsins samkvæmt að fara fram rannsókn á því hvaðan minnisblaðið kom og hver afhenti það. Sú rannsókn hlýtur að vera farin í það ferli sem slík mál eiga að fara í.

En það verð ég að segja, virðulegur forseti, að mér finnst vart við hæfi þegar mál eru komin í þann farveg að við ræðum þau hér og nafngreinum skjólstaðingana sem hlut eiga að máli úr ræðustól Alþingis. Hins vegar er algjörlega ljóst að við þurfum að gera breytingar í málefnum hælisleitenda og það hefur hæstv. innanríkisráðherra gert, hún hefur lagt fram frumvarp til breytinga á því ferli sem þegar er viðhaft. Það er óþolandi fyrir þann sem sækir hér um hæli að þurfa að bíða mánuðum saman eftir því að fá að vita hvort eða hvenær mál hans verður tekið fyrir. Við hljótum að geta tekið upp verkferla eins og hér hefur verið bent á að eru í Noregi, að menn fái að vita innan 48 klukkustunda hvort mál þeirra verður tekið til skoðunar eður ei. Þeir þurfa þá ekki að bíða í það minnsta í sex eða átta vikur eftir því svari.

Virðulegur forseti. Af því að við ræðum hér minnisblað sem kemur einhvers staðar frá og ég get hvorki svarið fyrir að það hafi ekki farið úr innanríkisráðuneytinu né öðrum stofnunum, ég hef ekki hugmynd um það, þá vakti furðu mína, frú forseti, og ég verð að nefna það, að hér skyldi hv. málshefjandi vitna í umræður og orð hæstv. ráðherra innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Þar hélt ég að ríkti trúnaður.

Lilja Rafney Magnúsdóttir: [16:08] Herra forseti. Umræðan sem hér fer fram um upplýsingasöfnun um hælisleitendur, varðveislu og notkun slíkra upplýsinga er bæði þörf og brýn. Umræðan er þörf og fram hafa komið áskanir um að misfarið hafi verið með persónuupplýsingar tiltekins hælisleitanda. Ég vil ekki taka afstöðu til þess máls að svo stöddu. Mér finnst rétt að það verði rannsakað áfram og spurning hvort það eigi ekki best heima í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. En þetta vekur athygli á því hversu mikilvægt er að öll umræða og meðferð mála í málefnum hælisleitenda sé vönduð og stjórnsýslan sé í lagi.

Því miður höfum við nýverið séð dæmi um að gáleysislega hafi verið farið með upplýsingar um einstaklinga hér á landi hjá ákveðnu símafyrirtæki. Slíkir atburðir valda að sjálfsögðu trúnaðarbresti auk þess tjóns sem einstaklingar verða fyrir. Í nútímasamfélagi er upplýsingum safnað mikið saman og hætt er við því að hægt sé að misnota þær og misfara með. Í slíkri upplýsingasöfnun, hvort sem er hjá stjórnvöldum eða öðrum, er gerð mikil krafa um heiðarleika og trúverðugleika og að vel sé staðið að verki, en hvers kyns hugsanleg brot eða misferli leiða til vantrausts, þá til stjórnvalda í þessu tilfalli ef þau meintu brot gegn hælisleitanda eru veruleiki sem ég ætla ekki að fullyrða.

Mér finnst að fá þurfi botn í þetta mál allra vegna og eftir það sem á undan er gengið á hæstv. innanríkisráðherra það erfiða verkefni fyrir höndum að fá botn í þetta mál hennar vegna og okkar allra.

Sigurjón Kjærnested: [16:10] Virðulegi forseti. Ég þakka málsflytjanda fyrir umræðuna og hæstv. ráðherra Hönnu Birnu Kristjánsdóttur fyrir skýr svör.

Í fyrsta lagi varðandi þær ásakanir um að trúnaðargögnum hafi verið lekið frá innanríkisráðuneytinu þá hefur ekkert komið fram sem í alvöru sýnir fram á eða bendir til að svo hafi verið. Mér er því óskiljanlegt hversu vel þessi umræða endist og í raun er það til marks um að stjórnarandstaðan er að leita sér að einhverju að tala um.

Í öðru lagi er annar mikilvægur punktur í umræðunni sem mig langar að koma inn á: Af hverju eru gögnin trúnaðargögn? Á Norðurlöndunum eru niðurstöður í málefnum hælisleitenda opinberar á sama hátt og niðurstöður í dómsmálum. Það er mun gegnsærra, mun betra fyrirkomulag og í raun mun eðlilegra á margan hátt.

Í þriðja lagi vildi ég koma inn á áherslu ríkisstjórnarinnar vegna breytinga á lögum um útlendinga. Þær eru í rauninni ekki flóknar og algjörlega til bóta og ættu ekki að vera umdeildar. Það er verið að fara norsku leiðina þegar kemur að móttöku og seinna aðlögun allra innflytjenda þar sem þeir eru á margan hátt til fyrirmyndar. Það á að auka gæði, stytta tímamann og einfalda til muna móttöku og meðferð hælisleitenda. Þetta eru góðar breytingar sem ég vona að allir styðji.

Að síðustu vildi ég koma inn á hvernig hagsmuna innflytjenda er gætt almennt, vegna þess að erum að tala um hluta af þeim, við erum að tala um hælisleitendur. Hér á Íslandi eru ekki starfandi nein heildarhagsmunasamtök innflytjenda. Ég vil nota þennan vettvang og þessa umræðu til að hvetja til þess að slík samtök verði stofnuð þar sem þau geta gegnt mikilvægu hlutverki við að vernda hagsmuni allra innflytjenda og þeirra sem vilja gerast innflytjendur á Íslandi, hælisleitenda sem annarra.

Helgi Hrafn Gunnarsson: [16:12] Virðulegi forseti. Ég vil byrja á að taka undir síðustu orð hv. þingmanns Sigurjóns Kjærnesteds um að það væri fínt að fá hagsmunasamtök fyrir innflytjendur og sérstaklega hælisleitendur því að það vantar hér á Íslandi. Hér er víða pottur brotinn.

Hvað varðar spurningu hv. þingmanns um það hvers vegna þetta eru trúnaðargögn er svarið í raun og veru einfalt. Þetta varðar friðhelgi einkalífsins, þetta varðar persónuleg gögn. Það er munur á gegnsæi hins opinbera og friðhelgi einkalífs þegnanna og fólks almennt, þess vegna heita þau jú mannréttindi en ekki ríkisréttindi. Þetta er ástæðan fyrir því. Sömuleiðis vil ég benda á að í meðferð trúnaðargagna í dómsmálum er ekkert klippt og skorið, það er ekkert fullkomin sátt um að þau eigi einfaldlega öll að vera opinber, síður en svo.

Hvað varðar 48 klukkustunda regluna og aðferðir Norðmanna almennt hef ég enn og aftur áhyggjur af því að verið sé að ýta vandanum burt yfir á einhvern annan sem síðan ýtir vandanum eitthvert annað. Þetta er ekki mannúðleg leið að mínu mati. Þó að hún leysi vissulega vandann með biðlistana og stytta þá ættum við leysa þann vanda með því að gefa í gagnvart Útlendingastofnun. Útlendingastofnun vantar fjármagn, ekki bara til þess að afgreiða hælisumsóknir heldur bara umsóknir almennt. Þetta er mjög fjársvelt stofnun eins og þær margar. Eins og komið hefur fram er þetta málaflokkur sem er sífellt að stækka og þarf sífellt meiri athygli og það er við hæfi að gefa í með öðrum leiðum en þeim að vera fljótari að ýta fólki burt. En það verður væntanlega niðurstaðan vegna þess að vandinn er sá að við höfum ekki tækifæri til að fara yfir allar þessar umsóknir.

Það sem eftir stendur er þetta: Það verður rannsókn á málinu sem ríkislögreglustjóri mun væntanlega ljúka. Hún er sprottin af kæru, hún er vegna kæru sem kemur frá skjólstaðingi, sem ég ætla að kalla fórnarlambið. Hvers vegna kemur hún ekki frá hæstv. innanríkisráðuneyti? Hvers vegna er það ekki innanríkisráðuneytið sem er hneykslað og segir: Við þurfum

að gera opinbera rannsókn á þessum málum? Þannig ætti það að vera. (Forseti hringir.) Það eru viðbrögðin við málinu sem gera þetta ljótt.

Valgerður Bjarnadóttir: [16:14] Forseti. Ég vil taka undir síðustu orð síðasta ræðumanns, að mér finnst það ekki svar við því sem við ræðum hér að nú sé málið í lögreglurannsókn. Ég hefði viljað að hægt hefði verið að skýra þetta eitthvað betur fyrir okkur hér.

Hæstv. ráðherra fór vel yfir starfsferla og verkferla og hverjir fái upplýsingar og telur að allt sé þetta í lagi, en það er ljóst, virðulegi forseti, að þetta er ekki í lagi. Þarna fara upplýsingar einhvers staðar út úr kerfinu og það er mjög alvarlegt. Hæstv. ráðherra, sem vinnur mjög vel á mörgum sviðum, eins og ég hóf inngang minn á, hún vinnur virkilega að þessum málum, en það er ekki nóg ef það er brotalóm af þessu tagi einhvers staðar í kerfinu.

Hæstv. ráðherra fer svoltið í það far að segja að samt sem áður haldi fólk áfram að beina spjótum sínum að henni og níðast – ekki níðast, hún notar ekki það orð – og saka embættismenn og starfsmenn innanríkisráðuneytisins og hvað það sé ljótt. Hvernig leið hælisleitandanum þegar honum birtist þetta? Hvernig líður fólki sem sér þetta minnisblað um sig? Það hefur ekki stöðu embættismanns, það er óvarið. Það er okkar og það er ráðherrans að komast að því: Hvernig gat þetta gerst?

Innanríkisráðherra: [16:16] Virðulegur forseti. Ég veit ekki hversu oft ég þarf að segja það hér og annars staðar, og ég held að hv. þm. Valgerður Bjarnadóttir, talandi um trúnað, ætti að læra að virða hann sjálf. Ég hvet hana til þess að kynna sér þingsköpin áður en menn fara hér mikinn og vitna í samtöl á nefndarfundum.

Ég hvet líka hv. þm. Mörd Árnason sem hefur umrætt minnisblað undir höndum, hann hefur upplýst það hér, til að upplýsa þingheim um það hvaðan hann fékk minnisblaðið, vegna þess að minnisblaðið sem hefur verið í gangi á ýmsum fjölmiðlum og hér og þar er ekki sambærilegt við nein gögn í ráðuneytinu. Ég hvet hv. þingmann endilega til þess að koma með gagnið.

Svo vitna menn aftur og aftur í niðurstöður í minnisblöðum, sem eiga að vera minnisblöð úr innanríkisráðuneytinu, og fara mikinn í því. Við erum búin að gera það sem við getum, ráðuneytið er búin að gera það sem það getur til þess að skoða málið með því að kanna það hjá starfsmönnum, með því að fara í gegnum tölvupósta o.s.frv. Nú er málið í kærufarli. Það er hinn löglegi, eðlilegi farvegur. En áfram halda menn að tala um málið, áfram halda menn að bera fram áskanir í garð fólks sem kemur að því. Eigum við ekki að bíða eftir niðurstöðunni áður en við fellum slíka dóma?

Það hefur á engan hátt staðið á ráðuneytinu að skoða málið. Og já, það læðist að manni sá grunur, þegar það er alveg sama á hvaða vettvangi er upplýst um málið, sama hversu oft er upplýst um það og það sé komið í kærufarli og menn halda samt áfram með áskanirnar, að málið snúist um eitthvað allt annað en trúnaðarupplýsingar gagnvart hælisleitendum. Það snúist um pólitík, það snúist um að koma í veg fyrir að ráðuneytið geti með trúverðugum hætti unnið að þessum mikilvægu málefnum og það snúist um að koma í veg fyrir að sá ráðherra sem hér stendur geti innleitt breytingar sem sannarlega er ágreiningur um. Já, það læðist að manni sá grunur að málið snúist um það.

Það hefur ekki staðið á innanríkisráðuneytinu, starfsmönnum þess eða embættismönnum að kanna málið. En ég hvet hv. þingmenn, sem upplýsa það hér eins og ekkert sé eðlilegra (Forseti hringir.) að þeir séu með umrætt minnisblað, að tilkynna hvaðan þeir fengu það, vegna þess að (Forseti hringir.) innanríkisráðuneytið getur ekki fundið þess stað að það hafi farið úr ráðuneytinu. (Gripið fram í.)

Öll umræðan: 56. fundur. Sérstök umræða. Upplýsingar um hælisleitendur.

<http://www.althingi.is/altxt/143/01/127154326.sgml>

29.1.2014 Valgerður Bjarnadóttir og Mördur Árnason lögðu fram skriflega fyrirspurn til innanríkisráðherra um gögn um hælisleitanda.

1. Er til í ráðuneytinu minnisblað „varðandi Tony Omos“ og ef svo er, hverjir fengu það? Var því dreift til undirstofnana eða félagasamtaka, svo sem Útlendingastofnunar, ríkislögreglustjóra og Rauða krossins, og til lögmanna þeirra sem eru nafngreindir í minnisblaðinu?
2. Ef framangreint minnisblað er ekki til í ráðuneytinu, hvaða gögn eru þá til um mál Tony Omos í ráðuneytinu? Var þeim gögnum dreift til undirstofnana eða félagasamtaka, svo sem Útlendingastofnunar, ríkislögreglustjóra og Rauða krossins, og til lögmanna þeirra sem eru nafngreindir í minnisblaðinu?
3. Hvað var til skoðunar í rannsókn ráðuneytisins á meintum leka á umræddu minnisblaði? Hver hafði forstöðu í þeirri rannsókn? Hverjar voru niðurstöðurnar?
4. Hvað var til skoðunar í rannsókn rekstrarfélags Stjórnarráðsins á meintum leka á umræddu minnisblaði? Hverjar voru niðurstöðurnar?
5. Hefur komið til álita að óska eftir óháðri rannsókn á því hvernig persónuupplýsingar um Tony Omos og tvær nafngreindar konur komust úr trúnaðargögnum í hendur almennings?¹

<http://www.althingi.is/alttext/143/s/0572.html>

13.2.2014 Í óundirbúnum fyrirspurnatíma vakti Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir máls á rannsókn á leka í ráðuneyti og stöðu innanríkisráðherra og Mördur Árnason spurðist fyrir um viðbrögð innanríkisráðherra við lögreglurannsókn.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir: [10:40] Virðulegi forseti. Eins og kunnugt er hefur ríkissaksóknari óskað eftir því að lögregla rannsaki leka á viðkvæmum persónuupplýsingum um einstakling sem leitað hefur hælis hér á landi. Málið beinist að innanríkisráðuneytinu þar sem málefni hælisleitenda eru á forræði þess og grunur leikur á að hinar viðkvæmu persónuupplýsingar sem um ræðir séu þaðan komnar. Enn fremur hefur einstaklingur lagt fram kærur á hendur innanríkisráðherranum vegna þess trúnaðarbrests sem orðið hefur.

Af þeim sökum hafa verið uppi vangaveltur um það hvort innanríkisráðherra sé sætt í embætti meðan sakamálarannsókn fer fram á athöfnum ráðuneytis og ráðherra.

Fjármálaráðherra sem einnig er formaður Sjálfstæðisflokksins hefur látið svo um mælt í fjölmiðlum að honum þyki eðlilegt að innanríkisráðherra sitji áfram þrátt fyrir sakamálarannsóknina enda væri það til þess fallið að skapa upplausn í störfum ráðuneytanna ef ráðherra væri gert að víkja í hvert sinn sem kæra beindist að þeim, og tók fjármálaráðherrann dæmi af dómsmálaráðuneytinu í því samhengi. Þessi tilraun til röksemdafærslu og réttlættingar sætir furðu og er eiginlega dæmd til að mistakast þar sem fróðir menn og langmínnugir geta ekki fundið dæmi þess að ráðherrar hafi sætt sakamálarannsókn síðan Magnús Guðmundsson dómsmálaráðherra stóð í þeim sporum haustið 1932 og vék úr embætti uns dómur var fallinn sem sýknaði hann af þeim ávirðingum sem á hann voru bornar.

Það eru liðin yfir 80 ár frá þeim atburði og í ljósi þess getur tíðni slíkra atvika vart talist há. Eða getur hæstv. fjármálaráðherra rakið nokkur dæmi um sambærilegar ákærur sem okkur hinum hefur yfirsést?

Það mundi hjálpa okkur til að skilja áhyggjur hans af þeirri upplausn sem hann telur yfirvofandi vegna kærumála á borð við þau sem nú beinast að innanríkisráðuneytinu.

¹ Beðið var um frest 20.2.2014. Svar barst 16.5.2014.
<http://www.althingi.is/alttext/143/s/1232.html>

Fjármála- og efnahagsráðherra: [10:42] Herra forseti. Þegar ríkissaksóknari tekur ákvörðun um að óska eftir viðeigandi meðferð lögreglunnar á kærinni byggir það væntanlega á því, en um það höfum við ekki nákvæmar upplýsingar frá ríkissaksóknara, að ríkissaksóknari hefur engar rannsóknarheimildir sem skipta máli í þessu máli. Það eina sem gerst hefur er að lögð hefur verið fram kæra. Nú sýnist mér að málið sé á þeim stað að verið sé að velta fyrir sér hvort og eftir atvikum hvernig ætti að rannsaka málið. Það eitt og sér getur ekki gefið ráðherranum tilefni til að stíga til hliðar, enda hef ég bent á að það eitt að kæra ráðherra sem situr í embætti fyrir hvaðeina sem hann kann að hafa gert eða látið ógert getur ekki eitt og sér orðið til þess að ráðherrann stígi til hliðar. Við hljótum að vera sammála um það.

Í þessu máli virðist sem allir liggja undir grun, allir sem starfa í ráðuneytinu en líka aðrir þar sem ekki hefur verið útilokað að skjalinu hafi verið lekið af einhverjum öðrum vettvangi. Að minnsta kosti hef ég ekki séð neinar vísbendingar um það. Á meðan málið er að skýrast, á meðan viðeigandi aðilar vinna einfaldlega með kærana og leggja mat á hvernig eigi að rannsaka málið, hvort eitthvað sé yfir höfuð að finna einhvers staðar í kerfinu eða annars staðar til að taka efnislega afstöðu til kærunnar, er svo sannarlega í mínum huga engin minnsta ástæða fyrir ráðherrann til að stíga til hliðar.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir: [10:44] Virðulegi forseti. Það eru augljóslega skiptar skoðanir á því hvenær teljist við hæfi að ráðherra víki úr embætti eftir því hvað við á. Þá veltir maður fyrir sér: Hvað má og þarf að ganga á til að ráðherra segi af sér?

Það er ágætt að velta því upp því að hér hefur málið verið bendlað við dóma sem féllu á síðasta kjörtímabili. Það hefur ekkert með sakamál að gera. Hins vegar er ástæða til að velta því upp að í tíð fyrri ríkisstjórnar sætti hæstv. mennta- og menningarmálaráðherra, þá sem þingmaður, rannsókn sérstaks saksóknara. Hann ákvað að víkja af þingi, þótti það tilhlýðilegt. Það eru augljóslega ekki alveg sömu viðmið hjá formanni Sjálfstæðisflokksins og öðrum þingmönnum hans eða ráðherrum. Hins vegar datt engum í hug að biðja núverandi mennta- og menningarmálaráðherra að víkja þegar dómur féll með Lánasjóði íslenskra námsmanna gegn íslenska ríkinu vegna ólögglegra breytinga á úthlutunarreglum enda var þar um stjórn-sýsluatriði að ræða. Það er auðvitað stigsmunur á því hvort um sakamálarannsókn er að ræða eða stjórn-sýslukæru. (Forseti hringir.) Ég bið menn að tala varlega (Forseti hringir.) ef þeir telja að það sé engin ástæða.

Fjármála- og efnahagsráðherra: [10:46] Herra forseti. Mér finnst vera farið fullfrjállega með hugtakið sakamálarannsókn af hv. þingmanni. Í fyrsta lagi, hver liggur undir grun? Er rökstuddur grunur um eitthvert brot? Er yfir höfuð verið að rannsaka brot? Ríkissaksóknari hefur ekki rannsóknarheimildir sem skipta máli hér. Hann hefur eingöngu sent málið til lögreglunnar til „viðeigandi meðferðar“ eins og segir í fréttatilkynningu frá embættinu. Er lögreglan búin að hefja sakamálarannsókn? Er það eitthvað sem hv. þingmaður er upplýstur um? Mér er ekki kunnugt um það. Ég veit ekki til þess að nokkur einasti aðili hafi t.d. stöðu grunaðs eða hvað þá heldur að ég hafi heyrt einhvern sem tengist þessu máli, kærandaðann eða annan, segja: Það var þessi eða þessi. Ég hef grun um að það hafi verið hún eða hann.

Hér er bara lögð fram kæra til að reyna að komast til botns í máli sem hefur verið mikið í fjölmiðlaumræðunni og það er skiljanlegt og kannski við því að búast að stjórnarandstaðan vilji gera sér mat úr því en menn verða að halda sig (Forseti hringir.) á sporinu þegar kemur að hugtakanotkun (Forseti hringir.) og því sem rétt er varðandi formlegan farveg málsins.

Öll umræðan: 63. fundur. Rannsókn á leka í ráðuneyti og staða innanríkisráðherra.

<http://www.althingi.is/altext/143/02/113104029.sgml>

Viðbrögð innanríkisráðherra við lögreglurannsókn.

Mörður Árnason: [10:54] Forseti. Ég hef ásamt hv. þm. Valgerði Bjarnadóttur lagt fram fyrirspurn til hæstv. innanríkisráðherra um nokkur atriði í svokölluðu lekamáli um tilvist minnisblaðs og dreifingu þess, um önnur gögn sem til væru um þetta tiltekna mál, um meinta innanhúsrannsókn á málinu, um rannsókn hins svokallaða rekstrarfélags Stjórnarráðsins og um afstöðu ráðherrans til óháðrar rannsóknar á málinu. Fyrirspurninni var útbýtt miðvikudaginn 29. janúar og skriflegt svar berst væntanlega í síðasta lagi um miðja næstu viku og við bíðum auðvitað eftir því.

Síðan hafa hins vegar orðið þau tíðindi, eins og hér kom fram í fyrri ræðu, að ríkissaksóknari hefur óskað eftir lögreglurannsókn í málinu, rannsókn sem beinist að ráðuneyti ráðherrans, að ráðherranum sjálfum og að helstu samstarfsmönnum hans, embættismönnum og pólitískum aðstoðarmönnum, og að undirstofnunum þeim sem hér gætu komið við sögu.

Rétt er að áréttá að þetta er ekki eins og hver önnur kvörtun eða stjórnsýslukæra, sem er hluti af daglegu starfi ráðuneytis og ráðherra, heldur er þetta rannsókn sem ríkissaksóknari hefur óskað eftir vegna dreifingar persónuupplýsinga og ósannaðrar og óviðeigandi tengingar við sakamál. Þetta varðar þrjú einstaklinga, tvo hælisleitendur og einn íslenskan ríkisborgara að auki. Það er einstakt á lýðveldistíma a.m.k. að lögreglurannsóknin beinist að skrifstofu ráðherrans sem fer með lögreglumálin, að dómsmálaráðuneytinu. Lögreglan er þess vegna að rannsaka yfirmann sinn og nánustu samstarfsmenn hans.

Ég fer fram á að hæstv. innanríkisráðherra geri hér grein fyrir því hvernig ráðherrann hyggst bregðast við þessari stöðu, sem á sér nánast ekki fordæmi, í þágu rannsóknarinnar, í þágu síðlegrar stjórnsýslu, í þágu heiðarlegra stjórn mála, í þágu sjálfs sín sem ráðherra, stjórn málamanns og persónu.

Innanríkisráðherra: [10:56] Virðulegur forseti. Ég hlýt að þakka hv. þingmanni fyrir fyrirspurnina þrátt fyrir að búið sé að ræða þetta. Þingmaðurinn situr reyndar ekki hér að jafnaði, en við erum búin að ræða þetta mál í viðeigandi þingnefnd, við erum búin að ræða þetta mál í nokkrum fyrirspurnatímum, við erum búin að ræða þetta mál í sérstakri umræðu þannig að það að reyna að halda því fram – nú hristir hv. þingmaður höfuðið, það breytir engu um að það hefur verið gert þó að þingmaðurinn hafi ekki verið viðstaddur.

Ég hef ítrekað svarað þessu máli og mér finnst með hreinum ólíkindum að menn skuli leyfa sér hér á hinu háa Alþingi að halda því til dæmis fram eins og gert var áðan að einhver sæti sakamálarannsókn. Ég hvet þá þingmenn til að líta aðeins betur á lög in í landinu og leyfa sér ekki að segja slíka hluti. Ég gæti gengið ansi langt í því að hafa yfirlýsingar um hvernig hægt er að bregðast við slíku. Að menn skuli leyfa sér slíkar ávirðingar er með algjörum eindæmum og ber þess merki að málið er löngu komið út fyrir það að snúast um einstaka hælisleitendur eða málsmeðferð, heldur er það orðið rannsóknarmál sem lýtur að allt öðrum þáttum. Við skulum sannarlega fara yfir það.

Hv. þm. Mörður Árnason hefur upplýst hér að hann hafi minnisblað. Ég hvet hann bara til að láta rekja það. Ég hef ítrekað sagt hér að ég viti ekki til þess að nein gögn hafi farið úr innanríkisráðuneytinu. Ég hef látið skoða það í ráðuneytinu, þ.e. embættismenn hafa skoðað það, það hefur verið skoðað af hálfu Stjórnarráðsins, síðast óskaði þessi hv. þingmaður eftir því að fram færi rannsókn. Nú hefur ríkissaksóknari óskað eftir viðeigandi málsmeðferð og þá hlýtur þingmaðurinn að gleðjast yfir því, eins og við hin, að málið verði skoðað. Ég get ekkert upplýst frekar um það. Málið fer í viðeigandi farveg, ég get ekki útskýrt það og búin að segja það margsinnis. Þá verður einhver annar að útskýra það. Það kemur í ljós og ég hvet þingmanninn til að bíða eftir því sem hann hefur sagst vilja bíða eftir og fella ekki stóra dóma um menn og málefni áður en því lýkur. Svo hvet ég þingheim líka til að átta sig á því að það

að leyfa sér að standa hér upp og halda því fram að þingmenn eða ráðherrar eða almennir borgarar – því að kærán lýtur að öllum starfsmönnum innanríkisráðuneytisins – sæti sakamálarannsókn (Forseti hringir.) er með hreinum ólíkindum. (Forseti hringir.) Það er örugglega einsdæmi í íslenskri sögu og í umræðu á Alþingi. (Forseti hringir.) Menn ættu að skammast sín fyrir það.

Mörður Árnason: [10:59] Forseti. Hæstv. innanríkisráðherra er því miður við sama heygardshornið í þessu máli og áður. Þá er rétt að taka fram að það sem við ræðum hér er nýtt og hefur ekki verið rétt áður og það er sú rannsókn sem er að fara fram í ráðuneyti lögreglumála og lögreglan á að sjá um. Rannsóknin beinist meðal annars og ekki síst að ráðherranum sjálfum og nánustu samstarfsmönnum hans. Það er alveg sama hvað hann skammar mig og reyndar aðra þingmenn sem ráðherrann tók sér aðallega tíma í að skamma hér og hvernig ráðherrann reynir að dreifa í kringum sig skömmum, ávirðingum, ásökunum – ég segi nú ekki rógi en það liggur við vegna þess að menn hafa einmitt passað sig hér í þinginu að fara ekki yfir þau mörk sem siðleg geta talist (Gripíð fram í.) – hann kemst ekki undan því að málið stendur á honum. Nefnt var fordæmi frá fjórða áratugnum en þau eru til fleiri. Nefndur var Illugi Gunnarsson, hæstv. menntamálaráðherra, sem vék úr pólitísku starfi meðan rannsókn beindist að honum. Enn má nefna Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur sem einnig gerði það (Forseti hringir.) og Björgvin G. Sigurðsson úr mínum flokki (Forseti hringir.) sem gerði það jafnframt. Þau urðu öll menn að meiri, einn af þeim er ráðherra (Forseti hringir.) og tveir aðrir eru vel metnir stjórnmálamenn í öðrum störfum um stundarsakir. (Gripíð fram í.) Ég skora á Hönnu Birnu Kristjánsdóttur, (Forseti hringir.) hæstv. innanríkisráðherra, fyrir sjálfa sig þótt (Forseti hringir.) ekki væri annað, að íhuga stöðu (Forseti hringir.) sína mjög ræklega í þessu efni.

Forseti (Einar K. Guðfinnsson): Forseti vill minna hv. þingmenn á að virða tímamörk.

Innanríkisráðherra: [11:00] Virðulegur forseti. Með mikilli virðingu fyrir hv. þingmanni frábið ég mér umhyggju hans gagnvart mér. Ég er með algjörlega hreina samvisku í þessu máli, ég hef ekki brotið af mér og það væri algjört ábyrgðarleysi af mér að víkja þegar mál eins og þessi, sem lúta að hælisleitendum og innflytjendum, erfið persónuleg, viðkvæm mál sem reyna á ráðuneytið og starfsfólk þess og hafa gert það á undanförunum mánuðum og munu gera það áfram, eru til umræðu og þegar lögmenn hælisleitenda kjósa að óska eftir því að málið verði skoðað frekar.

Ef ég hefði eitthvað að fela, hv. þingmaður, eða ef ég hefði brotið af mér, eins og menn leyfa sér að halda fram hér og leyfa sér að halda fram að rannsóknin beinist sérstaklega að ráðherra – hún beinist að öllum starfsmönnum innanríkisráðuneytisins, öllum starfsmönnum, þannig að þingmaðurinn hv. hafi það nú á hreinu. (MÁ: ... skrifstofu Alþingis.) Ég er að tala, hv. þm. Mörður Árnason, og ég hvet þig til þess að hlusta.

Málið er bara að hv. þm. Mörður Árnason vill ekki hlusta á staðreyndirnar í málinu. Hann kys að gera málið pólitískt, er búinn að gera það allan tímann, og ég held að hann hafi meira að segja núna í setu sinni hér sem varaþingmaður varla komið upp út neinu einasta öðru máli en þessu. Svo reynir hann að halda því fram að það geri hann af umhyggju fyrir mér. Ég biðst undan slíkri umhyggju, (Forseti hringir.) ég þarf ekkert að svara til neinna saka gagnvart hv. þingmanni (Forseti hringir.) og bið hann um að skoða málið af aðeins meiri vandvirkni, (Forseti hringir.) fagmennsku og minni pólitík.

Öll umræðan: 63. fundur. Viðbrögð innanríkisráðherra við lögreglurannsókn.

<http://www.althingi.is/alttext/143/02/113105440.sgml>

20.2.2014 Innanríkisráðuneytið óskaði eftir fresti til að veita skriflegt svar við fyrirspurn Valgerðar og Marðar um gögn um hælisleitanda. Síðar um daginn tók Valgerður Bjarnadóttir málið upp undir liðnum um fundarstjórn. Svar við fyrirspurn.

Forseti (Einar K. Guðfinnsson): [10:31] Borist hefur bréf frá innanríkisráðuneytinu þar sem óskað er frests til að veita skriflegt svar við fyrirspurn á þskj. 572, um gögn um hælisleitanda, frá Valgerði Bjarnadóttur og Merði Árnasyni. Bréf ráðuneytisins er svohljóðandi:

Ráðuneytinu hefur borist skrifleg fyrirspurn til innanríkisráðherra um gögn er varða hælisleitendur. Svares er óskað fyrir 19. febrúar 2014. Þar sem það mál er fyrirspurnin lýtur að er nú í kjölfar kærnu lögmanns hælisleitanda á forræði ríkissaksóknara telur ráðherra eðlilegt að fyrirspurninni verði ekki svarað fyrr en niðurstaða ríkissaksóknara liggur fyrir.
<http://www.althingi.is/altext/raeda/143/rad20140220T103145.html>

Valgerður Bjarnadóttir: [13:32] Virðulegi forseti. Í upphafi þingfundar hér í morgun las hæstv. forseti upp bréf frá innanríkisráðuneytinu vegna fyrirspurnar sem við hv. þm. Mördur Árnason lögðum fram fyrir 15 dögum eða svo. Í bréfi ráðuneytisins segir:

„Þar sem það mál er fyrirspurnin lýtur að er nú í kjölfar kærnu lögmanns hælisleitanda á forræði ríkissaksóknara telur ráðherra eðlilegt að fyrirspurninni verði ekki svarað fyrr en niðurstaða ríkissaksóknara liggur fyrir.“

Nú er ég ekki alveg sammála ráðuneytinu eða hæstv. ráðherra um að þetta sé um hið sama efni. Ég vil sérstaklega benda á 3. og 4. lið í fyrirspurninni sem varðar rannsókn ráðuneytisins á meintum leka og hver hafi haft forstöðu í þeirri rannsókn og einnig hvað hafi verið til skoðunar í rannsókn rekstrarfélags Stjórnarráðsins á meintum leka á umræddu minnisblaði.

Mig langar því að fara þá leið, hæstv. forseti, að málið verði tekið fyrir á fundi forsætisnefndar og skoðað hvort það sé rétt, sem innanríkisráðherra heldur hér fram, að þetta sé um sama efni.

Þingið getur ekki látið bjóða sér, sem mér finnst vera gert, að á þennan hátt sé snúið út úr fyrirspurn sem alþingismenn leggja fram.

<http://www.althingi.is/altext/raeda/143/rad20140220T133205.html>

Forseti (Silja Dögg Gunnarsdóttir): [13:33] Forseti tekur ábendingu hv. þingmanns til greina.

<http://www.althingi.is/altext/raeda/143/rad20140220T133327.html>

26.2.2014 Valgerður Bjarnadóttir vakti máls á málinu *Dráttur á svari við fyrirspurn undir liðnum um fundarstjórn.*

Valgerður Bjarnadóttir: [15:03] Virðulegi forseti. Í síðustu viku bar ég upp undir þessum dagskrárlið kvörtun mína vegna svares innanríkisráðuneytisins við fyrirspurn frá okkur hv. þm. Merði Árnasyni um gögn um hælisleitendur. Svar frá innanríkisráðuneytinu var að þar sem málið væri til opinberrar rannsóknar teldi ráðuneytið að það þyrfti ekki að svara þessu bréfi.

Ég var ósammála því og nefndi sérstaklega 3. og 4. lið sem varða óháða rannsókn ráðuneytisins sjálfs og rekstrarfélagsins. Forseti á fundarstóli tók því vel að málið yrði skoðað í forsætisnefnd. Mig langar að spyrja hæstv. forseta hvort það hafi verið gert og hvort forsætisnefnd finnst það virðing við þingið að svara svona, að vísa þessu í rauninni frá.

Forseti (Einar K. Guðfinnsson): [15:04] Þetta mál var tekið fyrir á fundi forsætisnefndar. Alþingi hafði sömuleiðis samband við innanríkisráðuneytið vegna umkvörtunar hv. þing-

manns. Ráðuneytið hafnar því ekki að svara spurningunum, heldur óskar eftir lengri fresti til að svar geti borist af ástæðum sem tilgreind eru í svári ráðuneytisins.

Ef svárið hefði borist um þessi tilteknu tölusettu atriði sem hv. þingmaður spurði um hefði það mátt skiljast sem lokasvar ráðuneytisins. Það er mjög algengt, a.m.k. er hægt að tína til mörg tilvik um að ráðuneyti biðji um lengri fresti til að svara einstökum fyrirspurnum hv. þingmanna og svo er í þessu tilviki.

Katrín Júlíusdóttir: [15:05] Virðulegi forseti. Það er oft beðið um frest til að svara fyrirspurnum frá þingmönnum af hálfu ráðuneytanna vegna þess að sækja þarf upplýsingar o.s.frv., en ég mundi gjarnan vilja að forseti gæfi okkur fleiri dæmi um að ráðuneyti neiti að gefa upplýsingar eða bæðu um frest til að veita upplýsingar í einhvern ótilgreindan tíma sökum þess að þau séu að svara öðrum sambærilegum spurningum, þ.e. öðrum aðilum.

Ég spyr þá hvar í goggunarröðinni Alþingi stendur og hvort það sé rétt forgangsröðun hjá innanríkisráðuneytinu. Ég veit að ráðuneytið sætir rannsókn af hálfu opinberra aðila en það breytir því ekki að þarna eru ákveðnir liðir sem innanríkisráðuneytið ætti að geta svarað þinginu um nú þegar, upplýsingarnar liggja fyrir og við vitum það.

Þá er það spurning hvaða vinnulag við setjum okkur í svona aðstæðum. Ég bið hæstv. forseta að gefa okkur dæmi um hvernig farið hefur verið með (Forseti hringir.) svona fyrirspurnir við sambærilegar aðstæður, ef sambærilegar aðstæður hafa nokkurn tímann verið uppi.

Birgitta Jónsdóttir: [15:07] Forseti. Ég tel mjög brýnt að þeim liðum fyrirspurnarinnar sem hægt er að svara sé svarað. Það kom fram á fundi forsætisnefndar að í fyrirspurninni eru ákveðnir liðir sem mjög auðvelt er að svara og það mun ekkert skarast við þessa rannsókn. Ég tel eðlilegt að hv. þingmanni sé svarað.

Nú veit ég að það átti að vera fundur í þingskapanefnd í hádeginu og ég mundi gjarnan vilja fá að vita hvort eftirlitshlutverk þingsins sé ekki örugglega þar til umræðu. Það er liður í eftirlitshlutverki Alþingis að koma með fyrirspurnir til ráðuneytanna. Hvernig ætlum við að bregðast við ef við fáum ekki svör sem við teljum að við eigum rétt á að fá?

Árni Páll Árnason: [15:08] Virðulegi forseti. Ég tek undir með hv. þm. Valgerði Bjarnadóttur og geri athugasemdir við þetta. Fjöldamargar spurningar í þessari fyrirspurn eru þess eðlis að einfalt er að svara þeim, jafnvel þótt lögreglurannsókn standi yfir. Ég tek sem dæmi 3. lið:

„Hvað var til skoðunar í rannsókn ráðuneytisins á meintum leka á umræddu minnisblaði? Hver hafði forstöðu í þeirri rannsókn? Hverjar voru niðurstöðurnar?“

Mér er stórlega til efs að ráðuneyti í Danmörku gæti neitað því að veita þinginu efnislegar upplýsingar af þessum toga bara vegna þess að lögreglurannsókn stendur yfir.

Til viðbótar er hér spurt: „Er til í ráðuneytinu minnisblað“ varðandi ákveðinn mann, „og ef svo er, hverjir fengu það?“

Það á að vera hægt að svara þessu með einföldum hætti, alveg óháð því hvort lögreglurannsókn er í gangi eða ekki. Ég vitna til þess að við höfum aftur og aftur talað um eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Þetta mundi að mínu viti ekki geta gengið í Danmörku, að ráðuneyti (Forseti hringir.) kæmi sér undan svörum með þessum hætti.

Valgerður Bjarnadóttir: [15:09] Virðulegi forseti. Ég hlýt að lýsa vonbrigðum mínum með það að forsætisnefnd telji þetta eðlilegt. Ég er eiginlega í hálfgerðum vandræðum. Mig langar til að leita ráða hjá forseta Alþingis, náttúrulega fyrst og fremst vegna þess að hann er höfuð okkar í þessu húsi og í annan stað vegna þess að nú vill svo til að hæstv. forseti er mjög þingreyndur maður. Getur hann sagt mér, sem er ekki jafn lífsreynd hér í þinginu, hvað

ég á að gera? Getur forseti leiðbeint mér um það hvernig ég get fengið svör við þeim spurningum sem varða ekki lögreglurannsóknina? Ég er bara hálfklökk, virðulegi forseti.

Katrín Júlíusdóttir: [15:10] Virðulegi forseti. Í framhaldi af spurningu hv. þm. Valgerðar Bjarnadóttir þar sem hún óskar leiðsagnar hæstv. forseta í þessu máli, hvernig þingið geti rækt sitt eftirlitshlutverk og fengið þessar upplýsingar, langar mig að spyrja: Höfum við fordæmi fyrir því að lögregla hafi rannsakað embættisfærslur innan ráðuneyta? Hvernig hefur þá verið farið með upplýsingaveitu á slíkum tímum?

Ég held að það sé mikilvægt fyrir okkur að vita það þannig að menn setji sér eitthvert vinnulag ef þetta fer að verða regla eða uppákomur af þessu tagi eigi sér stað aftur, að lögregla sé að rannsaka embættisfærslur innan ráðuneyta. Þá skiptir máli að þingið viti hvernig það ætlar að bregðast við og rækja sitt eftirlitshlutverk undir slíkum kringumstæðum. Það getur ekki verið að það hlutverk leggist bara niður á meðan lögreglurannsókn stendur yfir. Það mætti stundum halda að þá væri hægt að nýta slíkt sem tæki til þöggunar og ekki viljum við það, hæstv. forseti.

Öll umræðan: 69. fundur. Dráttur á svári við fyrirspurn.

<http://www.althingi.is/altext/143/02/126150310.sgml>

6.5.2014 Valgerður Bjarnadóttir ítrekaði beiðni um svar frá innanríkisráðherra undir liðnum um fundarstjórn, Fyrirspurn um lekamálið í innanríkisráðuneytinu. Í óundirbúnum fyrirspurnatíma hóf Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir umræðu um lekamálið í innanríkisráðuneytinu og Birgitta Jónsdóttir um upplýsingar um hælisleitanda.

Fyrirspurn um lekamálið í innanríkisráðuneytinu.

Valgerður Bjarnadóttir: [13:35] Forseti. Erindi mitt varðar fyrirspurn frá okkur hv. þm. Merði Arnasyni um svokallað lekamál sem ég hef tekið upp undir þessum dagskrárlið nokkrum sinnum áður. Innanríkisráðuneytið hefur borið fyrir sig að málið sé til rannsóknar hjá lögreglu og því sé hvorki rétt né hægt að svara þinginu. Nú hefur ráðuneytið sent fjölmiðlum yfirlýsingu um málið og birt á vefsíðu sinni. Þá getur innanríkisráðherra ekki lengur skorast undan því að svara þeirri fyrirspurn sem lögð var fram og snýst meðal annars um hvort minnisblað eða önnur gögn hafi verið til í ráðuneytinu um mál Tony Omos. Ég vil því biðja virðulegan forseta að ganga eftir því að ráðuneytið svari fyrirspurn okkar alþingismannanna og reyndar langar mig að biðja virðulegan forseta að svara því undir þessum dagskrárlið hvort hann muni ekki örugglega verða við þeirri beiðni minni.

Helgi Hjörvar: [13:36] Virðulegur forseti. Sem þingflokksformaður tek ég undir óskir hv. þingmanns til forseta og raunar óháð þeirri yfirlýsingu sem hæstv. ráðherra hefur nú sent frá sér. Það er einfaldlega þannig eftir stjórnarskránni að Alþingi er falið eftirlitshlutverk með framkvæmdarvaldinu og þingskapalög kveða skýrt á um skyldur ráðherra til að svara fyrirspurnum allra alþingismanna. Frá því eru engar undanþáguheimildir. Ég lít svo á að ráðuneytinu sé og hafi alltaf verið skylt að svara þeirri fyrirspurn sem hv. þingmenn lögðu hér fram fyrir í vetur og að löngu sé komið fram yfir dagsetningu um það. Það getur ekki verið sjálfðæmi ráðherrans hvaða fyrirspurnum hann svarar og hverjum ekki, jafnvel þó að lögreglurannsókn standi yfir. Ef hann telur ekki rétt að upplýsa um einstök atriði, ef hann tilgreindi það í svári við þeim atriðum sem hægt er að svara núna að einhverjum einstökum atriðum eða ákveðnum rökstuðningi sé ekki svarað, færi best á því að það væri að ósk ríkissaksóknara að ekki væri upplýst um það og sá rökstuðningur væri fyrir hendi en ekki bara sjálfðæmi ráðherra fyrir því hvaða fyrirspurnum hann svarar og hverjum ekki.

Birgitta Jónsdóttir: [13:37] Forseti. Ég vil eins og hv. þm. Helgi Hjörvar sem þingflokksformaður taka heils hugar undir þá beiðni sem hér kom fram frá hv. þm. Valgerði Bjarna-

dóttur, réttar sagt kröfu um svör frá forseta. Mér þætti mjög óeðlilegt ef ekki yrði brugðist við og gert eitthvað í þessu máli nú þegar. Ef svo er ekki sýnir það því miður að þingið er ekki hæft til að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Forseti (Einar K. Guðfinnsson): [13:38] Forseti hefur í sjálfu sér ekki miklu við það að bæta sem hann ræddi á sínum tíma þegar þessi mál voru fyrst til umfjöllunar, eftir að forseti las hér af forsetastóli álit innanríkisráðuneytisins þar sem vísað var til þeirrar lögreglurannsóknar sem stæði yfir og þess vegna væri ráðuneytinu ekki fært að svara Alþingi. Auðvitað hefur Alþingi eftirlitshlutverk og við ætlumst til þess að ráðherrar svari þeim fyrirspurnum sem fyrir þá eru lagðar í samræmi við þingsköp en í ljósi þess að svo háttar til um þetta mál, að það snertir lögreglurannsókn sem nú stendur yfir eins og öllum er kunnugt, féllst forseti á þau sjónarmið sem fram komu í svari innanríkisráðherra.

Valgerður Bjarnadóttir: [13:39] Virðulegi forseti. Ég hef áður vísað til þess í umræðum um þetta mál að að minnsta kosti 3. og 4. spurningin í fyrirspurn okkar varðar alls ekki lögreglurannsóknina heldur snýst um hvað hafi verið til skoðunar í rannsókn ráðuneytisins á meintum leka og hvað hafi verið til skoðunar í rannsókn rekstrarfélags Stjórnarráðsins á meintum leka.

Þetta kemur lögreglurannsókninni ekkert við. Nú hefur hins vegar komið fram að minnisblað eða önnur gögn um Tony Omos eru til í ráðuneytinu. Fyrsta spurningin varðar það. Nú hefur innanríkisráðuneytið tjáð sig um þetta mál, ef ég má orða það svo, á vef ráðuneytisins og ég tel það algjörlega óþolandi fyrir þingmenn að þá treysti ráðuneytið sér ekki til að svara þinginu, spurningum sem eru beinar og heiðvirðar á allan hátt.

Öll umræðan: 103. fundur. Fyrirspurn um lekamálið í innanríkisráðuneytinu.

<http://www.althingi.is/altext/143/05/106133520.sgml>

Lekamálið í innanríkisráðuneytinu. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir vakti máls á því í óundirbúnum fyrirspurnatíma.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir: [13:54] Virðulegi forseti. Lekamálið svokallaða sem við höfum rætt töluvert á þingi er aftur í fréttum og ekki að ástæðulausu. Það lítur þannig út samkvæmt rannsókn lögreglunnar að margumrætt minnisblað hafi orðið til í framhaldi af fyrirætluðum mótmælum samtakanna No Border og varð því miður til þess að þar upplýstist um persónuleg mál fólks sem aldrei hefði átt að gerast opinberlega.

Innanríkisráðherra hefur ekki aðhafst í þessu máli með fullnægjandi hætti eins og hún hefði átt að gera strax þegar málið kom upp þegar ljóst var að um refsiverða háttsemi væri að ræða á vinnustað hennar í lok nóvember sl.

Í staðinn er bent á aðrar stofnanir, lögregluna, Útlendingastofnun og Rauða krossinn, sem varð til þess að þeir aðilar sáu ástæðu til þess að senda frá sér tilkynningu þess efnis að þetta minnisblað væri ekki til á þeirra málaskrá.

Rauði krossinn bar það líka af sér. Ég velti fyrir mér hvort ekki sé í raun rík ástæða fyrir hæstv. ráðherra að biðja þessa aðila afsökunar. Eða heldur ráðherra sig við það að þeir aðilar sem hún bendlaði við þetta mál á sínum tíma eigi enn þá einhverja sök á þessu máli?

Hver er staða hins almenna borgara sem stjórnvöld vilja hugsanlega koma höggi á? Hvernig getum við verið viss um að þeir sem standa að slíkum rógsherferðum eins og hér átti sér stað geri það ekki aftur?

Að halda því fram að málið sé pólitískur spuni er ömurlegt og það snýr að varnarlausu fólki sem fékk að kenna á því hvernig stjórnvöld geta í krafti valda svert mannorð þess. Það segir auðvitað mest um þá sem létu gera þetta.

Ef gögn eru búin til í ráðuneytinu hljóta þau að fara þar út með einhverjum hætti. Því spyr ég: Hvernig getur ráðherra sagð ítrekað að hún geti staðið við allt sem hún hefur sagt (Forseti hringir.) þegar nú liggur fyrir eftir rannsókn lögreglu að slíkt stenst ekki?

Innanríkisráðherra: [13:56] Virðulegur forseti. Ég þakka fyrir fyrirspurnina. Ég held að mikilvægt sé í þessu eins og svo mörgu öðru, af því að hér er tekið nokkuð hvasst til orða, að áréttu það sem ítrekað hefur komið fram: Rannsókn málsins er ekki lokið. Það getur enginn fullyrt um það, eins og var gert, að starfsmenn innanríkisráðuneytisins hafi ástundað refsiverða háttsemi. Rannsókn er ekki lokið.

Ég hef ítrekað sagt að við skulum leyfa því máli að klárast. Ráðuneytið hefur ekki getað svarað fyrir það allt og það ræðst af því að rannsókn er í gangi. Ég tek reyndar undir það sem þingmenn töluðu um áðan varðandi svar innanríkisráðuneytisins sem var gefið á þeim tíma þegar rannsókn var að hefjast, rannsóknin hefur tekið miklu lengri tíma og full ástæða til að hraða þessu svari eins og við mögulega getum og láta það þá liggja út af sem ekki er hægt að svara vegna rannsóknarinnar sem tekur lengri tíma.

Ég endurtek það sem ég hef áður sagt um þetta mál og það er orðið flókið og snúið og menn geta reynt að halda því fram að hér sé ekki á ferðinni pólitískur spuni. Ég er þeirrar skoðunar að það sé búið að vera þannig lengi. Ég er reyndar þeirrar skoðunar, og mun ekki úttala mig um það fyrr en rannsókn er lokið, að þetta sé meira en pólitískur spuni, að þetta sé talsvert ljótur pólitískur leikur. Málið snýst miklu meira um þá sem hér stendur en þann sem málið á að snúast um, sem er umræddur hælisleitandi. Það að menn skuli halda því fram að minnisblöð eða samantektir sem gerðar eru um slíka einstaklinga séu eitthvað óeðlilegt – það er alvanalegt að það sé gert til þess að fara yfir það.

Ég tek undir að ef það gerðist – og ráðuneytið fann því ekki stað, af því að spurt er hvað við höfum gert, við fórum yfir allt í ráðuneytinu til að kanna það, við fundum því ekki stað – finnist vísbendingar um að gagnið hafi farið á óeðlilegan hátt út úr ráðuneytinu bregðumst við að sjálfsögðu alvarlega við því.

Hér er talað um að menn fari ekki alveg rétt með staðreyndir. Þegar ég hef rætt þessi mál á þingi – það eru í gangi tvö gögn í þessu máli, annars vegar samantekt frá ráðuneytinu sem ég er ekki í stöðu til að (Forseti hringir.) upplýsa um, má ekki, og hins vegar aðrir hlutir (Forseti hringir.) sem búið er að bæta við hlutum sem við í ráðuneytinu könnumst ekki við og getum ekki tekið ábyrgð á. Í því felast meiðandi ummæli gagnvart umræddum aðila og ráðuneytið getur ekki axlað ábyrgð á því.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir: [13:59] Virðulegi forseti. Er lekinn sem sagt annars staðar frá? Gagn sem búið er til í ráðuneytinu getur ekki lekið annars staðar frá en úr ráðuneytinu. Um það snýst málið, að trúnaðarupplýsingar fara úr ráðuneyti yfirmanns æðstu dóms- og löggæslumála, við erum að tala um það. Það er ekki léttvægt þegar eitthvað slíkt lekur út og borgarar geta átt á hættu að slíkt gerist aftur. Af hverju ekki? Hvað er það sem segir að slíkt geti ekki gerst aftur? Getur ráðherra svarað því?

Mér finnst sorglegt að ráðherra haldi því fram að ekki hafi verið talað hér gegn betri vitund með því að segja að ekkert hafi verið til og ekki hafi verið lekið úr ráðuneytinu. Ég hvet þá sem láku að gefa sig fram og taka samstarfsfólk sitt þar með úr snörinni.

Ég tel að ráðherra hefði átt að sjá sóma sinn í því að fara í leyfi á meðan á rannsókninni stóð, þótt ekki sé nema vegna þess að hún er æðsti yfirmaður þessara mála.

Nú er það of seint og því má spyrja sig hvort nokkuð annað (Forseti hringir.) en afsögn komi til greina og hvort ríkisstjórnin og þingmenn stjórnarflokkanna treysti sér til þess að bera ábyrgð á ráðherra sem hefur farið fram á þennan hátt. Ráðherra situr í umboði þingsins (Forseti hringir.) og hann ber ábyrgð á eigin framgöngu og ráðuneytisins (Forseti hringir.)

gagnvart þinginu. Ráðherra sem getur ekki upplýst þingið sjálf á fullnægjandi hátt um svo alvarlegt mál bregst skyldum sínum.

Innanríkisráðherra: [14:01] Virðulegur forseti. Ráðherra hefur ítrekað sagt úr þessum ræðustól að hún geti ekki upplýst málið. Það er í lögreglurannsókn. Á ég að búa til einhverja atburðarás og greina þinginu frá henni? Það er sagt að ég sé að bregðast skyldu minni með því að upplýsa ekki þingið. Ég get ekki upplýst þingið. Ég veit ekki hvernig upplýsingarnar fóru. Hluti af þeim upplýsingum sem fóru er ekki til í ráðuneytinu. Ég get ekki upplýst það.

Ég bið menn að virða manni það til vorkunnar. Ég get ekki farið að búa til sögu af því hvernig þetta gerðist þegar ég get ekki upplýst það. Það er málið og ég ítreka það sem ég hef áður sagt: Ráðuneytið hefur reynt að vanda þetta mál eins mikið og það hefur mögulega getað. Þegar menn segja að ég hafi bent á einhverja aðra er það rangt. Ég útskýrði fyrir þingheimi hvað svona samantektir sem umræðan hefur snúist um væru. Þær eru brot úr gögnum undirstofnana ráðuneytisins, afgreiðslur á ýmsum stigum hjá ýmsum stofnunum. Ég hef aldrei bent á neinn annan í þessu máli, ég hef ítrekað sagt að ég geti ekki útskýrt málið. Ég fagnaði rannsókn vegna þess að ég get ekki útskýrt það.

Á því get ég ekki (Forseti hringir.) borið ábyrgð, en ef það kemur í ljós að eitthvað hafi gerst í innanríkisráðuneytinu eða annars staðar sem ekki er í lagi, að kerfið hafi á einhvern hátt brugðist, verður að sjálfsögðu tekið á því.

Öll umræðan: 103. fundur. Lekamálið í innanríkisráðuneytinu.

<http://www.althingi.is/alttext/143/05/106135429.sgml>

Upplýsingar um hælisleitanda. Spyrjandi var Birgitta Jónsdóttir.

Birgitta Jónsdóttir: [14:02] Forseti. Ég vil byrja á að kvarta yfir goggunarröðinni í þinginu. Þingflokksformenn eiga að fá orðið á undan (Gripið fram í.) óbreyttum þingmönnum. (Gripið fram í.) Þannig hefur það verið útskýrt fyrir mér þegar ég hef ekki fengið orðið sem óbreyttur þingmaður að þingflokksformenn gengju fyrir. Nú vill svo til að ég er að fjalla um sama mál og þingmaðurinn á undan mér. Ég hefði viljað fá útskýringar á því áður en ég fór í pontu. Annars verður þetta sett upp þannig hjá hæstv. ráðherra að það sé verið að beita hæstv. ráðherra pólitískum ofsóknum. Þetta lekamál er það sannarlega ekki í mínum huga og hefur aldrei verið. Mér finnst með ólíkindum að með því að framfylgja lögbundnu hlutverki Alþingis, að veita framkvæmdarvaldinu aðhald, eigi ég að vera komin í pólitískar ofsóknir.

Það vill svo til að ég er mjög ánægð með margt af störfum hæstv. ráðherra. Í þeirri nefnd sem ég á sæti í um málefni útlendinga hef ég fagnað því hvernig hæstv. ráðherra hefur staðið að málum. Ég get hins vegar ekki fagnað því hvernig hefur verið farið með þetta mál, þetta svokallaða lekamál. Í úrskurði héraðsdóms er staðfest með dómi Hæstaréttar nr. 255/2014, um svokallað lekamál, að lögreglurannsókn hafi leitt í ljós að lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu hafi tekið saman minnisblað um hælisleitandann Tony Omos 19. nóvember sl. að beiðni skrifstofustjóra í ráðuneytinu.

Nú get ég ekki haldið áfram en mig langar að spyrja hæstv. ráðherra og fá ítrekun á því – ég ætla að fara ítarlegar í spurningu mína á eftir – hvort hæstv. ráðherra líti virkilega þannig á mig að ég sé með (Forseti hringir.) pólitískar ofsóknir ef ég fjalla um þetta mál í þinginu.

Innanríkisráðherra: [14:04] Virðulegur forseti. Bara til að áréttja það geri ég sem hér stend engar athugasemdir við það að Alþingi spyrji um þessi mál. Engar. Ég tel það eðlilegt og hef aldrei vikið mér undan því þegar talað hefur verið um þetta mál hér á þingi.

Ég áréttja hins vegar það sem ég hef áður sagt og ítreka það líka við hv. fyrirspyrjanda að rannsókn er ekki lokið. Það sem gerðist um helgina er úrskurður í því hvort eigi að fá um-

rædda blaðamenn sem birtu upplýsingar til að segja hvaðan þeir fengu þær upplýsingar. Ráðuneytið hefur ekki fengið nein svör frá lögreglunni um niðurstöðu eða málsmeðferð eða neitt slíkt. Það eina sem ég bið þess vegna um er að menn fái að klára þau störf. Ég á mjög erfitt með að tjá mig efnislega um málið vegna þess að ég vil sýna þessari rannsókn þá virðingu að það sé ekki verið að hlutast til um eða blanda sér í það með neinum hætti.

Ég sagði áðan og ítreka það að ég mun skýra það betur þegar ég fæ tækifæri til þess að halda uppi vörnum fyrir ráðuneytið í málinu. Ég get ekki gert það á meðan málið er í efnislegri meðferð lögreglu. Það væri að mínu mati óeðlilegt að ráðherra gerði það. Ég geri ekki lítið úr málinu, ekki misskilja mig, og ég ítreka að ef eitthvað gerðist sem átti ekki að gerast mun ég taka á því. En mér er ekki kunnugt um það þannig að ég get ekki refsað neinum eða gripið til aðgerða þegar ég veit ekki hvað gerðist. Þess vegna vil ég bíða eftir því.

Ég er ekki með neinar ásakanir í garð þingmannsins um að hún sé með pólitískar ofsóknir gagnvart mér. Ég endurtek það sem ég sagði áðan að ég hef upplifað þetta mál, og ætla ekkert að fara yfir það nákvæmlega hér, sem pólitískan spuna að hluta til og sem pólitískt ljótan leik. Ég mun útskýra það síðar. Ég veit alveg að í því felst ákveðinn dómur. Það breytir engu um það að hafi það gerst, hvar sem það gerist í stjórnslunni, og það gerist mjög oft, þetta er ekki fyrsta málið þar sem við þingmenn lesum eitthvað í fjölmiðlum sem á heima í stjórnslunni, lít ég það mjög alvarlegum augum. (Forseti hringir.)

Ég hugsa nefnilega, virðulegur forseti, að ég líti leka nokkuð alvarlegri augum en hv. þingmaður.

Birgitta Jónsdóttir: [14:07] Forseti. Hæstv. ráðherra er ekki í lófa lagið að sýna neina auðmýkt. Það vill bara svo til að hæstv. ráðherra sagði þinginu ósatt um tiltekið minnisblað. Eftir að ég var með fyrirspurn um þetta mál skammaði hæstv. ráðherra mig fyrir það þegar ég gekk út úr þingsalnum og skammaðist út í þá þingmenn sem hafa leyft sér að fjalla um málið í þingsal. Ekki er nú hæstv. ráðherra samkvæmur sjálfum sér.

Mér finnst líka alveg ótrúlega ósmekklegt þegar hæstv. ráðherra tekur sig til, þegar við fjöllum um þetta mál, og beinir spjótum að Rauða krossinum ásamt fleirum um að þeir hafi hugsanlega mögulega gert minnisblaðið sem var gert í ráðuneytinu og hefur nú komið fram. Það hefur komið fram að minnisblaðið var gert í ráðuneytinu, það var sent á ráðherrann eftir klukkan fimm og fleiri háttsetta í ráðuneytinu sem starfa með ráðherranum. Síðan kom fréttin í blaðinu daginn eftir.

Mér finnst með ólíkindum að ráðherrann ætli virkilega að reyna að varpa núna ábyrgðinni yfir á einhverja aðra, t.d. mig, (Forseti hringir.) og segja að mér sé meira annst um leka en hæstv. ráðherra og (Forseti hringir.) sé umburðarlyndari gagnvart slíku. Það hefur bara ekki neitt með þetta mál að gera.

Innanríkisráðherra: [14:08] Virðulegur forseti. Ég ætla ekki að fara í alla þá þætti sem hér voru nefndir. Ég hef aldrei sagt þingheimi ósatt, hvorki um þetta mál né annað. Það sem ég útskýrði hér og sagði að væri ekki í samræmi við nein gögn í ráðuneytinu er afar meiðandi (Gripið fram í.) niðurstaða í gagni sem var til dreifingar hjá bloggurum í landinu en er ekki frá innanríkisráðuneytinu komið. Ég get ekki svarað því hver skrifaði þann texta. Hann var ekki skrifaður í innanríkisráðuneytinu.

Ég hef hins vegar aldrei neitað því að samantektir um hælisleitendur væru til í ráðuneytinu. Ég útskýrði fyrir þinginu á sínum tíma hvernig slíkar samantektir væru uppbyggðar frá undirstofnunum. Í því fólst engin ásökun í garð eins eða neins í þessu máli. Hv. þingmaður getur sannarlega trúað því að hvorki sú sem hér stendur og ég tala nú ekki um starfsmenn ráðuneytisins, það góða fólk sem þar vinnur, tekur þetta mál létt eða finnst þetta létt mál. Við tökum það mjög alvarlega, (Forseti hringir.) höfum gert allt sem í okkar valdi

stendur, fögnuðum rannsókninni (Forseti hringir.) og vildum svo gjarnan fá svör við því sem við getum (Forseti hringir.) ekki veitt svör við.

Öll umræðan: 103. fundur. Upplýsingar um hælisleitanda.

<http://www.althingi.is/altext/143/05/106140238.sgml>

16.5.2014 Svar innanríkisráðherra barst við fyrirspurn frá Valgerði Bjarnadóttur og Merði Árnasyni frá 29.1.2014 um gögn um hælisleitanda.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Er til í ráðuneytinu minnisblað „varðandi Tony Omos“ og ef svo er, hverjir fengu það? Var því dreift til undirstofnana eða félagasamtaka, svo sem Útlendingastofnunar, ríkislögreglustjóra og Rauða krossins, og til lögmanna þeirra sem eru nafngreindir í minnisblaðinu?*
2. *Efframangreint minnisblað er ekki til í ráðuneytinu, hvaða gögn eru þá til um mál Tony Omos í ráðuneytinu? Var þeim gögnum dreift til undirstofnana eða félagasamtaka, svo sem Útlendingastofnunar, ríkislögreglustjóra og Rauða krossins, og til lögmanna þeirra sem eru nafngreindir í minnisblaðinu?*
3. *Hvað var til skoðunar í rannsókn ráðuneytisins á meintum leka á umræddu minnisblaði? Hver hafði forstöðu í þeirri rannsókn? Hverjar voru niðurstöðurnar?*
4. *Hvað var til skoðunar í rannsókn rekstrarfélags Stjórnarráðsins á meintum leka á umræddu minnisblaði? Hverjar voru niðurstöðurnar?*
5. *Hefur komið til álitu að óska eftir óháðri rannsókn á því hvernig persónuupplýsingar um Tony Omos og tvær nafngreindar konur komust úr trúnaðargögnum í hendur almennings?*

Líkt og ítrekað hefur komið fram er til samantekt, en ekki formlegt minnisblað, um mál viðkomandi einstaklings í ráðuneytinu. Slíkar samantektir um feril mála eru alvanalegar í stjórnáskráslunni og sú samantekt sem í umræðunni hefur verið er í engu frábrugðin þessari almennu vinnureglu. Umrædd samantekt var unnin upp úr upplýsingum sem þegar er að finna hjá undirstofnunum ráðuneytisins og öðrum aðilum sem hafa með málefni hælisleitenda að gera og fól í sér hefðbundna lýsingu á staðreyndum máls, röð afgreiðslna undirstofnana ráðuneytisins og rök lögmanna. Engin meiðandi ummæli voru í umræddri samantekt. Þá er rétt að taka fram að samantektin var hvorki unnin með vitund né að ósk ráðherra eða skrifstofu ráðherra. Hins vegar hefur það lengi tíðkast í ráðuneytinu að taka saman slíkar samantektir til upplýsinga um feril mála.

Vegna þeirrar fyrirspurnar sem hér er lögð fram er rétt að ítreka þær upplýsingar sem þegar hafa verið birtar á vefsíðu innanríkisráðuneytisins, þar sem fram kemur að sérstök skoðun ráðuneytisins og rekstrarfélags Stjórnarráðsins, sem hefur umsjón með tölvukerfi ráðuneytisins, hafi ekki gefið tilefni til að ætla að trúnaðargögn hafi verið send óviðkomandi aðilum frá ráðuneytinu. Athugað var hvort upplýsingar hefðu verið sendar úr málaskrá ráðuneytisins eða með tölvupósti til óviðkomandi aðila. Hefur rekstrarfélagið staðfest að svo var ekki.

Málið er nú til rannsóknar hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Á meðan rannsókn málsins stendur getur hvorki ráðherra né aðrir starfsmenn ráðuneytisins tjáð sig frekar um það efnislega. Þegar rannsókn málsins lýkur mun þessari fyrirspurn verða svarað með ítarlegri hætti.

<http://www.althingi.is/altext/143/s/1232.html>

18.6.2014. Valgerður Bjarnadóttir tók upp málið *Lekinn í innanríkisráðuneytinu undir liðnum um fundarstjórn.*

Valgerður Bjarnadóttir: [15:12] Virðulegi forseti. Ég hlýt að taka upp undir þessum dagskrárlið mál sem ég hef nokkrum sinnum rætt einmitt undir þessum dagskrárlið, þ.e. svar við fyrirspurn frá okkur Merði Árnasyni um rannsókn á samantekt sem fór út úr innanríkisráðuneytinu.

Í dag heyrast í fréttum að í héraðsdómi og síðan í úrskurði Hæstaréttar sé rökstuddur grunur um að upplýsingarnar hafi komið frá starfsmanni í innanríkisráðuneytinu. Það sýnir að svarið sem barst klukkan tíu síðasta kvöldið sem við vorum hér áður en þingi var slitið var mjög ófullkomið. Það kom hins vegar fram í svarinu, eins og oft hefur komið fram í máli hæstv. innanríkisráðherra, að hún gæti ekki tjáð sig um þetta mál fyrr en rannsókn væri lokið.

Nú er henni lokið og ég held að hæstv. ráðherra verði að svara Alþingi því hvort hann geti staðfest að hvorki hún né pólitískir starfsmenn hennar séu þessi B sem er getið um í úrskurði Hæstaréttar, þ.e. að embættismenn hafi ekki látið þetta frá sér fara. Getur ráðherrann staðfest það? Ég held að hún skuldi þinginu það (Forseti hringir.) að svara okkur hreint út.

Innanríkisráðherra: [15:14] Virðulegur forseti. Ég legg til að hv. þingmaður kynni sér málið eilítið betur. Rannsókn málsins er ekki lokið. Það hefur ítrekað komið fram. Lögregla og ríkissaksóknari halda utan um rannsókn málsins sem lýtur að ósk lögreglunnar um að blaðamaður Morgunblaðsins tjái sig.

Nú hlær þingmaðurinn og það getur vel verið að henni finnist það eitthvað fyndið en rannsókn málsins er ekki lokið. Meðan svo er getur innanríkisráðherra ekki tjáð sig um málið. Það hefur ítrekað komið fram. Ég veit að hv. þingmaður reynir ítrekað að gera sér einhvern mat úr málinu og heldur því núna fram að niðurstaðan hafi fengist og nú eigi innanríkisráðherra að tjá sig. Niðurstaðan er ekki fengin. Niðurstaðan í Hæstarétti í dag lýtur einungis að því að ekki sé talið að umræddur blaðamaður eigi að tjá sig. Innanríkisráðuneytið á ekki einu sinni aðild að þessu dómsmáli.

Ég hvet þingheim og hv. þingmann til að kynna sér málið betur. Hún segist ítrekað hafa fjallað um það á þingi og óskað eftir svörum. Niðurstaðan er ekki fengin. Á meðan svo er er ekki eðlilegt að dómsmálaráðherra, sú sem hér stendur, (Forseti hringir.) eða aðrir starfsmenn ráðuneytisins tjái sig um málið.

Rannsóknin hefur tekið fimm mánuði (Forseti hringir.) og nú er búið að leiða blaðamenn fjórum sinnum (Forseti hringir.) fyrir dómara út af því og við skulum vonast til að málinu fari að ljúka. Þá mun ekki standa (Forseti hringir.) á þeirri sem hér stendur að tjá sig um málið eða taka á því.

Árni Páll Árnason: [15:16] Virðulegi forseti. Ég hlýt að ítreka fyrirspurn hv. þm. Valgerðar Bjarnadóttur vegna viðbragða hæstv. innanríkisráðherra. Það er enginn að biðja um upplýsingar um það hvar mál stendur gagnvart blaðamönnum úti í bæ. Það liggur hins vegar fyrir eftir dóm Hæstaréttar í dag að til er starfsmaður í ráðuneytinu, starfsmaður B, sem hringdi í tiltekna fjölmiðla rétt áður en fréttir birtust byggðar á minnisblaðinu.

Spurning hv. þm. Valgerðar Bjarnadóttur var einföld: Er starfsmaður B ráðherrann eða pólitískir aðstoðarmenn sem ráðherrann ber ábyrgð á? Það er fullkomlega eðlilegt að við fáum svör við því hér.

Ráðherranum er í lófa lagið að veita þau svör. Hann ber pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi Íslendinga á framgöngu sinni í þessu máli og á að svara þessu skýrt. Það er enginn að biðja um eitthvað sem er hulið á bak við leynd lögreglurannsóknar, það er verið að biðja um einfaldar skýringar á einföldum staðreyndum. (Forseti hringir.) Er starfsmaður B ráðherrann eða pólitískir aðstoðarmenn ráðherrans?

Innanríkisráðherra: [15:17] Virðulegur forseti. Ég ítreka það sem ég hef áður sagt um þetta mál. Ég veit ekki hvernig það er til komið, ég veit ekki hversu oft ég á að segja það. Ég þekki ekki þessa rannsókn, mér er ekki kunnugt um hana og það væri óeðlilegt að ég þekkti einstaka þætti hennar.

Það kemur hins vegar fram í dómi Hæstaréttar í dag að lögreglan finni ekki neitt sem renni stöðum undir það að trúnaðargögn hafi farið frá ráðuneytinu. Ég get ekki upplýst þingheim um rannsókn sem er í gangi og hef ekki frekari upplýsingar um hana en þingheimur sjálfur. Innanríkisráðuneytið og starfsmenn þess sendu frá sér tilkynningu áðan, ég bið menn að gæta hófs í því að setja það í annarlegt samhengi að starfsmenn ráðuneytisins eigi samtöl við fjölmörg. Það gera þeir allan daginn í upplýsingaskyni. Að dylgja um að það feli í sér saknæmt athæfi er að mínu mati mjög óeðlilegt.

Ég get ekki (Forseti hringir.) upplýst þingið um málið. Ég hef ekki frekari upplýsingar um rannsókn málsins en aðrir þingmenn. (Forseti hringir.) Svo verður niðurstaða lögreglu og ríkissaksóknara að koma í ljós. (Forseti hringir.) Ég ítreka það sem ég hef áður sagt, að þá get ég tjáð mig efnislega um málið og þá getur ráðuneytið tekið á því í samræmi við þá niðurstöðu. (Forseti hringir.) En engin niðurstaða fékkst í málið í dag.

Öll umræðan: 123. fundur. Lekinn í innanríkisráðuneytinu.

<http://www.althingi.is/alttext/143/06/118151252.sgml>

15.9.2014. Sérstök umræða um Stjórnarráð Íslands. Viðbrögð fjármálaráðherra vegna stöðu lekamáls og tengdra mála, nýtt embætti dómsmálaráðherra í forsætisráðuneyti, afsögn ráðherra og möguleg vantrauststillaga.

Arni Páll Árnason. [15:38] Virðulegi forseti. Við höfum undanfarna mánuði orðið vitni að sérkennilegri atburðarás vegna hins svokallaða lekamáls og tengdra mála. Ég ætla ekki að gera efnisatriði þess máls eða þeirrar rannsóknar sem nú stendur yfir af hálfu umboðsmanns Alþingis að umtalsefni hér og mikilvægt fyrir okkur að biða niðurstöðu umboðsmanns í athugun hans.

Það sem skiptir máli hins vegar að ræða núna eru viðbrögð formanns Sjálfstæðisflokksins við þeirri stöðu sem upp kom. Honum ber sem formanni stjórnarflokks að standa vörð um stjórnfestu og leikreglur réttarríkisins, að tryggja að ábyrgð fylgi valdi. Hluti af því er að tryggja að stjórnáramenn beri ábyrgð og axli ábyrgð af gerðum sínum til að hlífa stjórnkerfinu og embættiskerfinu við óþarfaálitshnekki og gagnrýni. Þar bregst honum algerlega bogalístin. Þegar aðstoðarmaður ráðherra var ákærður fyrir að misfara með opinber gögn í ráðuneyti ráðherrans var ljóst að ráðherrann gat ekki setið áfram. Það var grundvallaratriði sem allir voru sammála um, jafnt helstu málsvarnarmenn ráðherrans og ráðherrann sjálfur. Enginn lét sér koma til hugar að ráðherrann gæti setið áfram við þessar aðstæður.

Þá kemur að því hvað gerist næst. Í öllum öðrum löndum á öllum tímum og á Íslandi allt fram til þessa dags hefði það leitt til þess að ráðherrann axlaði pólitíska ábyrgð og segði af sér, en formaður Sjálfstæðisflokksins virðist ekki hafa ráðið við þá leið. Lausnin var frekar að koma í veg fyrir að ráðherrann axlaði ábyrgð á eigin verkum og aðstæðum sem upp voru komnar og þá þurfti frekar að brjóta upp ráðuneytið en að tryggja að ráðherrann axlaði pólitíska ábyrgð. Uppbrot innanríkisráðuneytisins er svo greinilega klæðskerasaumað að þessum flótta Sjálfstæðisflokksins frá pólitískri ábyrgð.

Fyrir helgi var kynnt hér heildarstefnumörkun um réttarvörslukerfið. Á sama tíma er það brotið upp með þessari breytingu. Stjórnarflokkarnir hafa oft talað um fjölgun ráðuneyta og breytingu á Stjórnarráðinu en aldrei nefnt dómsmálaráðuneytið í því samhengi fyrr en nú að þessi breyting er gerð. Og hvað er gert? Jú, innanríkisráðherra heldur áfram að vera með

fullnustu refsinga en dómsmálaráðherra með lögregluna. Innanríkisráðherra er áfram með fullnusturéttarfar en dómsmálaráðherra með dómstólana. Ekkert sýnir betur hversu sundurlaust kerfi réttarvörslunnar í landinu er orðið eftir þessar handahófskenndu breytingar.

Það eru fjölmörg dæmi frá nágrannalöndunum um afsagnir ráðherra vegna mála mjög áþekkra þeim sem upp hafa komið í þessu tilvik. Fyrir því er ástæða. Dómsmálaráðherrar fara með þannig málaflokka, réttarvörslukerfið í heild, málefni innflytjenda, málefni fangelsa og svo mætti lengi telja. Það er hins vegar mjög alvarlegt mál ef Sjálfstæðisflokkurinn ræður ekki við að finna pólitískri ábyrgð farveg. Ef pólitíkin bregst verðum við að geta treyst því að pólitíkin bregðist við. Ef pólitíkin bregst á ekki að breyta stjórnkerfinu. Ef stjórnkerfið bregst hins vegar er sjálfsagt að breyta því, en í þessu máli er öllum ljóst að það var ekki stjórnkerfið sem brást. Það viðbragð að brjóta upp ráðuneytið, málafloknum til ærins tjóns, byggir ekki á efnislegri greiningu heldur vandræðalegum viðbrögðum formanns Sjálfstæðisflokksins við málum sem upp eru komin.

Við eigum mikið undir því, til að tryggja stjórnfestu, að við stöndum líka vörð um réttarvörslukerfið í heild. Umboðsmaður Alþingis er hluti af réttarvörslukerfinu í heild. Samt fannst formanni Sjálfstæðisflokksins eðlilegt að víkja að honum með aðfinnslum í yfirstandandi rannsókn hans. Ég velti þeirri spurningu upp: Hefði formaður Sjálfstæðisflokksins gert það ef um lögreglurannsókn væri að ræða? Er eðlilegt með þessum hætti að sveigja að umboðsmanni Alþingis meðan hann er með mál til meðferðar? Ég tel svo ekki vera.

Með lögum skal land byggja, stendur á búningi hvers einasta lögreglumanns í landinu. Hluti af því er að réttarvörslukerfið í heild standi fyrir sínu og að forustumenn í stjórnámálum verji það og standi með því þegar að því er sótt. En það skiptir líka máli að pólitísk ábyrgð sé öxluð af stjórnámálamönnum en henni ekki ýtt á herðar embættiskerfisins eða stjórnkerfisins. Stjórnámálamenn verða að standa undir pólitískri ábyrgð.

Fjármála- og efnahagsráðherra: [15:43] Herra forseti. Það er sjálfsagt að taka þátt í sérstakri umræðu um málefni Sjálfstæðisflokksins. Hér get ég vel staðið sem formaður Sjálfstæðisflokksins og veitt hv. þingmanni svör við þeim álitafnum sem hann telur að hafi komið upp innan Sjálfstæðisflokksins. Ég kannast ekki við að hér hafi nokkurt einasta atriði verið nefnt sem tengist stöðu minni sem fjármála- og efnahagsráðherra.

Það er víða komið við. Það er nefnt að tryggja þurfi stjórnfestu. Í núverandi ríkisstjórn sitja níu ráðherrar, það er sama fólkið og tók við fyrir rétt rúmu ári síðan. Eina breytingin sem hefur orðið er sú að með forsetaúrskurði frá 26. ágúst tók hæstv. forsætisráðherra við sex málaflokkum og gegnir nú embætti dómsmálaráðherra. Ráðuneytinu hefur ekki verið skipt upp. Þessi tilhögun er í fullkomnu samræmi við ákvæði stjórnarskrár og lög um Stjórnarráð Íslands. Ég vænti þess að hv. þingmaður sé mér sammála um það að forsætisráðherra og forseti Íslands hafi við útgáfu forsetaúrskurðar nr. 90/2014 verið fullkomlega innan þess ramma sem stjórnarskrá Íslands og lög um Stjórnarráð Íslands setja.

Til að gæta að samhengi hlutanna er ekki úr vegi að líta aðeins á hvernig stjórnvörslu var viðhaldið hér í síðustu ríkisstjórn á árunum 2009–2013. Í þeirri ríkisstjórn sat einmitt málshefjandi, hv. þm. Árni Páll Árnason. Í ríkisstjórninni sem tók við árið 2009 og sat þar til ný ríkisstjórn tók við stjórnartaumunum sátu 15 ráðherrar. Af þessum 15 sátu einungis tveir allan tímann í sama ráðuneyti undir sama heiti, þau Jóhanna Sigurðardóttir og Össur Skarphéðinsson. Þrír voru fjármálaráðherrar, þrír gegndu embætti ráðherra í heilbrigðisráðuneytinu og svo varð það velferðaráðuneyti síðar með samruna við félagsmálaráðuneytið, tveir voru dómsmálaráðherrar en það ráðuneyti rann síðan saman við önnur ráðuneyti í innanríkisráðuneyti, tveir voru efnahags- og viðskiptaráðherrar o.s.frv. Menn þekkja þessa sögu, endalausar hræringar og allt annað en það sem gæti fallið undir heitið stjórnfesta í Stjórnarráðinu.

Þess má geta að hv. málshefjandi gegndi tveimur ráðherraembættum í ríkisstjórninni, fyrst sem félagsmálaráðherra og svo sem efnahags- og viðskiptaráðherra en var síðan utan ríkisstjórnar frá áramótum 2011/2012. Það væri svo sem efni í sérstaka umræðu í þinginu ef við viljum fara að taka sérstaka umræðu um það sem er að gerast bak við tjöldin innan flokkanna o.s.frv. Hver var aðdragandi þess að hæstv. ráðherra þess tíma var beðinn um að víkja úr ríkisstjórninni? Var það til að lúta agavaldi formannsins til að tryggja framgang einstaka mála sem ríkisstjórnin hafði sett á oddinn? Hvað var á seyði? Hvers vegna hætti Jón Bjarnason í ráðuneytinu? Við höfum reyndar lesið um það í hans eigin skrifum.

Þetta eru dæmi um mál sem hv. þingmaður vill taka til umræðu í þinginu og lúta að því hvernig formenn í stjórnmalaflokkum eiga að beita agavaldi sínu yfir ráðherrum í einstöku ráðuneytum. Það sem hv. þingmaður vék að og er rétt er það að málið sjálft er til skoðunar. Það er hjá umboðsmanni, ekki satt? Hæstv. ráðherra hefur nýlega veitt svör við þeim spurningum sem að henni hafa beinst. Hv. þingmaður vill bíða eftir svörum og ég ætla líka að gera það. Það er sagt að ég hafi gagnrýnt umboðsmann. Ég hef ekki gagnrýnt umboðsmann fyrir neitt efnislegt í þessu máli. Ég áskil mér hins vegar allan rétt til að hafa skoðun á því hvernig formlega er staðið að hlutum í stjórnsýslunni hjá okkur og þar á meðal hjá umboðsmanni Alþingis og stend við það sem ég sagði í því sambandi. Mér þótti athyglisvert svo ekki sé meira sagt að sá sem mesta ábyrgð ber á því fyrir þingið að tryggja að málsmeðferðarreglur séu virtar, að andmælaréttar sé gætt, að meðalhófs sé gætt o.s.frv., skyldi velja þá leið án sýnilegrar ástæðu að hefja umræðu um málið með því að senda það til fjölmiðla áður en báðar hliðar þess höfðu komið fram og þeim sem spurður hefur verið hefur ekki gefist færi á að svara.

Hv. þingmaður getur haft sínar skoðanir á því hvenær ráðherrar eigi að víkja til að axla pólitíska ábyrgð. Hann verður bara að geyma þær fyrir sig. Honum er frjálst að tala um þær eins og honum sýnist. Ég er hins vegar sjálfur þeirrar skoðunar að þetta sé tæplega vettvangurinn til að ræða um það við formenn í stjórnmalaflokkum hvort þeir hafi gengið nægilega eftir því við eigin flokksmenn að þeir axli pólitíska ábyrgð. Svo vitum við öll (Forseti hringir.) sem erum hér saman komin að þingið hefur sín eigin úrræði sem menn heykjast á (Forseti hringir.) að beita.

Steingrímur J. Sigfússon: [15:49] Herra forseti. Það er auðvitað ekki góður kostur að hringla í skipulagi ráðuneyta innanríkisráðuneytisins frekar en annarra ráðuneyta út af hörmungarmáli eins og þessu. Hæstv. fjármála- og efnahagsráðherra verður nú að þola það að rætt sé um málin í dag, eins og menn megi það ekki vegna þess að eitthvað annað kunni einhvern tímann að hafa gerst áður. Það er reyndar sköndin niðurstaða af þessu máli að hæstv. forsætisráðherra Sigmundur Davíð Gunnlaugsson er orðinn undirráðherra í innanríkisráðuneytinu, undir hæstv. ráðherra Hönnu Birnu Kristjánsdóttur sem fer með yfirstjórn ráðuneytisins samkvæmt forsetaúrskurðinum.

Það er mér með öllu óskiljanlegt að hæstv. ráðherra skyldi ekki stíga til hliðar eða a.m.k. færa að færa sig í annað ráðuneyti og annar ráðherra færi þá tímabundið með innanríkisráðuneytið þegar í stað eftir að lögreglurannsóknin hófst. Það er óskiljanlegt. Var enginn með dómgreind eða reynslu þarna á bænum til þess að benda á hið augljósa í þessu máli? Lögreglurannsókn á ráðuneyti nánast án fordæma er grafalvarlegt mál, hvaða ráðuneyti sem á í hlut. Ef hún beinist að ráðherranum sjálfum, aðstoðarmönnum hans og ædstu embættismönnum, hvað þá ef í hlut á sjálft ráðuneyti lögreglu- og dómsmála – ráðuneytið sem fer með réttarfarsmál í landinu, að það sæti rannsókn lögreglu, undirstofnunar, er svo fráleit staða að ég skil bara ekki það dómgreindarleysi, reynsluleysi eða andvaraleysi sem þar var á ferð.

Það er ekki einkamál hæstv. innanríkisráðherra Hönnu Birnu Kristjánsdóttur. Því er það eðlilegt að taka upp við forustumenn ríkisstjórnarflokkanna: Hvernig gat þetta gerst, samanber öll vandræðin sem af því hafa hlotist og þarf ekki að vísa til? Þannig að ég tel ekki nema eðlilegt að hæstv. fjármála- og efnahagsráðherra og þá ekki síður hæstv. forsætisráðherra, sem ber auðvitað yfirbyrgð á því að (Forseti hringir.) svona hlutir gerist ekki í hans ríkisstjórn, séu teknir upp í þeim efnum.

Guðmundur Steingrímsson: [15:51] Virðulegur forseti. Það er ágætlega talað um þetta á íslensku, maður gegnir embætti, maður gegnir stöðu. Maður ræður ekki embættinu eða nýtur þess eða eitthvað svoleiðis, við tölum ekki um það þannig. Við tölum um að gegna því, maður á að hlýða því, maður á að gera eins og embættið segir. Maður á að gera embættinu gagn. Maður er sem sagt minni en embættið, embættið er stærra en manneskjan sem gegnir því. Og ef maður gegnir embættinu á maður að passa upp á að embættið bíði ekki skaða af veru manns í því og skila því góðu til þess næsta sem gegnir því. Mér finnst þessi prinsipp hafa verið brotin í þessu máli.

Ríkisstjórnin ákveður hvaða fagsvið eiga að vera hjá hvaða ráðherraembætti í ríkisstjórn. Þær ákvarðanir eru teknar væntanlega á faglegum grunni með hag stjórnsýslunnar að leiðarljósi, með hag almennings að leiðarljósi, með þjóðarhag að leiðarljósi. Hér er skipt upp fagsviðum vegna þess að ein manneskja hefur lent í vandræðum með stjórnsýslulegar ákvarðanir sínar. Það er sem sagt ekki þjóðarhagur sem ræður ferð, það er ekki hagur embættisins. Þetta er villan í málinu.

Manneskjan sem gegnir embætti innanríkisráðherra var fyrir margt löngu orðin óhæf til að gegna því embætti vegna þess að hún sætti rannsókn, hún og hennar aðstoðarmenn. Hún fer með stjórn lögreglumála í þessu embætti. Það er alveg sama, burt séð frá því hvort það verði felldur dómur henni í óhag eða ekki þá snýst þetta um að vernda embættið og víkja einfaldlega til hliðar á meðan á þessu stendur.

Tökum nærtækt dæmi eða bara dæmi sem gæti alveg komið upp einhvern tíma. Ef fjármálaráðherra í ríkisstjórn sætti skattrannsókn eða einhver aðstoðarmanna hans, væri það þá nægjanlegt til þess að verja embættið og stjórnsýsluna (Forseti hringir.) að hann mundi fela öðrum ráðherra að fara með málaflokk (Forseti hringir.) skattrannsóknna? Auðvitað ekki.

Höskuldur Þórhallsson [15:54] Virðulegi forseti. Ég hjó eftir því hér í upphafsorðum hv. þm. Árna Páls Árnasonar að um leið og hann ætlaði sér að fjalla um lekamálið þá ætlaði hann sér ekki að fjalla um það efnislega. Það er afar erfitt að fjalla um málið hér úr ræðustól Alþingis án þess að víkja að því efnislega með einum eða öðrum hætti. Ég mundi segja að það sé óhjákvæmilegt. Mér fannst hv. þingmanni ekki takast neitt sérstaklega vel upp.

Umboðsmaður Alþingis er með málið til rannsókna og skoðunar. Hann tók það upp að eigin frumkvæði samkvæmt 5. gr. laga um umboðsmann Alþingis og hann hefur gefið það út að hann muni gefa Alþingi sérstaka skýrslu um málið. Það er fullkomlega óeðlilegt og rangt að Alþingi fjalli efnislega um málið.

Ég tek eftir því að hv. formaður eftirlits- og stjórnskipunarnefndar tekur ekki þátt í þessari umræðu sem lýtur jú beint að því efni sem nefndin hans mun fá til efnislegrar meðferðar. Ég tel að það sé nákvæmlega af þeirri einni ástæðu að við eigum ekki að fjalla efnislega um mál sem er til meðferðar hjá umboðsmanni Alþingis.

Innanríkisráðherra verður að fá að njóta sannmælis í málinu. Ég held að við verðum að halda því til haga að hún hefur stigið til hliðar sem dómsmálaráðherra. Allir sem koma að þessu máli verða að fá að njóta sannmælis en það er okkar hlutverk hér á Alþingi að gæta að þriggreiningu ríkisvaldsins. Lýðræðið okkar er þannig skipað að vald fylgist með valdi, framkvæmdarvaldið, löggjafarvaldið og dómsvaldið eiga að tempra hvert annað. Það er líka rangt

að umboðsmaður Alþingis sé hluti af réttarvörslukerfinu í heild. (Forseti hringir.) Hann er undirstofnun Alþingis. Við verðum að virða þá stjórnskipun sem er í landinu.

Helgi Hrafn Gunnarsson: [15:56] Virðulegi forseti. Það hefur þegar komið fram hjá hæstv. innanríkisráðherra hvers vegna hann baðst lausnar frá skyldum dómsmálaráðherra. Ástæðan er í einu orði lekamálið. Nú gæti ég haldið langa ræðu um að þau viðbrögð ráðherrans hefðu verið of lítil, of seint en sú ræða þyrfti að vera mun lengri en þær tvær mínútur sem hverjum þingmanni er úthlutað í þessari umræðu og jafnvel þótt hann talaði tvisvar. Því er ekki hægt að ræða þetta mál efnislega nógu ítarlega fyrr en til kasta kemur þingmál sem heimilar lengri ræðutíma. Slíkt þingmál verður lagt fram nema hæstv. innanríkisráðherra hafi vikið að fyrra bragði þegar að því kemur.

Ein ástæðan fyrir því að vantrauststillaga hefur ekki þegar verið lögð fram er sú að píratar vilja allra síst þvælast fyrir vinnu umboðsmanns Alþingis meðan hann hefur málið til athugunar en við höfum leitað til sérfræðinga til að fá úr því skorið með vissu hvort við getum lagt fram vantrauststillögu án þess að stíga á tær umboðsmanns Alþingis.

Um ráðuneytið sjálft og uppskiptingu þess má segja að það hlýtur að teljast subbulegt að brjóta upp innanríkisráðuneytið í þeim eina tilgangi að reyna að bjarga pólitísku lífi eins tiltekna ráðherra. Þvílík pólitísk meðvirkni er til skammar. Eina markmið þeirrar aðgerðar virðist vera að halda þessum tiltekna einstaklingi, hæstv. innanríkisráðherra Hönnu Birnu Kristjánsdóttur, í ráðherrastól. Mér er fyrirmunað að ímynda mér hvaða heilvita manni þætti það málefnaleg ástæða. Hinn möguleikinn er sá að allt aðrar ástæður séu þar að baki og það hafi í raun verið löngu ákveðið. En þá er ekki hægt að láta eins og þetta séu viðbrögð við lekamálinu og liggur það því óafgreitt. Hvorugur kosturinn er ásættanlegur.

Meint ábyrgð flokksformanns á ráðherranum í sínum flokki er hér einnig til umræðu, en nú er tíma mínum lokið og ég mun víkja að því efni í seinni ræðu minni.

Helgi Hjörvar: [15:58] Virðulegur forseti. Einn af meginlærdómunum sem við drógum af óförum okkar, því hrúni sem hér varð árið 2008, er að við erum lítil þjóð, við erum aðeins 0,3 milljóna manna þjóð. Við þurfum að halda vel á spöðunum í því að standa vörð um eftirlitsstofnanir okkar í þessu litla samfélagi, um sjálfstæði þeirra og að skipuleggja stjórnkerfi okkar eins vel og við getum þannig að stofnanir stjórnkerfisins séu eins öflugar og kostur er í litlu landi eins og Íslandi. Þetta hefur verið viðleitnin á Alþingi alveg frá hrúni. Sameining ráðuneyta á síðasta kjörtímabili sneri að því markmiði að styrkja Stjórnarráðið og styrkja ráðuneyti þess með því að sameina lítil og vanmáttug ráðuneyti í stærri og öflugri einingar til þess að styrkja og efla stjórnkerfi okkar.

Það er dapurlegt að svona fáum árum eftir að illa för séum við aftur farin að brjóta upp það sem við höfum skapað, bæði í tengslum við vandræði eins pólitísku ráðherra sem hefur beðist lausnar frá tilteknum embættisskyldum og í öðrum ráðuneytum í Stjórnarráðinu þar sem komnir eru inn fleiri en einn ráðherra í sama ráðuneyti og boðuð er uppskipting á ráðuneytum sem við vorum rétt í þessu að efla vegna þess að stjórnkerfi okkar var of veikt, að ekki sé nú talað um þann skelfilega vanda sem við erum komin í með eftirlitsstofnanir okkar, stöðu þeirra og þá virðingu sem við í þessum sal eigum að sýna þeim.

Brynjar Nielsson: [16:00] Hæstv. forseti. Ég verð að segja að þetta er svolítið undarleg umræða. Það var byrjað á að tala um að þetta snerist ekki um lekamálið heldur stjórnfestu. Hvert hefur umræðan farið? Hefur hún snúist um stjórnfestu í Stjórnarráðinu? Nei, hún snýst auðvitað bara um þetta eina mál.

Það er mikilvægt að ráðherrar sem eru æðstu menn í ráðuneytum, æðstu menn framkvæmdarvaldsins, missi ekki almennt hæfi þegar að þeim er sótt. Vissulega getur verið vanhæfi hvað varðar sérstakt hæfi. Þess vegna er farin sú leið að færa málaflökka undir annan

ráðherra sem er mjög eðlileg leið. Það yrði minni stjórnfesta ef menn þyrftu alltaf að rjúka alla leið út úr framkvæmdarvaldinu vegna mála af þessu tagi.

Ég tel mikilvægt að sá sveigjanleiki sem síðasta ríkisstjórn kom á og taldi mikilvægan – við getum síðan deilt um það hvort það sé yfir höfuð gott, en þessi leið var farin og það er mjög eðlilegt að hún skyldi farin með þessum hætti.

Mér finnst líka undarlegt að það sé verið að stilla formönnum stjórnarflokkanna upp með einhverjum hætti og ræða hvað þeir ætli að gera í þessu. Svona er þetta gert, menn bíða núna niðurstöðu umboðsmanns og þá verða teknar ákvarðanir sem þingið auðvitað gerir sjálf.

Steingrímur J. Sigfússon: [16:02] Herra forseti. Í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er texti sem ástæða virðist til að rifja upp, t.d. í ljósi síðustu ræðu. Þar segir, með leyfi forseta:

„Í grunninn byggist íslensk stjórnsýsla á „miðstýringu þar sem ráðherrann hefur alla þræði í hendi sér“. Ráðherrar njóta mikils sjálfstæðis án þess að búa við ríkar kröfur um pólitíska og siðferðilega ábyrgð. Þetta er slæm blanda og í raun ávísun á óábyrga meðferð valds. Hérlandis hafa ekki tíðkast svokallaðar „heiðursmannaafsagnir þar sem ráðherrar hafa tekið afleiðingunum af því að stjórnsýsla á þeirra vegum hefur brugðist á einn eða annan hátt með því að segja af sér“. Í stað heiðursmannareglunnar hafa íslenskir stjórnámálmenn fremur vísað í sakamannaregluna sem kveður á um að þeim eigi að vera sætt uns sekt er sönnuð: „[S]tjórnámálmenn [...] afsaka oftast ávirðingar sínar með því að reglur skorti eða [...] að enginn teljist sekur fyrr en sök sannast og vafi komi sökunauti í hag. Hér samsama þeir sig sakamanninum og einblína á lagabókstafinn. Þeir gefa því engan gaum að í stjórnámálum á önnur regla að gilda, sú að vafi sé túlkaður gegn stjórnámálmanninum, því að nálægðin ein við spillingu veldur trúnaðarbresti, en fullur trúnaður er undirstaða fulltrúalýðræðis.““

Herra forseti. Höfundar þessa texta sem orða svo vel og í hnotskurn það sem hér á við, kjarnann í því, verða ekki sakaðir um að hafa sett þessi orð á blað með hliðsjón af lekamálinu því að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis kom út í apríl 2010. (VigH: Er það Jóhanna ...?)

Brynhildur S. Björnsdóttir: [16:04] Virðulegi forseti. Án þess að vilja hljóma klisjukennnd held ég að hér sé fullkomin birtingarmynd af því þegar landsmenn kalla eftir og eiga skilið auðmýkt hjá leiðtogum sínum þar sem stolt og staðfesta er lögð til hliðar og traust á Alþingi og stjórnsýslan í heild er sett í fyrsta sæti. Framkvæmdarvaldið, einstök embætti og stjórnsýslan er nefnilega mun stærra en einstaka persónur innan hennar.

Það er nefnilega ekki bara í lagi heldur nauðsynlegt að leiðtogar okkar geti viðurkennt vanmátt sinn þegar svona alvarleg mál koma upp, tekið ábyrgð og stigið til hliðar þegar störf þeirra og náninna samstarfsmanna þeirra eru til rannsóknar. Með því mundi hæstv. ráðherra sýna auðmýkt og styrk í senn. Það er sárt að horfa upp á atburðarás sem verður eiginlega bara vandræðalegri og vandræðalegri með hverjum deginum sem líður.

Eftir heila rannsóknarskýrslu um lélega stjórnarhætti í aðdraganda hrunsins hljóttum við að geta gert betur. Hvenær ætlar Alþingi að vera til fyrirmyndar í vönduðum stjórnarháttum?

Helgi Hrafn Gunnarsson: [16:06] Virðulegi forseti. Ein af áherslum hv. málshefjanda þessarar umræðu er ábyrgð formanns flokks á að tryggja að ráðherrar axli pólitíska ábyrgð.

Þarna finnst mér skjóta skökku við. Formaður flokks gegnir ekki því hlutverki að tryggja að aðrir ráðherrar axli ábyrgð. Um þetta má vitna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og gagnrýni hennar á svokallað oddvitaræði. Það er forsætisráðherra, ekki flokksformenn, sem ber ábyrgð á ráðherrum í sinni ríkisstjórn að því marki sem þeir rísa ekki undir henni sjálfir.

Um þetta segir einnig í fræðiritinu Þingræði á Íslandi, með leyfi forseta:

„Gæta verður að því í umfjöllun um ráðherra að embætti þeirra eru að því leyti sérstök að ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnslunni en eru háðir meiri hluta þingsins og forsætisráðherra um stöðu sína.“

Ergó, ráðherra er háður forsætisráðherra um stöðu sína en ekki formanni flokks síns.

Ég dreg tvær ályktanir af þessu. Annars vegar styrkir þetta áhyggjur mínar sem ég hef ítrekað hér við önnur tilefni en það er að við virðumst ekki öll hafa lært nógu mikið af hrúinu. Hitt er að enn og aftur lítur út fyrir að hæstv. fjármálaráðherra sé ívið líklegri til að afgreiða mál sem með réttu tilheyrja hæstv. forsætisráðherra.

Hvað varðar það að þessu ráðuneyti hafi verið skipt upp getur það ekki verið mikilvægara að einn tiltekinn einstaklingur sé innanríkisráðherra en að það sé traust til stjórnslunnar. Og hvort sem okkur líkar betur eða verr hefur þetta traust dvínað mjög mikið síðasta tæpa árið eða svo. Og það er ábyrgðarhlutverk hæstv. ráðherra og okkar hv. þingmanna að tryggja að almenningur og Alþingi geti treyst stjórnslunni. Á meðan svo er ekki af einni eða annarri ástæðu erum við að bregðast skyldum okkar.

Arni Páll Árnason: [16:07] Virðulegi forseti. Ég þakka þessa umræðu hér í lokin. Ég held að hún hafi orðið til góðs og hún hefur skýrt ýmislegt. Það er mikilvægt að hafa í huga að hér er ekki hægt að bera þetta mál saman við ráðherrabreytingar sem stafa af því að forsætisráðherra fari með verkstjórnarvald, eða stjórnarflokkar. Hér er um það að ræða að það er ráðherra sem kemst sjálfur að þeirri niðurstöðu að hann geti ekki gegnt tilteknum málaflökkum sem undir hann heyrja. Þá er farin sú leið að brjóta upp ráðuneytið og taka undan honum þá málaflökka.

Það er það sem hér er gagnrýnt. Til þess þarf tilverknað formanna beggja stjórnarflokka og ábyrgðin er auðvitað á höndum formanns þess flokks sem ráðherrann tilheyrir. Ef það er svona sjálfsgöð leið að taka ákveðna málaflökka undan ráðherra til að hann fái áfram að sitja, af hverju er þá ekki eitt einasta dæmi í stjórnmalasögu Vesturlanda um að þessu úrræði hafi verið beitt, ekki í nokkru ríki?

Þegar við horfum á öll þau tilvik þar sem dómsmálaráðherrar hafa þurft að víkja vegna þess að tiltrú á þá hefur rýrnað vegna tiltekinna atvika, jafnvel atvika sem eru ekki þeim persónulega að kenna á nokkurn hátt, hefur það aldrei gerst svo dæmi sé tekið – það hefur oft gerst að dómsmálaráðherrar í nágrannalöndum okkar hafa sagt af sér vegna flóttu hættulegra manna úr fangelsi sem er alls ekki á þeirra ábyrgð – að fangelsismál séu undan þeim tekin og þeir látnir sitja áfram.

Virðulegi forseti. Ef haldið er áfram á þessari leið endum við í lausnum eins og þeirri sem hv. þm. Guðmundur Steingrímsson nefndi hér, að þá verði búið til sérstakt skattamálaráðuneyti ef fjármálaráðherra sætir skattrannsókn eða ef menntamálaráðherra gerir eitthvað sem veldur því að hann geti sinnt málefnum grunnskóla verði búinn til sérstakur grunnskólamálaráðherra. (Gripið fram í.) Allir sjá að þetta er ófær leið. (Forseti hringir.) Hér reynir á stjórnfestu. Stjórnfestu er að ábyrgð sé borin af þeim sem eiga að bera hana. (Forseti hringir.) Stjórnmalamenn verða að bera ábyrgð. (Forseti hringir.) Þannig einungis tryggjum við tiltrú á stjórnmalum.

Fjármála- og efnahagsráðherra: [16:10] Herra forseti. Nokkur orð í lok umræðunnar. Í fyrsta lagi geta þeir sem sátu í síðustu ríkisstjórn talað sig hása um stjórnfestu en þeir sátu ekki í ríkisstjórn sem þekkt verður fyrir stjórnfestu, svo mikið er víst.

Þær miklu breytingar sem urðu á síðasta kjörtímabili hafa til dæmis orðið formanni Lögmannafélagsins og formanni Dómarafélagsins tilefni til greinaskrifa um það að málaflökkar

eins og dómsmálin hafi orðið út undan í áherslum í þeim breytingum sem voru gerðar á síðasta kjörtímabili. Um þetta má lesa í blaðagrein sem var rituð um efnið. Það var sérstaklega tekið fram að það væri ekki við starfsmenn þeirrar skrifstofu að sakast sem fer með málaflokkinn en þar var bryddað upp á því hvort ekki væri ástæða til að endurvekja dómsmálaráðuneytið.

Ég vil líka segja hér vegna þess sem sagt hefur verið um heiðursafsagnir að þar er greinilega mun auðveldara um að ræða en í að komast. Og skyldi engan undra. Það hafa allir metnað til að skila vel af sér, eins og hefur verið komið inn á hér, þeim embættum sem þeir hafa tekið að sér að gegna. En við höfum svo sem alveg dæmin á undanförunum árum um að maður hafi velt því fyrir sér hvort ekki væri tilefni til afsagnar. Ef menn lenda til dæmis upp á kant við 98% þjóðarinnar í almennri atkvæðagreiðslu (Gripið fram í: Rétt.) veltir maður fyrir sér hvort það gæti verið komið upp tilefni til heiðursafsagnar. Það varð ekki.

Aðalatriði málsins er að af þessari umræðu hér í dag mætti ætla að stjórnarandstaðan eða yfir höfuð þingið hefði engin tæki, engin úrræði til að knýja fram afsögn ráðherra ef ástæða þætti til. En við vitum það sem erum hér samankomin að það tæki er til, það er hægt að lýsa yfir vantrausti á ráðherra ef menn telja að hann hafi ýmist brotið af sér eða njóti ekki lengur trausts til að gegna embættinu. Það hefur enginn tekið það tæki af neinum (Forseti hringir.) sem hér er inni eða hefur tekið til máls í dag.

Öll umræðan: 5. fundur 144. lj. Stjórnarráð Íslands.
<http://www.althingi.is/alttext/144/09/115153815.sgml>

Fylgiskjal VI.**Álit umboðsmanns Alþingis, mál nr. 8122/2014.**

(Af vef umboðsmanns Alþingis.)

Lögreglu- og sakamál. Yfirstjórnarhlutverk ráðherra. Sjálfstæði og hlutlægni við rannsókn sakamáls. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Málefnaleg stjórnsýsla.

Sérstakt hæfi. Samskipti ráðherra við forstöðumann undirstofnunar.

Aðstoðarmenn ráðherra. Siðareglur. Skráning formlegra samskipta.

Upplýsingaskylda stjórnvalda gagnvart umboðsmanni.

(Mál nr. 8122/2014)

Hinn 29. júlí 2014 birtist frásögn í DV um að innanríkisráðherra hefði átt í samskiptum við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu á sama tíma og rannsóknin var í gangi. Eftir að hafa rætt við lögreglustjórann og ríkissaksóknara og ritað innanríkisráðherra tvö fyrirspurnarbréf, auk þess sem forsætisráðherra voru einnig sendar fyrirspurnir, hóf umboðsmaður Alþingis hinn 25. ágúst sama ár frumkvæðisathugun á samskiptunum með vísan til þeirra heimildar sem honum er fengin í lögum um umboðsmann Alþingis þess efnis.

Við lokaafgreiðslu málsins kynnti umboðsmaður þáverandi innanríkisráðherra frekar tilefni athugunar sinnar og þær lagareglur sem þar reyndi á. Einnig gerði umboðsmaður grein fyrir þeirri afstöðu sinni að stjórnvöld geti ekki skorast undan því að veita umboðsmanni réttar upplýsingar um málsatvik. Í framhaldi af því afhenti fyrrverandi ráðherra umboðsmanni bréf 8. janúar 2015 þar sem ráðherrann gerði grein fyrir breyttri afstöðu sinni til atvika málsins og þeirra reglna sem áttu við um þau frá því sem kom fram í fyrri svörum og skýringum hans til umboðsmanns. Í bréfinu lýsti fyrrverandi ráðherra því yfir að þeim samskiptum ráðherra við lögreglustjóra sem um væri fjallað í málinu hefði í meginráttum verið rétt lýst að efni til í frásögn lögreglustjórans sem umboðsmaður hafði kynnt ráðherra. Jafnframt lýsti fyrrverandi ráðherra því yfir að það hefðu verið mistök af hans hálfu að eiga samskipti við lögreglustjórann vegna rannsóknarinnar meðan hún stóð yfir. Fyrrverandi ráðherra sæi nú að þessi samskipti hefðu hvorki verið fyllilega samrýmanleg stöðu hans sem yfirstjórnanda lögreglumála né því að lögreglustjórinn var forstöðumaður þess embættis sem vann að rannsókninni. Fyrrverandi ráðherra vissi nú að lögreglustjórinn kom lagalega sem slíkur að stjórn hennar sem forstöðumaður þess embættis sem vann að rannsókninni þrátt fyrir að annað hefði komið fram í samtölum þeirra. Þá tók fyrrverandi ráðherra fram að samskiptin hefðu ekki samrýmst nægilega hinni óskráðu hæfisreglu stjórnsýsluréttarins og ekki verið að öllu leyti réttmæt af hans hálfu gagnvart lögreglustjóranum. Fyrrverandi ráðherra hefði að viðstöddum umboðsmanni rætt við fyrrverandi lögreglustjóra og beðið hann afsökunar á þessum samskiptum og framgöngu sinni í þeim. Þá væri fyrrverandi ráðherra jafnframt ljóst eftir yfirferð yfir málið að þau svör og skýringar sem hann veitti umboðsmanni í bréfum í tilefni af fyrirspurnum hans hefðu mátt vera ítarlegri og með bréfinu vildi fyrrverandi ráðherra tryggja að hann hefði veitt umboðsmanni þær upplýsingar í samræmi við lög um umboðsmann Alþingis áður en athugun hans lyki.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með álit 22. janúar 2015.

Umboðsmaður tók fram að þótt í bréfi fyrrverandi ráðherra fælist breytt afstaða til þeirra lagalegu álitaefna sem á reyndi í málinu væri hún ekki að öllu leyti ótvíræð um tiltekin atriði

og hann myndi því gera grein fyrir álitinu sínu á því hvernig reyndi á þær reglur stjórnisýsluréttarins sem ættu að tryggja málefnalega stjórnisýslu með hliðsjón af lagareglum um sjálfstæði og stöðu lögreglunnar við rannsókn sakamála.

Eftir að hafa gert grein fyrir málsatvikum rakti umboðsmaður lagagrundvöll málsins. Hann fjallaði um lagareglur sem er ætlað að tryggja hlutlægni og sjálfstæði lögreglu við rannsókn sakamáls. Síðan benti hann á að af lögum leiddi að lögreglan félli undir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og að lögreglustjóri væri forstöðumaður embættis lögreglustjóra. Því næst fjallaði hann um reglur sakamálaréttarfars og tók m.a. fram að þeir sem rannsaka sakamál skulu vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar. Markmið rannsóknar sakamáls væri að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákærandi væri fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skyldi mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferð fyrir dómi. Umboðsmaður tók fram að lagaumgjörð um ákærendur og þann þátt í störfum lögreglu sem lýtur að rannsókn sakamála hefði verið talin leiða til þess að hvað sem liði yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra með lögreglunni heyrði til undantekninga að ráðherra gæti skipt sér af rannsókn sakamáls. Þannig gæti ráðherra ekki gefið viðkomandi lögreglustjóra fyrirmæli um rannsókn einstakra sakamála. Þá rakti umboðsmaður ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu um réttinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns og tók fram að það leiddi af honum að rannsóknaradili yrði að vera nægjanlega sjálfstæður og óháður þegar rannsókn lyti að brotum á þeim réttindum og frelsi sem sáttmálinn verndaði. Þar sem rannsókn lögreglu hefði beinst að broti sem hefði getað fallið undir 8. gr. sáttmálans, sem kvæði á um friðhelgi einkalífs, hefði getað reynt á hvort þessum kröfum sáttmálans væri fullnægt.

Því næst fjallaði umboðsmaður um reglur stjórnisýsluréttar um málefnalega stjórnisýslu. Annars vegar fjallaði hann um réttmættisreglu stjórnisýsluréttar en í henni felst að allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda þurfa að vera málefnalegar. Hins vegar fjallaði hann um hina óskræðu hæfisreglu stjórnisýsluréttar og tók fram að hún stæði því í vegi að stjórnvaldshafi sem færi með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart öðru stjórnvaldi hefði afskipti af einstökum málum eða meðferð stjórnvalda á því ef vanhæfisástæður þeirra reglna ættu við.

Vegna þess að í fyrra svari innanríkisráðherra til umboðsmanns kom fram að ríkissaksóknari hefði tekið ákvörðun um yfirstjórn á rannsókn sakamálsins tók umboðsmaður fram að rannsókn sakamála væri í höndum lögreglu nema öðruvísi væri mælt fyrir í lögum. Hann fengi ekki séð að í settum lögum hefði verið að finna heimild til fráviks frá þeirri reglu í málinu. Þá fengi hann ekki heldur séð að lögregla og ríkissaksóknara hefðu gengið út frá því við rannsóknina að henni ætti að hafa með öðrum hætti en kveðið væri á um í lögum. Rannsókn málsins hefði því verið í höndum embættis sem lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu veitti forstöðu. Umboðsmaður tók fram að í bréfi fyrirverandi ráðherra 8. janúar 2015 hefði hann breytt afstöðu sinni til þessa atriðis og því legði hann til grundvallar að það væri ágreiningslaust að rannsókn málsins hefði verið í höndum lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og þar með undir stjórn lögreglustjórans sem forstöðumanns þess embættis.

Næst vék umboðsmaður að þeirri athugasemd í fyrri svörum ráðherra að hann hefði í samskiptum sínum sett fram fyrirspurnir til að greiða fyrir rannsókn málsins og tryggja öryggi gagna frá ráðuneytinu. Umboðsmaður fjallaði um efni samskiptanna og komst að þeirri niðurstöðu að þau hefðu verið verulega umfram það sem gat samrýmt því að um væri að ræða efnislegar fyrirspurnir af hálfu innanríkisráðherra.

Umboðsmaður taldi jafnframt ljóst af efni samskipta innanríkisráðherra við lögreglustjórnann að þau hefðu falið í sér ítrekaða gagnrýni og beinar athugasemdir ráðherra við það

hvernig embætti lögreglustjórans stóð að rannsókninni, vinnubrögð lögreglunnar og einstakar rannsóknarathafnir. Hann liti svo á að þar hefði verið um að ræða harða gagnrýni ráðherra á ákvarðanir og störf lögreglunnar í málinu. Það var niðurstaða umboðsmanns að efni samskipta innanríkisráðherra við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu hefði ekki samrýmt þeim reglum sem ráðherra bar að virða um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar. Samskiptin hefðu því verið ósamrýmanleg stöðu ráðherra sem yfirstjórnanda lögreglunnar. Þá taldi umboðsmaður að tengsl ráðherra og hagsmunir af framvindu rannsóknar sakamálsins hefðu verið slíkir að þessi samskipti, miðað við efni þeirra, hefðu farið í bága við hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni. Umboðsmaður gat því ekki fallist á það sem fram kom í bréfi fyrrverandi innanríkisráðherra um að orðin „fyllilega“ og „nægilega“ ættu við. Þeim reglum sem um ræðir hefði einfaldlega ekki verið fylgt.

Umboðsmaður tók einnig fram að þegar ráðherra ætti í samskiptum við undirmenn sína eða forstöðumenn undirstofnana yrði hann að gæta að því að samskiptin væru málefnaleg gagnvart viðkomandi starfsmanni og að ekki væri gengið lengra en réttmætt gæti talist innan þess lagaramma og sjónarmiða sem við ættu hverju sinni. Til viðbótar kæmi sú almenna skylda ráðherra að sýna kurteisi, lipurð og réttssýni í samskiptum sínum við undirmenn sína. Umboðsmaður taldi að af lýsingu lögreglustjórans á tilteknum samtölum hans við ráðherra mætti ráða að ráðherra hefði ekki gætt þess nægjanlega að virða þá stöðu sem lögreglustjórninn var í og þau viðmið um háttsemi sem ráðherra ber að fylgja í samskiptum við forstöðumann undirstofnunar. Ráðherra hefur beðist afsökunar á þessum samskiptum og framgöngu sinni í þeim.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að samskipti aðstoðarmanna ráðherra, sem höfðu á þeim tíma réttarstöðu sakbornings, við lögreglustjóran þar sem þeir óskuðu eftir að hann brygðist við tiltekinni frétt hefðu ekki verið í samræmi við hina óskráðu hæfisreglu stjórn-sýsluréttarins.

Umboðsmaður taldi enn fremur að það gæti hvorki samrýmt sjónarmiðum um gagnsæja stjórnsýslu né lagareglum sem eftirlit umboðsmanns Alþingis byggist á að ráðherra eða lögmaður á hans vegum hefði beint samband við þann opinbera starfsmann sem veitt hefði umboðsmanni upplýsingar og krefði hann skýringar á því sem hann hefði greint umboðsmanni frá. Umboðsmaður tók fram að hann vænti þess að umfjöllun hans yrði stjórnvöldum almennt í framtíðinni tilefni til að gæta að þessum atriðum í störfum sínum.

Umboðsmaður taldi að innanríkisráðherra hefði ekki sýnt fram á að hann hefði fylgt 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, þar sem kveðið er á um skyldu ráðherra til að leita sér ráðgjafar. Hann beindi þeim tilmælum til þess ráðherra sem nú fór með innanríkisráðuneytið að framvegis verði gætt að þessu atriði í starfi ráðuneytisins.

Þá tók umboðsmaður fram að hann hefði sent forsætisráðherra bréf þar sem komið væri á framfæri tilteknum ábendingum um framkvæmd og grundvöll siðareglna fyrir ráðherra, reglur um skráningu formlegra samskipta og funda og hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra.

Umboðsmaður lagði áherslu á með vísan til þess eftirlitshlutverks sem honum er falið með stjórnsýslunni að afskipti ráðherra, sem fór með yfirstjórn lögreglunnar af lögreglurannsókn sakamáls, sem tengdist honum sjálfum á tiltekinn hátt, og sú framganga sem lögreglustjórninn lýsti væri ekki aðeins andstæð þeim reglum sem fjallað væri um í álitinu heldur einnig til þess fallin að gera þeim sem rannsaka sakamál óhægt um vik að rækja það starf sitt í samræmi við gildandi reglur. Þá væru slík afskipti almennt til þess fallin að skapa tortryggni um aðkomu ráðherra að lögreglurannsóknnum, óháð því hvort það hefði orðið reyndin í þessu tiltekna máli.

Að lokum tók umboðsmaður fram að í ljósi svara ráðherra til hans vegna athugunar á þessu máli teldi hann tilefni til að minna á að réttar upplýsingar um málsatvik væru í senn forsenda þess að umboðsmaður gæti lagt mat á lögmæti ákvarðana og athafna stjórnvalds miðað við raunveruleg málsatvik og veitt Alþingi réttar upplýsingar um starfshætti stjórnvalda. Að sama skapi væri slíkt grundvöllur fyrir því að starf umboðsmanns og niðurstöður hans gætu orðið þáttur í þinglegu eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Með bréfi sínu 8. janúar 2015 hefði fyrrverandi ráðherra bætt úr þeim annmarka sem hefði verið á fyrri svörum hans. Umboðsmaður tók þó fram að málið hefði orðið mun einfaldara í sniðum og ekki tekið þann tíma sem raunin varð ef sú afstaða ráðherra sem fram kom í bréfinu hefði komið fyrir fram. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til þess ráðherra sem nú fer með innanríkisráðuneytið að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem væru rakin í álitinu um upplýsingagjöf til umboðsmanns. Þá vænti hann þess að stjórnvöld gættu almennt að þessum sjónarmiðum í framtíðarstörfum sínum.

I. Frumkvæðisathugun umboðsmanns Alþingis

1. Tilefni og afmörkun athugunar

Hinn 29. júlí 2014 birtist frásögn í DV um að innanríkisráðherra hefði átt í samskiptum við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu. Þessi frásögn varð til þess að ég taldi ástæðu til að ræða við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu og ríkissaksóknara. Þau samtöl urðu mér tilefni til þess að óska eftir upplýsingum frá ráðherra um þessi samskipti og hvað hefði komið fram í þeim, fyrst með bréfi, dags. 30. júlí 2014, og síðar 6. ágúst s.á. Ljóst var að svörum ráðherra og lýsingu lögreglustjórans á tilefni samskiptanna og efni þeirra bar ekki saman í veigamiklum atriðum. Í málinu reyndi jafnframt á reglur og sjónarmið um sjálfstæði rannsakenda sakamála með tilliti til aðkomu ráðherra að þeim málum. Það var því niðurstaða mín að taka umrædd samskipti til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með bréfi, dags. 25. ágúst 2014, greindi ég innanríkisráðherra frá ákvörðun minni og óskaði eftir að ráðherra lýsti afstöðu sinni til lýsingar lögreglustjórans á efni samskiptanna og þeirra lagareglna sem ég taldi að reyndi á í málinu. Ráðherra svaraði með bréfi, dags. 9. september 2014.

Ég legg áherslu á að athugun mín á þessu máli beinist eingöngu að því hvort það hafi samrýmt gildandi reglum að innanríkisráðherra og aðstoðarmenn ráðherra hefðu þau samskipti við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu sem um er fjallað í þessu máli á sama tíma og embætti hans vann að lögreglurannsókn á kærnum vegna meintra brota sem kærendur töldu að mætti rekja til meðferðar innanríkisráðuneytisins og starfsmanna þess á trúnaðarupplýsingum um þá. Niðurstaða í því máli sem ríkissaksóknari höfðaði í framhaldi af rannsókninni, sem lokið var með dómi héraðsdóms 12. nóvember 2014 í máli nr. S-651/2014, breytir engu um þau afmörkuðu álitaeefni á sviði stjórnsýsluréttar og sérstakra reglna sem fjallað er um í þessu álitu. Athugun mín lýtur eingöngu að umræddum samskiptum sem áttu sér stað á fyrri hluta ársins 2014.

Þegar þau samskipti sem hér er fjallað um áttu sér stað gegndi Hanna Birna Kristjánsdóttir embætti innanríkisráðherra og fór þá m.a. með málefni ákærvalds, lögreglu og löggæslu, þar á meðal lögreglustjóraembættanna. Stefán Eiríksson gegndi þá embætti lögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu. Þegar vísað er til innanríkisráðherra, fyrrverandi innanríkisráðherra eða ráðherra í álitu þessu er átt við Hönnu Birnu Kristjánsdóttur og þegar talað er um lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu eða lögreglustjórann er átt við Stefán Eiríksson. Stefán hætti

sem lögreglustjóri í lok ágúst 2014. Hanna Birna Kristjánsdóttir óskaði eftir lausn frá embætti innanríkisráðherra hinn 21. nóvember 2014 og lét af embættinu 4. desember s.á.

Við undirbúning að lokaafgreiðslu þessa máls hef ég átt fundi og samtöl við Hönnu Birnu á tímabilinu frá 26. nóvember 2014 til og með 8. janúar 2015 þar sem ég hef farið yfir og kynnt henni frekar tilefni athugunar minnar og þær lagareglur sem þar reynir á. Með bréfi sem Hanna Birna afhenti mér 8. janúar 2015 gerir hún grein fyrir breyttri afstöðu sinni til atvika málsins og þeirra reglna sem þar áttu við um þau frá því sem kom fram í fyrri svörum og skýringum hennar til mín. Í næsta kafla er gerð grein fyrir efni bréfsins.

Ég lauk máli þessu með álit, dags. 22. janúar 2015.

2. Samskipti umboðsmanns Alþingis og stjórnvalda

Við athugun mína á þessu máli ritaði ég innanríkisráðherra alls þrjú bréf sem ráðherra svaraði. Ég fékk einnig afhent afrit af þeim beiðnum sem embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sendi innanríkisráðuneytinu þar sem óskað var eftir aðgangi að tilteknum gögnum og tölvuskram og svörum ráðuneytisins við þeim. Auk þess sem ég hef í bréfum mínum til ráðherra óskað eftir upplýsingum og afstöðu ráðherra til málsatvika hef ég gert grein fyrir þeim lögfræðilega grundvelli sem liggur að baki athugun minni á málinu og lýsingu sem lögreglustjórinn gaf á samskiptunum á fundi hjá mér 11. ágúst 2014. Þetta gerði ég til þess að innanríkisráðherra gæfist kostur á að svara hvort lýsing lögreglustjórans á samskiptunum væri efnislega rétt og þá skýra hvernig tilefni þeirra og það sem þar fór fram samrýmdist þeim lagagrundvelli sem ég vísaði til.

Ég gerði ráðherra grein fyrir ákvörðun minni að taka samskiptin formlega til athugunar að eigin frumkvæði með bréfi, dags. 25. ágúst 2014. Áður hafði ég hinn 11. sama mánaðar kvatt lögreglustjórann á minn fund í samræmi við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þar sem hann lýsti samskiptum sínum við innanríkisráðherra á umræddum fundum og í símtölum. Lögreglustjórinn staðfesti það sem áður hafði komið fram í samtölum við mig og var frásögn hans hljóðrituð.

Þrátt fyrir að í þriðja bréfi mínu til innanríkisráðherra væri að finna ítarlega lýsingu lögreglustjórans á samskiptunum og þeim lagaatriðum sem ég taldi að skiptu máli við úrlausn málsins var litlu svarað um málsatvik í svarbréfi ráðherra. Að því er varðaði lýsingu lögreglustjórans á efni samskiptanna sagðist ráðherra ekki ætla og ekki geta stöðu sinnar vegna „haft opinberlega orðrétt eftir samskipti [sín] við embættismenn“ en gæti hins vegar fullyrt að upplifun hennar af þessum samtölum við lögreglustjórann hefði „ekki [verið] í samræmi við þá mynd sem [ég hefði dregið] upp í bréfi [mínu]“. Fyrst og fremst byggði ráðherrann á því að lögreglustjórinn hefði ekki verið stjórnandi umræddrar rannsóknar og að ríkissaksóknari hefði ákveðið að hann bæri formlega ábyrgð og færi með stjórn á rannsókninni en ekki embætti lögreglustjórans. Þá taldi ráðherra að þær lagareglur sem ég vísaði til í fyrirspurnarbréfi mínu ættu ekki við í málinu.

Að fengnu svari ráðherra taldi ég rétt afla frekari upplýsinga til þess að ljúka afgreiðslu minni á málinu. Því verður lýst hér á eftir. Þegar þær lágu fyrir óskaði ég eftir því að innanríkisráðherra kæmi á minn fund í samræmi við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til þess að unnt væri að bera undir ráðherra atriði sem komu fram við frekari athugun mína á málinu. Sá fundur fór fram 3. desember 2014 eftir að ég hafði á fundi 1. sama mánaðar kynnt ráðherra þær nýju upplýsingar sem ég óskaði eftir að hann tæki afstöðu til. Í samtölum í aðdraganda þessara funda og eftir þá hef ég, auk þess að kynna ráðherra þær viðbótarupplýsingar sem komu fram eftir að bréf mitt frá 25. ágúst 2014 var sent, farið yfir

fyrirliggjandi upplýsingar um málsatvik og gögn og þær lagareglur sem reynir á í málinu með ráðherra.

Ég hef gert ráðherra grein fyrir þeirri afstöðu minni að lög um umboðsmann Alþingis byggist á því grundvallaratriði að stjórnvöld geti ekki skorast undan því að veita umboðsmanni réttar upplýsingar um málsatvik. Slikt sé forsenda þess að umboðsmaður geti rækt það eftirlitshlutverk sem Alþingi hefur falið honum. Ég hefði það sérstaklega til athugunar hvort fyrirliggjandi svör innanríkisráðherra í þessu máli hefðu verið fullnægjandi og hvort tilefni væri til þess að gera Alþingi grein fyrir því ef svo væri ekki.

Hinn 11. desember 2014 óskaði fyrrverandi innanríkisráðherra eftir fresti til að koma að frekari sjónarmiðum í tilefni af athugun minni. Þau bárust með svohljóðandi bréfi, dags. 8. janúar 2015:

„Í tengslum við þá frumkvæðisathugun sem umboðsmaður Alþingis hefur unnið að á samskiptum mínum sem fyrrverandi innanríkisráðherra og fyrrverandi lögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu, Stefáns Eiríkssonar, hefur umboðsmaður kynnt mér þau gögn og upplýsingar sem hann telur mestu skipta. Hann hefur líka farið yfir með mér þau lagalegu álitafni sem rísið hafa við athuginuna um þessi samskipti og það sem okkur Stefáni fór á milli.

Auk þess að hafa átt þess kost að fara yfir þessi samskipti með umboðsmanni hef ég síðustu vikur fengið persónulegt svigrúm til að fara yfir atburðarrás málsins og viðbrögð meðan á lögreglurannsókninni stóð. Ég hefði kosið að margt hefði þar verið með öðrum hætti en raunin var. Sú heildarmynd sem ég hef fengið við þetta hefur orðið mér tilefni til þess að gera umboðsmanni grein fyrir eftirfarandi:

Það voru mistök af minni hálfu að eiga samskipti við lögreglustjóran vegna rannsóknarinnar meðan hún stóð yfir. Ég hefði, óháð skýringum lögreglustjórans og skilningi mínum og ráðuneytisins um að hann færi ekki með stjórn rannsóknarinnar, ekki átt að eiga í nokkrum samskiptum við lögreglustjóran vegna hennar. Ég sé nú að samskipti okkar voru hvorki fyllilega samrýmanleg stöðu minni sem yfirstjórnanda lögreglumála né því að lögreglustjórninn var forstöðumaður þess embættis sem vann að rannsókninni og ég veit nú að kom lagalega sem slíkur að stjórn hennar, þrátt fyrir að annað hefði komið fram í samtölum okkar. Þau samrýmdust ekki nægilega hinni óskráðu hæfisreglu stjórnarsýsluréttarins og ég geri ekki athugasemdir við að þeim hafi í meginráttum verið rétt lýst að efni til í þeirri frásögn sem umboðsmaður hefur kynnt mér. Mér er einnig ljóst að þessi samskipti voru ekki að öllu leyti réttmæt af mér gagnvart lögreglustjóranum. Ég hef þegar, að viðstöddum umboðsmanni, rætt við Stefán og beðið hann afsökunar á þessum samskiptum og framgöngu minni í þeim.

Mér er jafnframt ljóst eftir áður nefnda yfirferð yfir málið að þau svör og skýringar sem ég veitti umboðsmanni í bréfum í tilefni af fyrirspurnum hans hefðu mátt vera ítarlegri og með bréfi þessu vil ég tryggja að ég hafi veitt umboðsmanni þær upplýsingar í samræmi við lög um umboðsmann Alþingis áður en athugun hans lýkur.“

Af þessu bréfi leiðir að þau svör og skýringar sem komu fram í þeim þremur svarbréfum innanríkisráðherra sem mér höfðu áður borist við fyrirspurnum mínum fela ekki að öllu leyti í sér að efni til þær upplýsingar og skýringar sem fyrrverandi ráðherra óskar nú eftir að byggt verði á í málinu. Í bréfinu er einnig fallist á að samskiptum ráðherra og lögreglustjórans hafi í meginráttum verið rétt lýst að efni til, m.a. í lýsingu lögreglustjórans sem kynnt var ráðherra í III. kafla bréfs míns, dags. 25. ágúst 2014. Með tilliti til þessarar breyttu afstöðu tel ég rétt að fara þá leið að birta bréf mín til ráðherra og svarbréfin sem fylgiskjöl með álitinu þessu og gera aðeins að takmörkuðu leyti grein fyrir efni þeirra í álitinu. Ég tek fram að bréfin hafa öll verið birt opinberlega áður.

Í tilefni af athugun minni á þessu máli taldi ég jafnframt rétt að óska eftir upplýsingum frá forsætisráðherra í tengslum við síðareglur ráðherra og ritaði honum því bréf 6. ágúst 2014. Svar barst frá honum 15. sama mánaðar. Nánar verður fjallað um þessi bréfaskipti við forsætisráðherra í kafla IV.7 og gerð grein fyrir efni þeirra.

Í frásögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu af samskiptum innanríkisráðherra við hann kom fram að hann hefði rætt þau við ríkissaksóknara og þann aðstoðarlögreglustjóra og saksóknara við embætti hans sem fór með stjórn rannsóknardeildarinnar sem annaðist rannsókn sakamálsins sem beindist að ráðuneytinu. Ég hef rætt við báða þessa aðila og þeir hafa gert mér grein fyrir á hvern veg lögreglustjórinn lýsti samtölum sínum við innanríkisráðherra og hvað hafi komið þar fram. Samkvæmt beiðni minni afhenti innanríkisráðuneytið mér afrit af tölvupóstum milli ríkissaksóknara og ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins. Vikið var að efni þeirra í fyrirspurnarbréfi mínu til innanríkisráðherra, dags. 25. ágúst 2014, sjá fylgiskjal nr. 5. Einnig hef ég fengið gögn frá embætti lögreglustjórans um hverjir voru kallaðir til skýrslutöku vegna rannsóknarinnar og afrit af gögnum um samskipti lögreglunnar og ríkissaksóknara meðan á rannsókn málsins stóð auk upplýsinga um tiltekin atriði við frumkvæmd rannsóknarinnar og tímasetningu þeirra.

Þegar athugun mín á þessu máli var á lokastigi taldi ég rétt að bera undir fyrrverandi lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu tiltekin atriði sem komu fram í svarbréfum innanríkisráðherra og óska nánari skýringa á tilteknum atriðum. Við þá yfirferð komu fram frekari lýsingar lögreglustjórans á því hvað kom fram í samtölum þeirra í kjölfar þess að dómar Hæstaréttar í tilefni af rannsókn sakamálsins voru kveðnir upp og birtir 2. maí og 16. júní 2014. Jafnframt lýsti hann athugasemdum ráðherra við aðkomu tilgreindra starfsmanna embættis hans að rannsókninni. Þá greindu lögreglustjóri og aðstoðarlögreglustjóri frá því að tiltekinn starfsmaður ráðuneytisins hefði á meðan rannsókn málsins stóð yfir rætt við þann síðarnefnda um atriði sem varðaði málið. Þessi ábending varð tilefni þess að ég birti frétt á heimasíðu umboðsmanns Alþingis 19. nóvember 2014 um frestun á birtingu niðurstöðu frumkvæðisathugunarinnar. Eftir að hafa kannað þetta síðastnefnda atriði nánar taldi ég nægjanlega fram komið að atriðið sem starfsmaðurinn ræddi við aðstoðarlögreglustjórann tengdist ekki þeim samskiptum sem frumkvæðisathugun mín beinist að eða gæfi tilefni til frekari athugunar af minni hálfu.

Í tilefni af því sem kom fram í svörum til mín um lögfræðilega ráðgjöf sem ráðherra hefði fengið innan innanríkisráðuneytisins óskaði ég eftir að ráðuneytisstjóri þess kæmi á minn fund og svaraði spurningum um það atriði og fleiri tengd málinu. Sá fundur fór fram 25. nóvember 2014.

II. Málsatvik

1. Tilefni lögreglurannsóknar

Tilefni þeirrar lögreglurannsóknar sem ríkissaksóknari fól lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu 7. febrúar 2014 voru kærur einstaklinga sem voru nafngreindir í skjali sem í frásögn fjölmiðils, sem birtist 20. nóvember 2013, var sagt vera óformlegt minnisblað innanríkisráðuneytisins er fjölmiðillinn hefði undir höndum og kærundur töldu að hefði borist úr ráðuneytinu. Rannsókn lögreglu laut m.a. að ætluðu þagnarskyldubroti eins eða fleiri starfsmanna ráðuneytisins, sbr. einkum 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Lögreglustjóranum var framsend tiltekin kæra með bréfi frá ríkissaksóknara „til viðeigandi meðferðar“ auk þess sem þar var fjallað um rannsókn á öðru máli sem varðaði sömu atvik. Í bréfinu beindi ríkissaksóknari því til lögreglu að afla þeirra gagna sem tilvitnaðar fréttir byggðust á sem og ákveðinna upplýsinga. Þá sagði að lögreglustjóri skyldi taka til athugunar hvaða leiðir væru

færar til að afla gagna úr tölvukerfi innanríkisráðuneytisins um tölvupóstsendingar á tilteknum tíma. Síðar sagði í bréfinu: „Ríkissaksóknari telur rétt að rannsókn lögreglu fari að öðru leyti fram í samráði við ríkissaksóknara [...]“. Ég hef ekki fengið gögn eða upplýsingar um að frekari ákvarðanir hafi verið teknar um forræði á stjórn rannsóknarinnar.

2. Hvenær fóru fundir og símtöl fram?

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu lýsir því að innanríkisráðherra hafi, bæði í símtölum og á tveimur fundum, rætt við hann og sett fram athugasemdir og gagnrýni vegna vinnu lögreglunnar við rannsóknina. Rannsóknin hófst eins og áður sagði 7. febrúar 2014 og hinn 20. júní s.á. sendi lögreglan ríkissaksóknara gögn málsins. Áður hafði embætti lögreglustjórans borist að minnsta kosti ein kæra frá einstaklingi vegna sama máls. Fyrir liggur að þessir tveir fundir fóru fram 18. mars og 3. maí 2014. en ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda símtalanna eða hvenær þau áttu sér stað að undanskildu því sem ráðið verður af lýsingum lögreglustjórans.

Lögreglustjórinn hefur lýst því að innanríkisráðherra og aðstoðarmaður ráðherra hafi í símtölum og á fundi eða fundum í janúar 2014 gert athugasemdir við að lögreglan hefði ekki upplýst ráðherra um að kæra væri komin fram á hendur ráðuneytinu. Þá hefur komið fram hjá lögreglustjóranum að fyrstu spurningar og athugasemdir ráðherra vegna rannsóknarinnar hafi líklega komið fram í símtölum fljótlega eftir að rannsóknaraðgerðir lögreglunnar hófust. Fyrsta beiðni lögreglunnar til ráðuneytisins um aðgang að gögnum og upplýsingum var send 10. febrúar 2014 og fyrstu skýrslur voru teknar af starfsmönnum ráðuneytisins hjá lögreglu 18. febrúar 2014. Aðspurður um tímasetningar símtalanna hefur lögreglustjórinn tekið fram að þau hafi iðulega átt sér stað í tengslum við einhverjar rannsóknaraðgerðir lögreglu og þannig hafi t.d. verið gerðar athugasemdir við það þegar lögreglumenn mættu í ráðuneytið án þess að gera boð á undan sér. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglunni mun sú koma lögreglunnar í ráðuneytið hafa átt sér stað 28. mars 2014.

Hinn 9. apríl 2014 haldlagði lögreglan tölvu annars aðstoðarmanns ráðherrans. Þann dag voru einnig teknar skýrslur af innanríkisráðherra og tveimur aðstoðarmönnum ráðherra hjá lögreglunni. Í framhaldi af haldlagningu tölvunnar hringdi ráðherra í lögreglustjóran og setti fram athugasemdir um það atriði. Hæstiréttur birti fyrri dóm sinn vegna lögreglurannsóknarinnar hinn 2. maí 2014. Lögreglustjórinn hefur lýst því að þann dag hafi ráðherra hringt í hann og sett fram margvíslegar athugasemdir vegna rannsóknarinnar, m.a. í tilefni af því sem fram kom í dóminum. Í kjölfar símtalsins boðaði ráðherra lögreglustjóran til fundarins 3. maí 2014. Hinn 8. sama mánaðar hafði lögreglan boðað annan aðstoðarmann innanríkisráðherra til framhaldsskýrslutöku sem átti að fara fram fjórum dögum síðar. Lögreglustjóri hefur sagt að hann hafi fljótlega fengið símtöl og athugasemdir frá ráðherra um tímasetningu skýrslutökunnar. Henni hafi í framhaldinu verið flýtt og farið fram 10. maí 2014.

Meðal þess sem lögreglustjórinn hefur sagt að hafi komið fram hjá ráðherra í einu samtala þeirra er að þegar þessu máli yrði lokið þá væri alveg ljóst í hennar huga að það þyrfti að rannsaka rannsókn lögreglu og ríkissaksóknara. Þessi ummæli ráðherra urðu lögreglustjóranum tilefni til þess að gera ríkissaksóknara grein fyrir þeim. Samkvæmt frásögnum lögreglustjórans og ríkissaksóknara telja þeir að þetta samtali þeirra hafi hafi farið fram um miðjan maí 2014.

Hinn 16. júní 2014 birti Hæstiréttur síðari dóm sinn vegna lögreglurannsóknarinnar. Lögreglustjórinn hefur sagt að í kjölfar þess hafi ráðherra hringt til hans og haft uppi gagnrýni á vinnubrögð lögreglunnar við rannsókn málsins með líkum hætti og áður. Þess skal getið að tiltekin ummæli sem fram komu úr kröfugerð lögreglunnar í úrskurði héraðsdóms sem fylgdi

dóminum urðu innanríkisráðuneytinu tilefni til að birta athugasemd á heimasíðu þess 18. júní 2014.

Hinni formlegu lögreglurannsókn lauk 20. júní 2014 þegar lögreglan sendi ríkissaksóknara gögn málsins. Þótt upplýsingar um tímasetningu samskipta innanríkisráðherra og lögreglustjórans liggja aðeins að hluta fyrir er ljóst af framangreindu að þau áttu sér stað af og til á því tímabili sem rannsókn lögreglunnar stóð yfir. Ég tek það fram að ég tel að ekki sé tilefni til þess að fjalla í þessu álitni um þá tvo fundi sem ráðherra og lögreglustjórinn áttu 16. júlí og 18. júlí 2014 og lýst er í bréfi ráðherra frá 15. ágúst 2014 enda vörðuðu þeir ekki þau samskipti sem hér eru til athugunar.

3. Hvert var efni samskipta ráðherra og lögreglustjórans um lögreglurannsóknina?

3.1 Svör ráðherra fram að frumkvæðisathugun

Í samtali mínu við lögreglustjórann eftir að frétt um samskipti innanríkisráðherra við hann birtist í DV lýsti hann samskiptum þeirra meðan lögreglan vann að rannsókn á þeim kærum sem beindust að ráðuneytinu og starfsfólki þess. Á grundvelli þessara upplýsinga óskaði ég í bréfi til ráðherra, dags. 30. júlí 2014, m.a. eftir upplýsingum og tiltækum gögnum um hvert hefði verið tilefni þessara samskipta og hvað hefði komið þar fram af hálfu ráðherra um rannsóknina, sjá fylgiskjal nr. 1. Í svari ráðherra, sjá fylgiskjal nr. 2, kemur fram að ráðherra hafi átt „fjöra almenna fundi með lögreglustjóra á tímabilinu frá því framangreind rannsókn hófst í febrúar sl., en enginn þeirra [hafi verið] boðaður til að ræða rannsóknina sérstaklega.“ Þá segir í svarinu að á þeim mánuðum sem lögreglurannsóknin stóð yfir hafi ráðherra „jafnframt átt símtöl við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu vegna ýmissa mála.“ Fram kemur að engin skrá hafi verið haldin um samskiptin við lögreglustjórann og því hafi ráðherra ekki verið unnt að leggja fram gögn um þau. Síðar í bréfinu segir:

„Í þeim tilvikum sem rannsóknina hefur borið á góma í samskiptum mínum við lögreglustjórann hefur það snúið að þeirri viðleitni ráðuneytisins að greiða fyrir rannsókn málsins. Er hér fyrst og fremst um að ræða atriði sem snerta upplýsingaöflun lögreglunnar frá ráðuneytinu til að hægt sé að ljúka rannsókninni eins fljótt og unnt er. Sérstaklega hef ég spurt um öryggi þeirra gagna sem lögreglan hefur fengið aðgang að hér innan ráðuneytisins og varða umrædda rannsókn ekki með nokkrum hætti. Þá hef ég spurt lögreglustjóra hvenær vænta mætti þess að rannsókninni lyki.“

Ég spurðist nánar fyrir um ákveðin atriði með bréfi til innanríkisráðherra, dags. 6. ágúst 2014, sjá fylgiskjal nr. 3. Í bréfinu óskaði ég eftir upplýsingum um hvenær umræddir fjórir fundir hefðu farið fram, hvaða málefni/viðfangsefni hefðu verið til umfjöllunar á þessum fundum og hver hefði boðað lögreglustjóra til fundanna af hálfu ráðuneytisins/ráðherra. Þá ítrekaði ég ósk um að umboðsmanni yrðu afhent þau gögn sem til væru um þessa fundi, gögn sem lögð hefðu verið fram eða stuðst við á fundunum, þ.m.t. um fundarefni, boðun þeirra og skráningu.

Í svari ráðherra, dags. 15. ágúst 2014, sjá fylgiskjal nr. 4, er upplýst um hvenær umræddir fjórir fundir fóru fram og síðan segir: „Enginn þessara funda var, líkt og fram kemur í fyrra svari, boðaður eða haldinn til að ræða rannsóknina sérstaklega.“ Um fundina sem fram fóru 18. mars og 3. maí 2014 segir nánar í bréfi ráðherra að þeir hafi verið ákveðnir í sameiningu af ráðherra og lögreglustjóra í kjölfar samtala þeirra á milli. Þá er vísað til þess að ráðherra hafi eðli málsins samkvæmt regluleg samskipti við forstöðumenn undirstofnana ráðuneytisins í tengslum við þá málaflokka sem stofnanirnar sinna og síðan segir: „Tilefni fundanna var að upplýsa mig almennt um löggæslu- og öryggismál og stöðu ýmissa verkefna á því sviði.“

Á þessum fundum voru engin gögn lögð fram og ekki skrifuð fundargerð, enda voru þar ekki til umfjöllunar mál sem til meðferðar voru í ráðuneytinu.“

Eins og þessi svör bera með sér var það afstaða ráðherra að samskiptin við lögreglustjóran vegna rannsóknarinnar hefðu lotið að tilteknum spurningum um upplýsingaöflun lögreglu, öryggi gagna og hvenær vænta mætti að rannsókninni lyki. Að öðru leyti hefðu samskiptin lotið að því að lögreglustjórinn upplýsti ráðherra „almennt um löggæslu- og öryggismál og stöðu ýmissa verkefna á því sviði“.

3.2 Frásögn lögreglustjórans og viðbrögð ráðherra

Í bréfi mínu til ráðherra frá 25. ágúst 2014 lýsti ég þeim lagagrundvelli sem athugun mín byggðist á og gerði jafnframt grein fyrir lýsingu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu á umræddum samskiptum þeirra. Lýsingin var að hluta til orðrétt og hafði komið fram á fundi með mér 11. ágúst 2014 þar sem hann staðfesti þar með það sem fram hafði komið í fyrri samtölum okkar. Í framhaldinu beindi ég tilteknum spurningum til innanríkisráðherra þar sem ég óskaði eftir afstöðu hans til þess hvort rétt væri greint frá því sem þeim hefði farið á milli auk þess sem ég spurði um nánar tilgreind atriði í frásögn lögreglustjórans og þá einnig með samanburði við þau svör sem fram hefðu komið í bréfum ráðherrans til mín.

Ráðherra svaraði með bréfi, dags. 9. september 2014, sjá fylgiskjal nr. 6. Þar kemur fram eins og áður er lýst að ráðherra segist ekki ætla og ekki geta stöðu sinnar vegna haft opinberlega orðrétt eftir samskipti sín við embættismenn og segir síðan: „... en get hins vegar fullyrt það að upplifun mín af þessum samtölum [við lögreglustjóran] var ekki í samræmi við þá mynd sem þér dragið upp í bréfi yðar.“

Í ljósi svara ráðherra óskaði ég eftir því að lögreglustjórinn kæmi á minn fund 17. nóvember 2014 til að unnt væri að bera undir hann tiltekin atriði. Á þessum fundi og í framhaldi af honum komu fram upplýsingar um tiltekin atriði sem ég taldi þörf á að kanna nánar og bera undir ráðherra eins og nánar er rakið í kafla I.2. Í bréfi fyrirverandi ráðherra, dags. 8. janúar 2015, sjá fylgiskjal nr. 11, kemur fram að hann geri ekki athugasemdir við að samskiptunum við lögreglustjóran hafi í meginráttum verið rétt lýst að efni til í þeirri frásögn sem ég hafi kynnt honum.

Ráðherra vísar þar til þeirrar lýsingar lögreglustjórans sem kom fram í bréfi mínu til ráðherra, dags. 25. ágúst 2014, fylgiskjal nr. 5, og þeirra viðbótarupplýsinga sem ég bar undir hann á fundi 3. desember 2014. Í samræmi við það sem kemur fram í bréfinu frá 8. janúar 2015 lít ég svo á að fyrirverandi innanríkisráðherra geri ekki athugasemdir við að þar sé því rétt lýst af hálfu lögreglustjórans að rætt hafi verið um þau efnisatriði sem komu fram í frásögn hans um þá fundi og símtöl sem ráðherra átti við hann og lutu að lögreglurannsókninni. Hvað sem líður fyrri svörum og skýringum ráðherra eru málavextir því ekki umdeildir að þessu leyti og með orðalaginu „að þeim hafi í meginráttum verið rétt lýst að efni til“ lít ég svo á að þar sé vísað til þess að það kunnist að vera munur á því hvernig ráðherra og lögreglustjórinn muni hvernig tekið var nákvæmlega til orða um einstök atriði. Ég tek fram að þótt bréf þetta hafi borist mér eftir að innanríkisráðherra lét af embætti verður að hafa í huga að umrædd samskipti voru samtöl milli þeirra tveggja og ekki nýtur við neinna skriflegra samtímaheimilda. Af hálfu innanríkisráðuneytisins gat því aðeins sá ráðherra sem í hlut átti lýst þeim og tekið afstöðu til lýsingar hins viðmælandans. Ég hef því ekki talið tilefni til þess að bera þessa breyttu afstöðu undir núverandi innanríkisráðherra.

Þar sem bréf mitt til ráðherra frá 25. ágúst 2014 var birt á heimasíðu embættis umboðsmanns Alþingis og það fylgir með áliti þessu sem fylgiskjal nr. 5 tel ég ekki þörf á að rekja

hér nákvæmlega lýsingu lögreglustjórans á samskiptunum heldur læt nægja að tilgreina þau efnisatriði sem rætt var um. Um tímasetningar vísast nánar til kafla II.2 hér að framan.

Samkvæmt því sem fram kemur í bréfinu lýsir lögreglustjórinn því að í símtölunum og á fundunum hafi ráðherra borið fram margvíslegar spurningar um framkvæmd rannsóknarinnar, meðferð og öryggi gagna sem lögreglan hafði aflað frá ráðuneytinu og sett fram athugasemdir og gagnrýni á það hvernig lögreglan stóð að rannsóknninni. Samandregið hafi athugasemdir og gagnrýni ráðherra verið sett fram og lotið að eftirfarandi:

- Hvenær vænta mætti að rannsóknninni lyki og athugasemdir við málskraða.
- Athugasemdir og gagnrýni um umfang rannsóknarinnar og í ákveðnum tilvikum um framgang lögreglu og einstakar rannsóknarathafnir. Lögreglustjórinn hefur vísað til þess að athugasemdirnar og gagnrýnin hafi lotið að skorti á upplýsingagjöf til ráðuneytisins vegna framkominnar kæru, fyrirvaralausri komu lögreglumanna í ráðuneytið, að því að rannsókn á símagögnum og fleiri atriðum hafi einungis beinst að ákveðnum starfsmönnum ráðuneytisins, haldlagningu á tölvu aðstoðarmanns ráðherra og tímasetningu boðaðrar skýrslutöku af aðstoðarmanninum.
- Sjónarmið um að fara þyrfti yfir rannsókn lögreglu og ríkissaksóknara á málinu þegar því væri lokið. Lögreglustjóri hefur lýst því að orð ráðherra um að „rannsaka“ þyrfti rannsókn þessara aðila á málinu hafi orðið honum tilefni til þess að hafa samband við ríkissaksóknara og greina frá athugasemdum ráðherrans og gagnrýni á rannsóknnina.
- Athugasemdir og gagnrýni við framgöngu lögreglu og rannsóknnina í kjölfar þess að dómur Hæstaréttar í kærumálum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu vegna lögreglu-rannsóknarinnar frá 2. maí 2014 í máli nr. 255/2014 og frá 16. júní 2014 í máli nr. 403/2014 voru birtir. Af frásögn lögreglustjórans verður ráðið að honum þótti framkoma ráðherra í símtalinu 2. maí 2014 hafa farið umfram þau mörk sem telja verði eðlileg. Í framhaldi af símtalinu hringdi ráðherra til lögreglustjórans og bað hann um að hitta sig á fundi í ráðuneytinu daginn eftir, laugardaginn 3. maí 2014, þar sem m.a. var rætt um símtalið frá deginum áður og rannsóknnina.
- Hvað sem leið athugasemdum við störf lögreglunnar og rannsóknnina hafi ráðherra tekið fram að hann væri ekki að reyna að hafa áhrif á rannsókn málsins heldur leita eftir svörum við spurningum. Þá hafi ráðherra tekið fram að ráðuneytið og ráðherra sjálfur afhentu öll gögn sem óskað væri eftir.

3.3 Viðbótarupplýsingar

Í lýsingu lögreglustjórans á samskiptum hans við ráðherra og því sem ég kynnti ráðherra með bréfi 25. ágúst 2014 er m.a. fjallað um samskipti í kjölfar birtingar á dómum Hæstaréttar. Í þeim málum hafði lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu kært til Hæstaréttar úrskurði héraðsdóms um vitnaskyldu fréttastjóra vefmiðils sem birt hafði frétt sem sögð var byggð á óformlegu minnisblaði innanríkisráðuneytisins sem vefmiðilinn hefði undir höndum. Þar sem ráðherra skýrði ekki í svarbréfi sínu til mín, dags. 9. september 2014, þrátt fyrir fyrirspurn þar um, hvað hefði komið fram í þessum samtölum eða tilefni og boðun fundar hans með lögreglustjóra 3. maí 2014 taldi ég rétt að óska eftir að lögreglustjórinn gerði nánari grein fyrir þessum samskiptum. Það gerði ég á fundi 17. nóvember 2014.

Á fundinum ítrekaði lögreglustjórinn að í tilefni af birtingu dómsins frá 2. maí 2014 hefði ráðherra gagnrýnt framgöngu lögreglunnar í því máli og tilhögun rannsóknarinnar. Þetta hefðu verið beinar og efnislegar athugasemdir og þá m.a. í ljósi þess sem komið hefði fram í úrskurði héraðsdóms og dómi Hæstaréttar um rannsókn lögreglu. Það hefði verið „eitt af því sem ráðherrann taldi vera stórkostlegt klúður í þessu máli af [hálfu lögreglustjórans á

höfuðborgarsvæðinu] þegar niðurstaðan [fékkst] í Hæstarétti [...] þegar [embættið tók] ákvörðun um að kæra til Hæstaréttar í stað þess að setja nýja kröfu fyrir héraðsdóm“. Sú ákvörðun lögreglunnar hefði „tafið málið óhóflega“. Þá hefði ráðherra einnig gert athugasemdir við að lögreglan væri að herja á blaðamenn. Af svörum lögreglustjórans verður ráðið að símtal ráðherra hafi verið honum erfitt vegna framgöngu ráðherra í því og vegna þess hafi honum verið óhægt um vik að koma að skýringum eða svörum.

Aðspurður um þessi ummæli lögreglustjórans á fundi hjá mér 3. desember 2014 sagðist ráðherra hafa rætt við hann en kannadist ekki „orðrétt við þau ummæli“ sem að framan eru rakin. Ráðherra sagðist hins vegar hafa lýst áhyggjum sínum „af því hversu langan tíma rannsóknin [tæki]“. Líkt og í öðrum samskiptum þeirra hefði ráðherra „ávarpað“ þær áhyggjur. Þá hefðu þau rætt hvort það væru fordæmi fyrir því að blaðamenn væru kallaðir fyrir dómstóla vegna svona mála, þ.e. trúnaðarmála. Ráðherra benti á að á þessum tíma hefði rannsóknin staðið yfir í marga mánuði en við upphaf hennar hefðu henni verið veittar upplýsingar um að hún gæti tekið um mánuð.

Á fundinum 17. nóvember 2014 var lögreglustjórinn einnig spurður um samskiptin við ráðherra eftir að Hæstiréttur birti síðari dóminn 16. júní 2014. Hann sagði að í kjölfar þess að síðari dómurinn var birtur hefði ráðherra hringt í hann og gagnrýnt vinnubrögð lögreglunnar við rannsókn málsins með líkum hætti og áður, „þá er hún bara í rauninni að fara nánast yfir þetta svona lið fyrir lið, allar rannsóknaraðgerðir“. Sérstaklega hafi þó verið fundið að því að „fókusinn væri á aðstoðarmönnum hennar frekar en bara almennt á starfsmönnum ráðuneytisins“ og tilteknum upplýsingum sem fram hefðu komið í úrskurði héraðsdóms sem birtur var með dómi Hæstaréttar. Sama atriði hafi verið til umfjöllunar í frétt sem innanríkisráðuneytið birti á heimasíðu sinni 18. júní 2014.

Í hinum kærða úrskurði héraðsdóms, þar sem embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var sóknaraðili, komu fram ítarlegar upplýsingar um rannsóknina sem lögreglan hafði unnið að, m.a. um símtöl starfsmanns ráðuneytisins sem í úrskurðinum var nefndur B við tiltekna fjölmiðla 19. og 20. nóvember 2013. Þá var gerð grein fyrir niðurstöðu rannsóknar á persónulegri tölvu B. Jafnframt kom fram að lögreglan teldi sig hafa rökstuddan grun um að starfsmaður ráðuneytisins hefði látið fjölmiðlum í té hið óformlega minnisblað og brotið gegn tilgreindum lagaákvæðum.

Lögreglustjórinn greindi frá því að ráðherra hefði nefnt „að það væri verið að setja í óeðlilegt ljós samtöl við sem sagt fjölmiðlamenn, þetta væri bara hlutverk og verkefni aðstoðarmanna, að vera í samskiptum við fjölmiðlamenn, að hún vissi nákvæmlega hvað þeim hefði farið þarna á milli í þessum samtölum og eitthvað svoleiðis. Ég held að þetta hafi líka komið fram í einhverri fréttatilkynningu frá ráðuneytinu“. Í fréttinni sem lögreglustjórinn vísaði til segir m.a.:

„Engu að síður er nokkuð fast að orði kveðið í umræddri kröfu gegn blaðamanni og einstaklingum, sem felst m.a. í því að persónuleg samtöl einstakra starfsmanna ráðuneytisins eru sett í sérkennilegt samhengi. Vegna þessa er rétt að áréttta það sem liggur í augum uppi að stór hluti af daglegu starfi ráðuneytisins eru samskipti við fjölmiðla og ýmsir starfsmenn ráðuneytisins eiga mörg samtöl við fjölmiðla á hverjum einasta degi. Slík samtöl eru eðlilegur hluti starfa þeirra auk þess sem fram hefur komið að þau samtöl sem vakin er sérstök athygli á í umræddri greinargerð voru hvorki við þá blaðamenn sem lögregla kærði né tengdust þau umræddri rannsókn.“

Aðspurður um þessi ummæli lögreglustjóra sagði ráðherra á fundinum 3. desember 2014: „[...] í greinargerðinni sem fylgir þessum dómi Hæstaréttar vegna tiltekinna blaðamanna koma fram upplýsingar úr rannsókninni sem settu samtöl í það ljós að þau tengdust málinu.

Á þeim tímapunkti var mér algjörlega óljóst, og okkur öllum í ráðuneytinu, og við þjuggum við þær upplýsingar frá mínum fyrrverandi aðstoðarmanni að þessi samtöl hefðu ekkert haft með þetta að gera. Það var sú staða sem við stóðum frammi fyrir. Og þessi fréttatilkynning byggir á því að við töldum og höfðum enga vitneskju um annað en það að samtölin hefðu snúist um eitthvað allt annað.“ Ráðherra sagðist einnig hafa haft áhyggjur af því að þarna hefðu komið fram upplýsingar úr rannsókn lögreglu sem ekki var lokið. Aftur á móti kvaðst ráðherra ekki muna nákvæmlega þessi orðaskipti enda langt um liðið og þá hvort hún hefði rætt þessi atriði við lögreglustjóran en hann „[minntist] þess ekki að þetta [hefði] verið rætt með þessum hætti“.

Þriðja atriðið sem ég bar sérstaklega undir ráðherra á fundinum 3. desember 2014 laut að upplýsingum sem komu fram eftir að ég sendi bréf mitt 25. ágúst 2014. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu greindi mér frá því 1. desember 2014 að í samtölum ráðherra, bæði í síma og á skrifstofu hennar, hefði komið fram að hún „[hefði verið] með á hreinu nöfn nokkurra starfsmanna sem sinntu rannsókn málsins eða komu að því með einhverjum hætti.“ Ráðherra hefði nafngreint þrjá tiltekna starfsmenn í því sambandi og gert „þátt þeirra og ákvarðanir í málinu að umtalsefni“. Þá sagði að í þessu samhengi hafi komið fram „áhyggjur hennar af því að málið ætti sér pólitískar rætur“ og hefði í því samhengi verið vísað til fjölskyldutengsla eins rannsakenda. Aðstoðarlögreglustjórinn í Reykjavík hefur staðfest við mig að lögreglustjórinn hafi greint honum frá þessu samtali við ráðherra og því sem þar kom fram. Þeim hafi báðum verið verulega brugðið við þetta.

Aðspurður á fundi 3. desember 2014 um þessi ummæli lögreglustjórans kvaðst innanríkisráðherra ekki minnast þess að þetta hefði verið rætt með þessum hætti og um „þessi sérstöku nöfn“ en ráðherra tók fram að sér hefði verið kunnugt um hverjir komu að rannsókninni. Ég ítreka að eftir að þessar viðbótarupplýsingar voru bornar undir ráðherra á fundi hjá mér hefur mér borist bréf, dags. 8. janúar 2015, þar sem fram kemur að fyrrverandi innanríkisráðherra geri ekki athugasemdir við að samskiptunum við lögreglustjóran hafi í meginráttum verið rétt lýst í þeirri frásögn lögreglustjórans sem ég kynnti ráðherra.

Í skýringum sínum til mín hefur fyrrverandi innanríkisráðherra, með vísan til samskipta sinna við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu, tekið fram að símtöl og fundir þeirra þar sem rætt var um lögreglurannsóknina hafi byggst á þeim skilningi að lögreglustjórinn hefði ekki með höndum yfirstjórn rannsóknarinnar heldur væri hún í höndum ríkissaksóknara. Í því hafi falist að ríkissaksóknari hafi tekið allar ákvarðanir um rannsóknaraðgerðir og gefið fyrirmæli um þær. Í bréfi fyrrverandi innanríkisráðherra frá 8. janúar 2015 kemur fram breytt afstaða til þess hvaða þýðingu þetta atriði hafði. Málavextir um þetta atriði verða því raktir nánar þegar fjallað verður um lagareglur sem kveða á um hver fer með stjórn lögreglurannsóknar á sakamáli í kafla IV.1.

Áður en ég vík nánar að hvort og þá hvernig atvik í máli þessu samrýmdust gildandi lagareglum tel ég rétt að gera almenna grein fyrir lagagrundvelli málsins.

III. Lagagrundvöllur málsins

1. Lagareglur sem ætlað er að tryggja hlutlægni og sjálfstæði lögreglu við rannsókn sakamáls

Það er talið meðal grundvallaratriða í réttarríki og þáttur í mannréttindavernd borgaranna að gætt sé hlutlægni við rannsókn sakamála. Í því felst að almenningur á að geta treyst því að ákvarðanir lögreglu við rannsókn séu málefnalegar þannig að gætt sé jafnræðis meðal borgaranna, óháð því hver á í hlut. Aukið vægi mannréttindareglna og úrlausnir dómstóla á þeim vettvangi hafa orðið til að leggja áherslu á þessa þróun og festa hana í sessi. Þessar

reglur beinast að því að tryggja að lögreglurannsókn mála sem lögbær yfirvöld hafa ákveðið að hefja, annaðhvort í tilefni af kæru borgara sem telur að brotið hafi verið gegn honum með refsiverðum hætti eða að eigin frumkvæði, fari fram án afskipta af hálfu þeirra sem ekki eru bærir eða hæfir til þess að koma að þeim málum, þ.m.t. vegna tengsla sinna við viðkomandi mál. Sérstök áhersla hefur verið lögð á að þeir stjórnálamenn sem jafnframt koma að störfum í stjórnáslunni og fara þar með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir hafi ekki afskipti af rannsóknum einstakra sakamála.

Þegar tekin er afstaða til þess hvort samskipti innanríkisráðherra við lögreglustjórnann á höfuðborgarsvæðinu, eins og þeim er lýst í bréfi mínu frá 25. ágúst 2014, sjá fylgiskjal nr. 5, og í kafla II.3 hér að framan, hafi samrýmst gildandi réttarreglum reynir fyrst á hver hafi að lögum verið staða þessara einstaklinga sem stjórnvaldshafa.

2. Lögreglan fellur undir yfirstjórn og eftirlitsheimildir ráðherra

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 ber sá ráðherra sem fer með viðkomandi málefna við framkvæmdarvaldsins ábyrgð á því sem fellur undir stjórnarframkvæmdir í merkingu ákvæðisins. Aðkoma ráðherra að þeim málaflokkum sem undir hann heyra er margvísleg og í ákvæðum laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, er sérstaklega fjallað um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.

Starfsemi lögreglunnar og einstakra lögreglustjóraembætta er hluti af stjórnáslu ríkisins og þáttur í þeim stjórnarframkvæmdum sem sá ráðherra sem fer með málefni lögreglunnar ber ábyrgð á samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar. Í samræmi við þetta fer viðkomandi ráðherra með yfirstjórn og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglunni og einstökum forstöðumönnum hennar sem og ákærvaldinu nema annað leiði af lögum, sbr. nú nánari ákvæði í IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Í 1. mgr. 12. gr. þeirra laga segir að ráðherra fari með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir ráðuneyti hans heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra. Þá segir í 2. mgr. 12. gr. að í yfirstjórn felist m.a. að ráðherra geti gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót. Jafnframt segir í 1. mgr. 13. gr. laganna að ráðherra skuli hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. sömu laga getur ráðherra krafið stjórnvald, sem heyrir undir yfirstjórn hans, um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem honum er þörf á til að sinna yfirstjórnarhlutverki sínu. Í 2. mgr. 14. gr. kemur fram að ráðherra geti krafið sjálfstæð stjórnvöld, sem heyra stjórnarfarslega undir hann, um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna eftirliti samkvæmt 13. gr. og öðrum lögmæltum skyldum ráðherra. Þá er í 3. mgr. 14. gr. mælt svo fyrir að ef nauðsynlegt reynist í þessu sambandi að afhenda ráðherra upplýsingar sem almennar eða sérstakar þagnarskyldureglur taka til séu hann og ráðuneyti hans bundin þagnarskyldu með sama hætti og í þeim reglum greinir.

Þegar þau samskipti innanríkisráðherra og lögreglustjórnans sem hér er fjallað um áttu sér stað fór innanríkisráðherra með málefni lögreglu og löggæslu, þ.m.t. lögreglustjóraembætta, auk þess að fara m.a. með mál er vörðuðu ákærvald og meðferð sakamála, sbr. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Þá er tekið fram í 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 að ráðherra sé æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu. Jafnframt segir að ríkislögreglustjóri fari með málefni lögreglunnar í umboði hans og er gerð nánari grein fyrir hlutverki hans í 5. gr. Þótt í lögum sé þannig gert ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri fari með ákveðið yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk á þessu

sviði er það í umboði ráðherra og ekki verður séð að með því fyrirkomulagi sé skorið á almennar heimildir ráðherra að þessu leyti, þ.m.t. í samræmi við ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands.

Á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra getur komið í hlut hans að hafa afskipti af ýmsum málum í starfsemi einstakra lögreglustjóraembætta og þar með störfum lögreglustjóra og undirmanna hans. Þar er um að ræða atriði sem lúta að fjármálum embættis, fjárveitingum, umfangi í rekstri og eftir atvikum ákvarðanir um meginatriði í starfsskipulagi embættis. Á grundvelli eftirlitsheimilda kemur það í hlut ráðherra að hafa almennt eftirlit með því að starfshættir lögreglunnar séu í samræmi við lög og þá eftir atvikum í tilefni af athugasemdum sem komið hafa fram frá borgurunum. Með tilliti til stöðu ráðherra og verkefna gagnvart lögreglunni getur og skipt máli að forstöðumenn einstakra embætta sem undir hann heyra, þ.m.t. lögreglustjórar, geti á hverjum tíma borið upp við ráðherra einstök mál sem varða rekstur embættis viðkomandi og atriði sem varða starfsemi þess.

Þrátt fyrir þessa almennu aðstöðu um yfirstjórn og eftirlit ráðherra með starfsemi lögreglunnar kunna einstök viðfangsefni, sem lögreglan fer með eða þarf að taka ákvarðanir um, að vera þess eðlis að það leiði af lögum að takmarkanir séu á því að hvaða marki ráðherra getur haft afskipti af þeim. Samkvæmt 8. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 skal lögreglan annast rannsókn brota í samráði við ákærendur. Af eðli þessara mála og lögum sem um þau gilda hefur verið litið svo á að sá ráðherra sem fer með málefni lögreglunnar geti ekki gefið viðkomandi lögreglustjóra fyrirmæli um rannsókn einstakra mála sem lögreglan fer með á grundvelli laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Sjá til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 8. júní 2006 í máli nr. 248/2006, sjá einnig Hrd. 1994, bls. 2497 í máli nr. 285/1991. Hins vegar kann að koma til kasta ráðherra, í samræmi við yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir hans, að fjalla um athugasemdir sem gerðar eru við starfshætti lögreglunnar við rannsókn tiltekins máls og taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort starfshættir lögreglunnar, svo sem við rannsókn mála, séu í samræmi við lög og reglur. Að sama skapi kann hann að bregðast við af því tilefni, t.d. með því að breyta því skipulagi og reglum sem eru á hans forræði, beita úrræðum starfsmannaréttar, einkum gagnvart forstöðumönnum, og hafa frumkvæði að lagabreytingum, þ.e. ef ráðherra metur það svo að niðurstaða athugunar hans kalli á slíkt.

Af framangreindu verður dregin sú ályktun að þrátt fyrir að sá ráðherra sem fer með málefni lögreglu og ákærvalds geti almennt ekki hlutast til um rannsókn lögreglu og meðferð ákærvalds vegna einstakra mála ber hann stjórnarfarslega ábyrgð á framkvæmd þessara málaflokka, m.a. gagnvart Alþingi. Á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ber ráðherra að hafa eftirlit með því að starfræksla þeirra stjórnvalda sem fara með umrædd mál sé almennt í samræmi við lög og eðlilega stjórnarhætti. Eðli þessa eftirlits er jafnframt þannig að til þess getur komið hvenær sem er, hvort sem það er að eigin frumkvæði ráðherra eða í tilefni af erindi sem honum berst.

3. Lögreglustjóri er forstöðumaður embættis lögreglustjóra

Samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 er landinu skipt í lögregluumdæmi og fara lögreglustjórar með lögreglustjórn á því svæði sem fellur undir umdæmi þeirra. Lögreglustjórar eru skipaðir af ráðherra til fimm ára í senn og teljast til embættismanna samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Lögreglustjórar eru forstöðumenn þeirra stofnana sem þeir stýra og bera í samræmi við 38. gr. laga nr. 70/1996 ábyrgð á því að stofnunin starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf sem ráðherra hefur sett þeim. Á sama hátt bera þeir ábyrgð á að fjármál stofnunarinnar séu innan fjárheimilda hverju sinni og sé farið fram úr þeim heimildum, verkefnum stofnunar ekki sinnt sem skyldi eða

þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu samkvæmt 21. gr. laganna eða veitt honum lausn frá embætti samkvæmt reglum laganna, ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem lýst er í ákvæðinu. Að þessu leyti heyrir lögreglustjórar undir ráðherra.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu fer samkvæmt lögum nr. 90/1996 með lögreglustjórn á afmörkuðu svæði sem tilgreint er í lögnum. Í 3. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að lögreglustjórar fari með stjórn lögregluliðs, hver í sínu umdæmi. Þeir annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæmi sínu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess.

Í 8. gr. laganna kemur fram að við tiltekin embætti lögreglustjóra skulu vera sérstakar rannsóknardeildir og þar á meðal við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu fyrir umdæmi hans. Í 4. mgr. greinarinnar segir að sá lögreglustjóri sem rannsóknardeild á undir fari með forræði á rannsókn máls sem til rannsóknar er hjá sérstakri rannsóknardeild. Samkvæmt 3. mgr. er það meginreglan að brot skuli rannsaka í því umdæmi þar sem þau eru framin en ráðherra hefur í reglugerð nr. 192/2008 sett nánari ákvæði þar um. Þar er ítrekað að rannsókn refsiverðra brota sé í höndum lögreglu í því umdæmi sem þau eru framin og lögreglan annist rannsókn brota í samráði við ákærendur. Tekið er fram að lögreglustjóri hafi forræði á rannsókn brota sem framin eru í umdæmi hans.

4. Hlutlægnis- og sannleiksreglan í sakamálaréttarfari

Meðal þeirra verkefna sem lögreglan fer með er rannsókn sakamála en samkvæmt 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, eru slík mál í höndum lögreglu nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum. Samkvæmt 53. gr. laganna er markmið rannsóknar sakamáls að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákærandi sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferð fyrir dómi. Í lögnum koma síðan fram tvær undirstöðureglur íslensks sakamálaréttarfars, hlutlægnisreglan og sannleiksreglan. Þessum reglum er ætlað að tryggja að rannsókn sakamáls leiði hið sanna í ljós í hverju máli og rannsakendur gæti hlutlægni í störfum sínum. Um þær segir í 1. málsl. 2. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008 að þeir sem rannsaka sakamál skuli vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 88/2008 eru ákærendur ríkissaksóknari og lögreglustjórar auk þeirra sem fara með ákærvald í umboði þeirra. Hlutverk ákæranda er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem afbrot fremja verði beittir lögmæltum viðurlögum. Tekið er fram í lok 2. mgr. 18. gr. laganna að ákærendur taki ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Sambærilegt ákvæði er ekki í lögum að því er varðar þá sem fara með lögreglurannsókn sakamáls. Um aðkomu ráðherra er einungis fjallað í 19. gr. laga nr. 88/2008 þar sem í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að ráðherra hafi eftirlit með framkvæmd ákærvalds og geti krafist þess að ríkissaksóknari láti í té gögn og greinargerð um meðferð einstakra mála. Nánar er vikið að því með hvaða hætti ráðherra geti komið að einstökum málum í 2. mgr. 19. gr. þar sem segir að þau sérákvæði í lögum skuli haldast þar sem kveðið er á um að mál skuli því aðeins höfðað að ráðherra mæli svo fyrir. Þegar svo stendur á leggi ráðherra samþykki sitt á ákæru og áfrýjun og geti að auki gefið ríkissaksóknara fyrirmæli um meðferð máls, þar á meðal um rannsókn þess.

Af áður nefndum reglum, hlutlægnisreglunni og sannleiksreglunni, leiðir að þeir sem sinna rannsókn sakamáls skulu vera óhlutdrægir í störfum sínum og leysa þau af hendi á hlutlægan hátt, sjá Eiríkur Tómasson: Sakamálaréttarfari, Reykjavík 2012, bls. 53–54. Það samrýmist

Því ekki þessum reglum ef þeir sem fara með rannsókn slíkra mála eru á einhvern hátt tengdir eða háðir þeim sem rannsóknin beinist að eða nátengdum aðilum eða að slíkir aðilar geti haft áhrif á framgang rannsóknarinnar og þar með hvernig rannsakendur sinna störfum sínum. Bæði við lagasetningu og af hálfu Hæstaréttar hefur verið lögð áhersla á að í því sambandi verði að horfa til þess að borgararnir geti treyst því að mál séu rannsökuð af óhlutdrægum aðila og svo sé „frá sjónarhóli utanaðkomandi“, eins og það er orðað í dómi Hæstaréttar frá 30. mars 2006 í máli nr. 490/2005.

Eins og bent var á í kafla III.2 hefur þessi lagaumgjörð um ákærendur og þann þátt í störfum lögreglu sem lýtur að rannsókn sakamála verið talin leiða til þess að hvað sem líður yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra með lögreglunni heyri til undantekninga að ráðherra geti skipt sér af rannsókn sakamáls og þannig geti ráðherra ekki gefið viðkomandi lögreglustjóra fyrirmæli um rannsókn einstakra sakamála. Á þessu var t.d. byggt í áður nefndum dómi Hæstaréttar frá 8. júní 2006 í máli nr. 248/2006, sjá einnig Hrd. 1994, bls. 2497 í máli nr. 285/1991.

5. Krafa til sjálfstæðis rannsóknaraðila sakamáls samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu

Það leiðir af 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, að rannsóknaraðili verður að vera nægjanlega sjálfstæður og óháður þegar rannsókn hans lýtur að brotum á þeim réttindum og frelsi sem sáttmálinn verndar. Í því máli sem hér er til athugunar laut lögreglu-rannsóknin m.a. að ætluðu broti á þagnarskyldureglu samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 þar sem persónuupplýsingar um tiltekna einstaklinga, sem voru til staðar í innanríkisráðuneytinu, höfðu birst opinberlega í fjölmiðlum og fréttirnar sagðar byggðar á gögnum úr ráðuneytinu. Slíkt kann að fela í sér brot á réttindum brotaþola sem vernduð eru af 8. gr. sáttmálans sem kveður á um friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta. Tilfni rannsóknarinnar var kæra einstaklinga til lögreglu á þessum ætluðu brotum. Við rannsóknina, sem hófst í framhaldi af kærnunum, gat því reynt á hvort kröfum 8. gr., sbr. 13. gr. sáttmálans, væri fullnægt gagnvart kærendum og þar með hvaða takmarkanir væru á aðkomu innanríkisráðherra að rannsókn málsins hjá lögreglu í formi þeirra samskipta ráðherra við lögreglustjóran sem um er fjallað í þessu áliti.

Í þessu sambandi bendi ég á dóma Mannréttindadómstóls Evrópu frá 23. maí 2006 í máli Riener gegn Búlgaríu (mgr. 138) og frá 12. maí 2000 í máli Khan gegn Bretlandi (mgr. 44–47). Í báðum málunum var fjallað um brot á 8. gr., sbr. 13. gr. sáttmálans. Í fyrirnefnda málinu lagði dómurinn áherslu á að 13. gr. mælti fyrir um að viðkomandi aðili hefði raunhæft úrræði til þess að fylgja kröfu sinni efnislega eftir innanlands sem og að sjálfstæði og óhlutdrægni þeirra innanlandsstofnana sem færu með málið væri tryggt við rannsókn slíkra mála. Samberileg sjónarmið má sjá í síðarnefnda dómnum þar sem fjallað var um hvort öflun sönnunargagna við rannsókn lögreglu hefði verið í andstöðu við 8. gr. sáttmálans. Þar komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að það fyrirkomulag sem viðhaft var í Bretlandi við meðferð kvartana sem beindust að lögreglu fullnægði ekki þeim kröfum sem gerðar væru til þess að rannsóknaraðili væri nægjanlega sjálfstæður í störfum sínum. Því var ekki um raunhæft úrræði að ræða í skilningi 13. gr. sáttmálans.

6. Reglur stjórnisýsluréttar um málefnalega stjórnisýslu

6.1 Réttmætisregla stjórnisýsluréttar

Í þeirri grundvallarreglu stjórnisýsluréttarins sem nefnd er réttmætisreglan felst að allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda þurfa að vera málefnalegar. Það ræðst af lagagrundvelli-

inum hverju sinni, svo og af eðli þeirrar ákvörðunar sem um ræðir og málsatvikum, hvaða sjónarmið teljast málefnalegur grundvöllur stjórnarathafna. Almennt teljast sjónarmið er byggjast á geðþótta, óvild eða persónulegum ástæðum ómálefnaleg. Þannig eru sjónarmið tengd hagsmunum stjórnvaldshafa af úrlausn máls, s.s. persónulegir, pólitískir eða fjárhagslegir, alla jafna ómálefnaleg. Stjórnvaldshafa getur einnig verið skylt að haga ákvörðunum og athöfnum sínum í samræmi við ákveðin sjónarmið sem leiða af þeim lagagrundvelli sem er undir hverju sinni. Athafnir stjórnvalda verða þannig að vera innan marka laga og í samræmi við sjónarmið sem leiða af lögum og reglum. Réttmætisreglan gildir um athafnir ráðherra sem yfirstjórnanda á tilteknu málefnasviði þegar hann beitir heimildum til að gefa fyrirmæli til undirstofnana og undirmanna og í öðrum samskiptum við þá. (Sjá til hliðsjónar Jens Garde o.fl.: Forvaltningsret. Almíndelíge emner. 5. útg. 2009, bls. 229.)

Þær reglur sem lýst hefur verið hér að framan lúta almennt að sjálfstæði og hlutlægni þeirra sem hafa með höndum lögreglurannsókn tiltekens sakamáls og þar með gagnvart öðrum stjórnvöldum, svo sem þeim ráðherra sem fer með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglu. Þessum reglum er ætlað að stuðla að því að ákvarðanir sem lögreglan tekur vegna rannsókna sakamála séu málefnalegar.

Þegar ráðherra, sem er á sama tíma yfirstjórnandi lögreglumála, á í samskiptum við lögregluna eða forstöðumann hennar er honum skylt að haga þeim samskiptum þannig að gætt sé að þessum sjónarmiðum og reglum. Hér er einnig rétt að minna á þá reglu sem fram kemur í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um að starfsmaður skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Þótt lögin taki ekki til ráðherra verður að gera ráð fyrir að þeim beri að gæta að þessum atriðum í samskiptum sínum við forstöðumenn stofnana eða aðra undirmenn sína.

6.2 Hin óskráða hæfisregla stjórnsýsluréttar

Í íslenskum rétti gilda svonefndar hæfisreglur stjórnsýsluréttarins sem ætlað er að tryggja að þeir sem tengjast tilteknu máli sem er til meðferðar hjá stjórnvaldi með nánar tilgreindum hætti komi ekki að undirbúningi þess, meðferð eða ákvarðanatöku í því. Markmiðið að baki þessum reglum er að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir og gerðir þeirra sem fara með stjórnsýsluvald. Segja má að hinar sérstöku hæfisreglur séu brjóstvörn málefnalegrar stjórnsýslu.

Hæfisreglurnar eru ýmist lögfestar eða byggðar á óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttarins. Í II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eru lögfestar tiltekna reglur um sérstakt hæfi þeirra starfsmanna sem hafa með höndum stjórnsýslu ríkisins. Þessar reglur laganna eru þó eins og önnur ákvæði þeirra takmörkuð við gildissvið þeirra en samkvæmt 2. mgr. 1. gr. gilda þau þegar stjórnvöld „taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“ eða svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. Ég tel að í athugun minni, eins og ég hef afmarkað hana, reyni ekki á að ráðherra hafi með beinum fyrirmælum tekið eða haft í undirbúningi töku stjórnvaldsákvörðunar. Af þeirri ástæðu tel ég ekki tilefni til þess að rekja hér sérstaklega einstök ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga. Eins og lýst er í athugasemdum við II. kafla í því frumvarpi sem varð að stjórnsýslulögum var fyrir setningu laganna talið að með stoð í eðli máls og meginreglum laga, svo og fordæmum dómstóla, væri í gildi hér á landi sú óskráða réttarregla að maður væri vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar í því ef mál varðaði hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt að almennt mætti ætla að áhrif hefði á afstöðu hans til úrlausnarefnisins. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3285.) Sjá einnig bréf umboðsmanns Alþingis í máli nr. 377/1990, álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 865/1993 og dóma Hæstaréttar 1989, bls. 512 og 1980, bls. 745. Eftir lögfestingu stjórnsýslulaganna er byggt á því að þessi

regla sé enn í gildi um þá starfsemi stjórn-sýslunnar sem ekki fellur undir gildissvið stjórn-sýslulaga, sjá Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórn-sýslulaga, Reykjavík 2005, bls. 291–292. Meðal þeirra sviða í stjórn-sýslunni sem hin óskráða meginregla stjórn-sýsluréttarins um sérstakt hæfi er talin eiga við eru t.d. eftirlit og rannsóknir sem og ákvarðanir og almenn fyrir-mæli um innri málefni stjórn-sýslunnar, og þá í þeim tilvikum þar sem aðkoma stjórnvaldshafa í þessum málum er ekki hluti af undirbúningi að töku stjórnvaldsákvörðunar, sjá sömu heimild, bls. 302–309.

Óskráða hæfisreglan gildir um athafnir ráðherra sem yfirstjórnanda enda eru slíkar athafnir þáttur í störfum ráðherra sem stjórnvaldshafa. Vegna þessa gildir reglan þegar ráðherra á í samskiptum sem yfirstjórnandi við forstöðumann undirstofnunar um mál og önnur atriði sem eru liður í stjórn-sýslu þeirrar undirstofnunar þótt hann hafi ekki beina aðkomu að töku ákvörðunar hjá stofnuninni. Hin óskráða hæfisregla gildir því ekki aðeins þegar ráðherrann beitir beinum heimildum, sem leiða af stjórnar-farslegri stöðu hans, til þess að mæla fyrir um tiltekna ákvarðanir og athafnir af hálfu lægra settra stjórnvalda heldur getur hún einnig tekið til annarra samskipta sem ráðherra hefur við undirstofnanir eða forstöðumenn þeirra. Hér verður að hafa í huga að ráðherrann er settur yfir þá stjórn-sýslu sem undir hann heyrir. Það er almennt á þeim grundvelli sem hann á í samskiptum við undirstofnanir sínar og staða hans því allt önnur en almennra borgara eða aðila einstakra stjórn-sýslumála til að setja sig í samband við forstöðumann stofnunar. Af þessu leiðir að óskráðar reglur um sérstakt hæfi standa því í vegi að stjórnvaldshafi sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart öðru stjórnvaldi hafi afskipti af einstökum málum eða meðferð stjórnvalda á því ef vanhæfisástæður þeirra reglna eiga við.

Við setningu stjórn-sýslulaganna 1993 var farin sú leið að láta hið sérstaka ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 3. gr., sem fjallaði um hæfi starfsmanns í þeim tilvikum þegar málið varðaði hann sjálfan verulega eða stofnun eða fyrirtæki í einkaeign sem hann væri í fyrirsvari fyrir, ekki taka til stofnana ríkisins. Hins vegar var byggt á því að fyrirsvar stjórnvalda og opinberra stofnana ríkisins gæti þó í ákveðnum tilvikum valdið vanhæfi samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. (Sjá Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórn-sýslulaga, Reykjavík 2005, bls. 602–603.) Það ákvæði hljóðar svo að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef „að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.“ Þeir mælikvarðar sem fram koma í stjórn-sýslulögum um einstakar vanhæfisástæður kunna að hafa þýðingu þegar túlka þarf hvaða tilvik falla undir hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi stjórnvaldshafa. Í ljósi þessa getur hin óskráða hæfisregla, með sambærilegum hætti og leiðir af stjórn-sýslulögnum á gildissviði þeirra laga, leitt til vanhæfis þess sem fer með fyrirsvar stjórnvalds þegar hann verður talinn eiga sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls og ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Reglur sem miða að því að tryggja sjálfstæði og hlutlægni þeirra sem fara með rannsókn sakamáls eru m.a. reistar á þeim grundvelli að borgararnir eigi að geta treyst því að málin séu rannsökuð af óhlutdrægum aðila og svo sé „frá sjónarhóli utanaðkomandi“. Að baki reglum stjórn-sýsluréttarins um sérstakt hæfi búa þau sjónarmið að stuðla að því að þeir sem sinna störfum í stjórn-sýslunni hafi ekki þau tengsl við mál sem þeir fá til meðferðar að það geti haft áhrif á hvort leyst er úr þeim á málefnalegan hátt. Við túlkun á hinni óskráðu hæfisreglu verður, rétt eins og bent var á í athugasemdum við það frumvarp sem varð að stjórn-sýslulögum, að hafa í huga að hinar sérstöku hæfisreglur hafa ekki eingöngu að markmiði að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana, heldur

er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3285.)

Sú sérstaða sem rannsókn lögreglu á sakamálu er búin, og þar með ákveðið sjálfstæði gagnvart öðrum stjórnvöldum, leiðir til þess að almennt verður að beita strangara mati á hæfi þess ráðherra sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglunni til að eiga samskipti við þá aðila innan lögreglunnar sem fara með rannsókn sakamáls er beinist að ráðuneyti hans og mögulegum brotum einstakra starfsmanna þess. Það á sérstaklega við ef þeir eru nánir samstarfsmenn ráðherra. (Sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórn-sýslulaga, Reykjavík 2005, bls. 740–741.)

Þegar tekin er afstaða til þess hvers konar samskipti innanríkisráðherra mátti eiga við lögreglustjórn tel ég að hafa verið eftirfarandi sjónarmið í huga. Það eitt að ráðuneyti eða einstakir starfsmenn þess séu kærðir til lögreglu eða slíkt mál sé að öðru leyti til athugunar hjá t.d. stjórn-sýslustofnun eða eftirlitsstofnun sem heyrir undir ráðuneytið leiðir að mínu áliti ekki sjálfkrafa til þess að ráðherra verði í öllum tilvikum vanhæfur til að fara með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir sínar gagnvart viðkomandi stofnun. Við úrlausn um það atriði verður m.a. að líta til þess hvers eðlis málið er, hver aðkoma ráðherra og hans nánustu samstarfsmanna hefur að öðru leyti verið að málinu, hvaða hagsmuni hann verður talinn eiga af framgangi og úrslitum málsins og í hverju aðkoma og afskipti ráðherra af málinu hjá undirstofnun felast. Ef slíkir hagsmunir teljast mjög verulegir, og nátengdir ráðherra, kann að koma upp sú staða að hann verði almennt vanhæfur til að fara með málefni viðkomandi stofnunar. Á hinn bóginn getur ráðherra verið vanhæfur í einstökum samskiptum og afskiptum af máli sem varðar hann verulega þótt hann verði ekki almennt vanhæfur. Almennt má þó ganga út frá að ráðherra ætti, eða ráðuneyti fyrir hönd ráðherra, að vera heimilt að spyrjast fyrir með almennum og þá formlegum hætti um einstök mál eða starfsemi stofnunar að öðru leyti, s.s. hvenær þess er að vænta að rannsókn ljúki, séu samskiptin að öðru leyti í samræmi við stöðu ráðherra sem yfirstjórnanda við slíkar aðstæður.

7. Lagareglur í nágrannaríkjum Íslands

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 2014) 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 lögreglurannsóknna og yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra sem og reglur um stjórn-sýsluna. Við þær athuganir minar hef ég notið aðstoðar umboðsmanna þarlandra þjóðþinga. Samantekt á niðurstöðu þeirrar athugunar má finna í fylgiskjali 7 með áliti þessu. Þar kemur í meginráttum fram að í þeim löndum myndi reyna á sambærilegar lagareglur og lýst hefur verið hér að framan sem ætlað er að tryggja hlutlægni og sjálfstæði lögreglu við rannsókn sakamáls og réttmætis- og hæfisreglur stjórn-sýsluréttar. Hins vegar leiddi sú athugun í ljós að ekki væri fyrir að fara sérstökum verklagsreglum í þessum löndum um hvernig ætti að leysa úr slíkum málum.

IV. Álit umboðsmanns Alþingis

1. Hver fór með stjórn rannsóknar málsins?

1.1 Skýringar ráðherra

Í fyrirspurnarbréfi mínu til innanríkisráðherra, dags. 25. ágúst 2014, gerði ég grein fyrir því að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hefði á fundi með mér lýst því að þegar embætti hans var falin rannsókn málsins af hálfu ríkissaksóknara hefði hann hugað að hæfi sínu til að koma að málinu. Fram kom að hann hefði rætt þetta við ríkissaksóknara og það hefði orðið niðurstaðan að ríkissaksóknari hefði alltaf formlega ábyrgð og stjórn á lögreglu-rannsókninni en embætti lögreglustjórans legði til lögreglumenn til að vinna að rannsókninni. Ríkissaksóknari hefði sagst hafa fyrirkomulag rannsóknarinnar í þessu formi í ljósi stöðu lögreglustjórans sem væri skipaður embættismaður af ráðherra með tímabundna skipun en ekki stöðu eins og dómara eða ríkissaksóknari sjálfur. Lögreglustjórinn tók fram að síðan hefði rannsóknin hafist og hann hefði ekki fylgst með henni frá degi til dags.

Vegna þess sem kom fram í frásögn lögreglustjórans gerði ég, í fyrirspurnarbréfi mínu til ráðherra, grein fyrir því að ríkissaksóknari hefði með bréfi, dags. 7. febrúar 2014, framsent lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu „til viðeigandi meðferðar“ kæru vegna umrædds máls og þar hefði ríkissaksóknari beint því til lögreglu að afla tiltekinnar gagna og athuga leiðir til að afla upplýsinga úr tölvukerfi innanríkisráðuneytisins. Ríkissaksóknari hefði að síðustu tekið fram að hann teldi „rétt að rannsókn lögreglu [færi] að öðru leyti fram í samráði við ríkissaksóknara“ sem og annað mál sem varðaði sömu atvik. Ég tók fram í bréfi mínu til ráðherra að ég hefði ekki fengið gögn um að frekari ákvarðanir hefðu verið teknar um forræði á stjórn rannsóknarinnar. Þá vísaði ég til ákvæða 52. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og reglugerðar nr. 192/2008 um hverjir færu með lögreglurannsókn sakamála.

Í bréfum sínum til mín, dags. 1. og 15. ágúst 2014, víkur innanríkisráðherra ekki að því að staða lögreglustjórans gagnvart stjórnun rannsóknarinnar hefði verið með öðrum hætti en leiddi af almennum reglum. Í svarbréfi ráðherra til mín, dags. 9. september 2014, er hins vegar vísað til þess sem haft er eftir lögreglustjóranum í bréfi mínu hér að framan og tekið fram að skoða verði samskipti ráðherra við lögreglustjóran í þessu ljósi. Í bréfinu segir jafnframt:

„Meginatriði þessa máls og það sem mestu skiptir er að [lögreglustjórinn] var ekki stjórnandi umræddrar rannsóknar. Hann tók ekki ákvörðun um rannsóknina, stjórnaði henni ekki, tók ekki einstakar ákvarðanir um aðgerðir og hafði ekki afskipti af henni frá degi til dags. Þessar ákvarðanir voru í höndum [ríkissaksóknara] sem bar ábyrgð á rannsókninni.“

Síðar í bréfi ráðherra segir:

„Sú ákvörðun [ríkissaksóknara] að haga yfirstjórn þessarar rannsóknar með þessum hætti, sem fól í sér frávik frá reglu 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, lá fyrir þegar í upphafi rannsóknarinnar 7. febrúar 2014. Var þessi ákvörðun sýnilega og eðlilega tekin vegna hins nána stjórnsýslusambands milli [lögreglustjórans] og ráðuneytisins sem rannsókn sætti. Lá upp frá þessu ljóst fyrir í öllum samskiptum við [lögreglustjóran] að hann hefði ekki með höndum yfirstjórn rannsóknarinnar heldur annaðist [ríkissaksóknari] hana sjálfur. Í þessu fólst að [ríkissaksóknari] tók allar ákvarðanir um rannsóknaraðgerðir og gaf fyrirsmáli um þær. Svo virðist mega ráða af bréfi yðar nú að þér hafið áttað yður á þessu veigamikla atriði varðandi það mál sem þér hafið kosið að láta til yðar taka og nefnt er í upphafi þessa bréfs. Samkvæmt því geta ekki verið forsendur til að fylgja athugun þessari frekar eftir.“

Innanríkisráðherra hefur á fundum og í samtölum okkar um málið á síðari stigum athugunarinnar vísað til þess að lögreglustjórinn hefði „ítrekað“ sagt við sig „að hann stjórnaði

ekki rannsókninni“ svo vísað sé til orða ráðherrans á fundi 3. desember 2014. Samtöl þeirra vegna rannsóknarinnar verði því að skoða í því ljósi.

1.2 Rannsókn sakamála er í höndum lögreglu nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum

Vegna þess sem kom fram í ofangreindu svari innanríkisráðherra til mín um að í málinu hafi ríkissaksóknari tekið ákvörðun um yfirstjórn rannsóknar umrædds máls „sem fól í sér frávik frá reglu 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála“ tel ég rétt, þrátt fyrir að breyting hafi nú orðið á afstöðu ráðherra, að gera nánar grein fyrir umræddu ákvæði og lagareglum um rannsókn sakamála.

Ákvæði 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 hljóðar svo: „Rannsókn sakamála er í höndum lögreglu nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum.“ Í samræmi við þetta ákvæði verður rannsókn sakamáls ekki færð úr höndum lögreglu nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Tilvísun þessa ákvæðis um að „öðruvísi sé fyrir mælt í lögum“ á fyrst og fremst við um þau lagaákvæði þegar öðrum stjórnvöldum en lögreglu er falin rannsókn sakamála. Dæmi um slíkt getur átt við um rannsókn eftirlitsstofnunar. Hvað varðar ríkissaksóknara er eina undantekningu að finna í lögum en samkvæmt 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 fer hann með rannsókn mála vegna kæra á hendur lögreglumönnum fyrir ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa þeirra. Reglur sakamálalaga um rannsókn mála og meðferð ákærvalds hafa verið skýrðar svo að þótt meginreglan sé sú að rannsókn sakamála sé í höndum lögreglu, geti handhafi ákærvalds gefið lögreglu fyrirmæli um rannsókn einstakra mála sem henni er skylt að fara eftir. Aftur á móti hafa ákvæði laganna verið skýrð svo að handhafi ákærvalds geti ekki tekið rannsókn sakamáls í sínar hendur á sama hátt og ákvörðun um saksókn að rannsókn lokinni, sbr. þó áður nefnda undantekningu í 35. gr. lögreglulaga, sjá Eiríkur Tómasson: Sakamálaréttarfar, Reykjavík 2012, bls. 21–22. Í sama riti er jafnframt bent á að þrátt fyrir heimildir ríkissaksóknara og ákærrenda til að gefa fyrirmæli um að hefja rannsókn sakamáls og einstaka þætti hennar, sem og að fylgjast með rannsókninni, verði „ákærundur ávallt að virða þá reglu að stjórn rannsóknar og framkvæmd hennar á að vera í höndum lögreglustjóra og undirmanna hans“, sjá sömu heimild bls. 22–23. Ég fæ ekki séð að í settum lögum hafi verið að finna neina heimild til fráviks frá reglu 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 af því tagi sem á er byggt í svari innanríkisráðherra. Þá fæ ég ekki heldur séð að gengið hafi verið út frá því við rannsóknina af hálfu lögreglu og ríkissaksóknara að haga ætti rannsókninni með öðrum hætti en kveðið er á um í lögum.

1.3 Skýringar ríkissaksóknara, lögreglustjóra og innanríkisráðuneytisins

Ég tel rétt að ítreka að við athugun mína á þessu máli hafa engin gögn komið fram um að ríkissaksóknari hafi tekið ákvörðun um að hann færi sjálfur með lögreglurannsókn á umræddu máli eða hefði með höndum „yfirstjórn“ hennar.

Aðkoma ríkissaksóknara að málinu fólst þannig í því að framsenda kærur einstaklinganna til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til viðeigandi meðferðar, beina því til lögreglu að afla tiltekinna gagna og athuga með leiðir til að afla annarra gagna og síðan að rannsóknin færi fram í samráði við ríkissaksóknara eins og ákvæði 1. mgr. 8. gr. lögreglulaga gera ráð fyrir. Til marks um það segir í frétt frá ríkissaksóknara sem birt var á heimasíðu embættis hans 7. febrúar 2014 að ríkissaksóknari hafi framsent kærana ásamt gögnum „til viðeigandi meðferðar við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu“. Í annarri frétt á heimasíðu embættisins 20. júní 2014, þegar honum höfðu borist rannsóknargögn málsins frá lögreglu, segir jafnframt: „Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hefur farið með rannsókn málsins samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara.“

Ríkissaksóknari hefur staðfest að engar ákvarðanir hafi verið teknar um að víkja frá því hefðbundna fyrirkomulagi að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu færi með rannsókn þessa máls og aðkoma ríkissaksóknara að málinu í formi samráðs hafi verið með líkum hætti og tíðkast þegar ríkissaksóknari fylgist með framgangi rannsóknar hjá lögreglu. Málið hafi að efni til verið óvenjulegt og rannsókn þess hafi tekið nokkurn tíma þannig að samráðið hafi orðið meira fyrir þær sakir.

Nánar aðspurður hefur lögreglustjórinn staðfest að engar formlegar ákvarðanir hafi verið teknar um að víkja frá því fyrirkomulagi við rannsóknina sem leiddi af lögum. Hann hafi sem forstöðumaður lögreglustjóraembættisins á höfuðborgarsvæðinu farið með rannsókn málsins og segir ekkert óvenjulegt við framkvæmd þessarar rannsóknar hjá embættinu. Rannsóknin hafi verið unnin á hans ábyrgð. Hann hafi í samtölum við innanríkisráðherra útskýrt hvert hlutverk hans væri og að það væri ríkissaksóknari sem tæki ákvörðun um það að setja málið í rannsókn og þá yrði viðkomandi lögregluembætti að taka við málinu. Rannsóknarlögreglumenn og lögreglufulltrúar hafi sinnt henni með aðkomu aðstoðarsaksóknara og síðan saksóknara embættisins eftir þörfum hverju sinni.

Vegna áðurgreindra ummæla lögreglustjórans á fundi hjá mér og þess hvernig á þeim er byggt í svörum innanríkisráðherra til mín minni ég á það sem áður sagði um efni bréfs ríkissaksóknara frá 7. febrúar 2014. Ég hef jafnframt kynnt mér gögn um samskipti embættis lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og ríkissaksóknara meðan á rannsókn málsins stóð. Af þeim verður ráðið að lögreglustjórinn hafi að jafnaði fengið afrit af þeim tölvubréfum sem fóru á milli þeirra starfsmanna embættis hans sem unnu að rannsókn málsins og ríkissaksóknara þegar sá síðarnefndi var upplýstur um stöðu rannsóknarinnar eða ríkissaksóknari sendi fyrirspurnir svo sem um framgang hennar. Þá hafi lögreglustjórinn í ákveðnum tilvikum verið í samskiptum við ríkissaksóknara vegna málsins og svarað honum. Af þessum gögnum verður jafnframt ráðið að þeir starfsmenn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem unnu að rannsókn málsins hafi tekið nánari ákvarðanir um hvernig rannsókninni yrði hagað, svo sem um öflun gagna í innanríkisráðuneytinu, heldur en fram höfðu komið í bréfi ríkissaksóknara frá 7. febrúar 2014 og í samskiptum þeirra við hann.

Aðspurður um þau svör ráðherra að hann hafi ekki farið með stjórn rannsóknar málsins hefur lögreglustjórinn jafnframt bent á að hann hafi ekkert verið inni í þessu tiltekna máli frekar en öðrum sakamáli sem voru til rannsóknar en reynt að halda þessu í þeim farvegi sem rannsóknir séu almennt. Það sé líka svolítið einkennilegt af ráðherra að halda því fram að hann hafi verið algjörlega ábyrgðarlaus við þessa rannsókn og heldur áfram: „En af hverju var hún þá yfir höfuð að hringja í mig? Það er það sem ég átta mig ekki á.“ Lögreglustjórinn tekur einnig fram að þótt ríkissaksóknari hafi verið meðvitaður um þá einkennilegu stöðu sem hann var í sem undirmaður ráðherrans og skipaður tímabundið í starfið af ráðherra hafi það ekki getað leyst ráðherra undan því að hann var að tala við lögreglustjóra sem forstöðumann embættisins.

Lögreglustjórinn hefur jafnframt greint frá því að hann hafi í samtölum sínum við innanríkisráðherra, fram að því að frásögn af samskiptunum birtist í DV 29. júlí 2014, ekki sagt frá því að hann hefði rætt um málið við ríkissaksóknara. Eitt af því sem ráðherra hefði einmitt fundið að í samtali við hann eftir að frásögnin birtist í DV hafi verið að lögreglustjórinn hefði sagt ríkissaksóknara frá samtölum þeirra. Lögreglustjórinn ítrekaði á fundi hjá mér 17. nóvember 2014 að ráðherra hefði því ekki haft forsendur til þess vita um það sem þeim fór á milli um fyrirkomulag rannsóknarinnar meðan málið var til rannsóknar hjá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Hann hefði hins vegar útskýrt í samtölum sínum við ráðherra eins og áður sagði að það væri ríkissaksóknari sem hefði tekið ákvörðun um að hefja

rannsókn málsins og að því leyttinu til hefði hann ekki stjórn á málinu eða stjórnaði rannsókn þess hjá embætti hans frá degi til dags. Þá vísaði lögreglustjórinn til þess að hvað sem þessu liði þá hefði hann einnig, eins og fram hefði komið í þeirri frásögn hans sem gerð var grein fyrir í bréfi mínu til ráðherra 25. ágúst 2014, gert ráðherra grein fyrir því að rannsókn málsins og sú staða sem hann væri í leiddi til þess að hann gæti ekki tekið upp málefni lögreglustjóra-embættisins við ráðherra eða ráðuneytið meðan rannsóknin stæði yfir.

Þeir sem unnu að rannsókninni staðfesta að þeir hafi kynnt lögreglustjóranum stöðu rannsóknarinnar og rætt við hann um tilteknar ákvarðanir um framgang hennar. Rétt eins og við rannsókn annarra sakamála hjá embættinu komi lögreglustjórinn sem forstöðumaður embættisins ekki að daglegri stjórn mála sem unnið er að hjá rannsóknardeildinni. Hið sama hefur komið fram hjá lögreglustjóranum. Ég minni á að rannsókn málsins varð tvisvar tilefni til þess að ákveðin atriði hennar, þ.e. skylda til að svara spurningum lögreglu, voru borin undir dómstóla. Í báðum þessum tilvikum var það lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu sem var sóknaraðili en ekki ákærvaldið eins og er þegar ríkissaksóknari fer með mál. Lögreglustjórinn hefur staðfest við mig að þessar ákvarðanir hafi verið teknar að höfðu samráði við hann og meðal þess sem þeir sem fóru með rannsókna innan embættisins hafi rætt við hann hafi verið hver ætti að vera réttarstaða þeirra sem teknir voru til skýrslutöku vegna málsins hjá lögreglu.

Á fundi hjá mér 25. nóvember 2014 kom fram hjá ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins að að honum vitanlega hefði ráðuneytið ekki fengið neinar upplýsingar um að ríkissaksóknari hefði tekið ákvörðun um að fyrirkomulag rannsóknarinnar hefði átt að vera öðruvísi en annarra lögreglurannsókna að því er varðaði stjórn lögreglustjórans.

1.4 Rannsókn málsins var í höndum embættis sem lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu veitti forstöðu

Ég tel í sjálfu sér ekki ástæðu til að draga í efa að það sé rétt hjá innanríkisráðherra og lögreglustjóranum að í samtölum þeirra hafi fallið orð um stjórn lögreglurannsóknarinnar og þau hafi vakið þann skilning hjá ráðherra sem lýst er í skýringum hans. Hér þarf hins vegar að hafa í huga að í hlut átti innanríkisráðherra sem jafnframt var æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu. Það verður því að leggja til grundvallar að hjá ráðherra, sem jafnframt skal í samræmi við 1. mgr. 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmar, hafi átt að vera vitneskja um hvaða meginreglur gilda um hver fer með stjórn lögreglurannsókna sakamála og nauðsyn þess að ganga úr skugga um að formlega hafi verið búið um frávík frá þeim reglum í viðkomandi máli, og þá að því marki sem það gat samrýmst lögum.

Af því sem fyrir liggur í þessu máli fæ ég ekki séð, hvað sem lögreglustjórinn og ríkissaksóknari kunni að hafa rætt sín á milli, að lög hafi staðið til þess eða ákvarðanir hafi verið teknar af þar til bærur aðilum um að annar en sá sem gegndi embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu á umræddum tíma færi sem forstöðumaður embættisins með yfirstjórn og ábyrgð á umræddri lögreglurannsókn. Ég tel því að innanríkisráðherra hafi ekki getað byggt á því í samskiptum sínum við lögreglustjóran að staða hins síðarnefnda í málinu væri með þeim hætti að ekki reyndi á hæfisreglur í stjórnsýslunni og reglur um sjálfstæði og hlutlægni lögreglu við rannsókn sakamála og þar með að framangreindar reglur stæðu ekki í vegi fyrir þeim samskiptum.

Undir lok athugunar minnar á þessu máli átti ég fundi og samtöl við fyrrverandi innanríkisráðherra þar sem ég fór m.a. yfir og kynnti ráðherra þau gögn og upplýsingar sem ég hafði aflað um þennan þátt málsins og þær lagareglur sem þar reynir á. Í bréfi sem fyrrver-

andi innanríkisráðherra afhenti mér 8. janúar 2015 er vísað til þessarar yfirferðar og þar segir síðan m.a.:

„Það voru mistök af minni hálfu að eiga samskipti við lögreglustjórann vegna rannsóknarinnar meðan hún stóð yfir. Ég hefði, óháð skýringum lögreglustjórans og skilningi mínum og ráðuneytisins um að hann færi ekki með stjórn rannsóknarinnar, ekki átt að eiga í nokkrum samskiptum við lögreglustjórann vegna hennar. Ég sé nú að samskipti okkar voru hvorki fyllilega samrýmanleg stöðu minni sem yfirstjórnanda lögreglumála né því að lögreglustjórinn var forstöðumaður þess embættis sem vann að rannsókninni og ég veit nú að kom lagalega sem slíkur að stjórn hennar, þrátt fyrir að annað hefði komið fram í samtölum okkar.“

Í ljósi þessarar breyttu afstöðu tel ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um þennan þátt málsins heldur legg til grundvallar að það sé ágreiningslaust að rannsókn málsins hafi verið í höndum lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og þar með undir stjórn lögreglustjórans sem forstöðumanns þess embættis í samræmi við það fyrirkomulag sem kveðið er á um í lögum.

2. Voru samskipti ráðherra við lögreglustjóra einungis til að greiða fyrir rannsókn málsins?

Í II. kafla hér að framan var gerð grein fyrir því sem fyrir liggur um tímasetningar símtala og funda þar sem innanríkisráðherra ræddi við lögreglustjórann um lögreglurannsóknina. Þar var jafnframt gerð grein fyrir lýsingu lögreglustjórans á því um hvað hefði verið rætt og þeim athugasemdum um rannsóknina sem ráðherra kom á framfæri við hann í samtölunum. Fyrirverandi innanríkisráðherra hefur með bréfi til mín, dags. 8. janúar 2015, lýst því yfir að þeim samskiptum ráðherra við lögreglustjóra sem um er fjallað í þessu máli hafi í megindráttum verið rétt lýst að efni til í þeirri frásögn lögreglustjórans sem ég kynnti ráðherra. Ég lít því svo á að ekki sé lengur ágreiningur um að ráðherrann hafi í umræddum samtölum við lögreglustjórann rætt um og komið á framfæri athugasemdum um þau efnisatriði sem lögreglustjórinn tilgreinir í lýsingu sinni. Þar hefur ekki þýðingu hvort munur sé á minni þessara tveggja einstaklinga um það hvernig tekið var nákvæmlega til orða um þau.

Í samræmi við þessa breyttu afstöðu fyrirverandi ráðherra er ekki tilefni til þess að fjalla um og taka afstöðu til þess sem kom fram í fyrri svörum og skýringum hans til mín um efni samskiptanna. Þetta á m.a. við um þá afstöðu að eingöngu hafi verið um að ræða „almenna fundi með lögreglustjóranum“ og tilefni fundanna hafi verið upplýsa ráðherra „almennt um löggæslu- og öryggismál og stöðu ýmissa verkefna á því sviði.“ Þá er jafnframt ljóst að tilefni og boðun fundarins 3. maí 2014 var það sem kom fram í símtali ráðherra við lögreglustjórann um rannsóknina daginn áður.

Lögreglustjórinn hefur lýst því að í símtölunum og á fundunum hafi ráðherra sett fram fjölmargar spurningar um ýmis atriði varðandi rannsóknina og hvers vegna lögreglan hagaði rannsókn sinni og aðgerðum með tilteknum hætti. Þá hafi ráðherra spurt hvað rannsókninni líði og um hugsanleg lok hennar. Fyrir 8. janúar 2015 hafði ráðherra í svörum til mín vísað til þess að þegar rannsóknina hafi borið á góma í samskiptum við lögreglustjórann hafi það snúið að þeirri viðleitni ráðuneytisins að greiða fyrir rannsókn málsins og sérstaklega hafi verið spurt um öryggi gagna sem lögreglan hefði fengið aðgang að. Hvað sem þessum atriðum líður, og þá hvort slíkar fyrirspurnir af hálfu ráðherra og ráðuneytis hans hefðu einar og sér getað samrýmst þeim reglum sem hér eru til skoðunar, minni ég á að þessar spurningar og umfjöllun ráðherra um önnur atriði málsins voru sett fram í símtölum eða á fundum þar sem aðeins ráðherra og lögreglustjórinn voru viðstaddir. Ekkert var skráð um samskiptin innan ráðuneytisins eða hvað kom fram þar. Innanríkisráðuneytið óskaði því ekki með formlegum hætti eftir upplýsingum um gang rannsóknarinnar eða annað henni tengt.

Þegar taka þarf aðstöðu til þess hvort samskipti innanríkisráðherra við lögreglustjóran um lögreglurannsóknina voru samrýmanleg þeim lagareglum sem lýst var í III. kafla hér að framan þarf að líta til þess hvort þau fólu að efni til í sér athugasemdir, gagnrýni og afskipti ráðherra af framkvæmd og störfum lögreglunnar við rannsóknina. Ég tek fram að það hvort slík afskipti höfðu í raun áhrif á rannsóknina ræður að mínu áliti ekki úrslitum í þessu sambandi. Það getur hins vegar haft áhrif á mat á því hversu alvarleg þau teljast.

Samskipti ráðherrans við lögreglustjóran sem hér eru til skoðunar áttu sér stað af og til allan þann tíma sem lögreglurannsóknin stóð yfir. Því var ekki um að ræða tilfallandi samskipti í eitt eða tvö skipti heldur lýsir lögreglustjórinn því að þessi símtöl hafi gjarnan komið til í tengslum við rannsóknaraðgerðir lögreglunnar. Lögreglustjórinn lýsir því að raunar hafi athugasemdir ráðherra um starfshætti lögreglunnar tengdar þessu máli komið fram áður en formleg rannsókn hófst í samræmi við fyrirmæli ríkissaksóknara. Þær hafi komið til vegna óánægju ráðherra með að embætti lögreglustjórans hefði ekki upplýst ráðuneytið um framkomna kæru á hendur ráðuneytinu og það þótt aðstoðarmaður ráðherra hefði leitað eftir slíkum upplýsingum. Var sérstaklega fundið að því að yfirlögregluþjónn við embættið hefði hins vegar staðfest við blaðamann að kærán væri komin fram. Lögreglustjórinn tekur fram að viðbrögð hans sjálfs og starfsmanna hans hafi þarna verið í samræmi við starfsvenjur.

Lögreglustjórinn lýsir því að ráðherra hafi gert athugasemdir við ýmsa þætti í rannsókninni og umfang hennar og ráðherra hafi gert „mjög nákvæmar athugasemdir við einstaka þætti í rannsókninni“. Ráðherra segir í bréfi sínu til mín, dags 9. september 2014, að í rannsókninni hafi „fljótlega [komið] upp atvik sem ég sem ráðherra og ráðuneytið taldi að óska þyrfti skýringa á hvernig tengdust umræddri rannsókn“ og ráðherra lýsir þessum atriðum nánar og nefnir m.a. rannsóknarathafnir lögreglu gagnvart starfsmönnum ráðuneytisins. Frásögn lögreglustjórans verður ekki skilin öðruvísi en að þarna hafi ekki einungis verið um að ræða fyrirspurnir heldur gagnrýni ráðherra á það hvernig lögreglan stóð að tilteknum rannsóknarathöfnum. Af sama toga voru athugasemdir ráðherra þegar lögreglan hafði haldlagð tölvu annars aðstoðarmanns hans. Þar var af hálfu ráðherra vísað til þess að í tölvunni væru persónuleg gögn aðstoðarmannsins og gagnrýnt að rannsókn beindist sérstaklega að honum en ekki öðrum starfsmönnum ráðuneytisins. Athugasemdir ráðherra um boðaða tímasetningu á viðbótarskýrslutöku af þessum sama aðstoðarmanni gengu lengra. Aðstoðarmaðurinn hafði á þessum tíma stöðu sakbornings við rannsóknina. Ráðherra taldi það „...algjörlega ómögulegt“, samkvæmt orðum lögreglustjórans, að aðstoðarmaðurinn þyrfti að sæta því að bíða fram yfir helgi að mæta í skýrslutöku hjá lögreglunni. Lögreglan gerði í framhaldinu ráðstafanir til að flýta skýrslutökunni. Ég fæ ekki annað séð en þarna hafi ráðherra lýst afstöðu sinni til þess hvernig hann taldi réttast að haga þessum þætti rannsóknar málsins.

Birting á tveimur dómum Hæstaréttar, þar sem lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hafði kært úrskurði héraðsdóms sem tengdust rannsókn sakamálsins, urðu tilefni verulegrar gagnrýni ráðherra á störf lögreglunnar í samtölum við lögreglustjóran. Lögreglustjórinn segir að í báðum tilvikum hafi ráðherra hringt og verið mjög ósátt við framgöngu lögreglunnar og rannsókn málsins, bæði almennt sem og varðandi einstök atriði sem komu fram, einkum í úrskurðum héraðsdóms. Vegna fyrri dómsins laut gagnrýni ráðherra sérstaklega að því að það hefðu verið mistök hjá lögreglunni að kæra úrskurð héraðsdóms. Það hefði átt að standa öðruvísi að málinu og kærán hefði orðið til þess að tefja það. Auk þess að ítreka fyrri gagnrýni sína á vinnubrögð lögreglunnar segir lögreglustjórinn að ráðherra hafi, í símtali eftir að síðari dómurinn var birtur, sérstaklega fundið að því að „fökusinn“ væri á aðstoðarmönnum ráðherra en ekki almennt á starfsmönnum ráðuneytisins. Þá hafi hann fundið að upplýsingum úr kröfugerð lögreglunnar sem koma fram í úrskurði héraðsdóms og lúta að rannsókn á tölvu

starfsmanns ráðuneytisins og tímasetningu á samtölum hans við fjölmiðla. Þetta síðasta atriði varð síðan tilefni fréttatilkynningar frá ráðuneytinu, sem vikið var að í kafla II.3.3 hér að framan.

Þessar athugasemdir ráðherra sem lögreglustjórinn leit á sem gagnrýni á starfshætti lögreglunnar og ákvarðanir við rannsókn lögregluembættis hans voru settar fram meðan lögreglurannsóknin stóð enn yfir og lutu beint að tilteknum aðgerðum sem lögreglan hafði talið rétt að grípa til og kröfugerð sem sett var fram af því tilefni. Þá hefur lögreglustjórinn lýst því að ráðherra hafi í samtölum þeirra nafngreint ákveðna starfsmenn embættis hans sem unnu að rannsókn sakamálsins og vikið að störfum þeirra og þætti í ákvarðanatöku í málinu. Í tengslum við áhyggjur ráðherra af því að málið ætti sér pólitískar rætur hafi ráðherra vísað til fjölskyldutengsla eins rannsakenda. Þegar ráðherra setur fram athugasemdir af þessum toga við forstöðumann lögregluembættis á meðan rannsókn sakamáls er ekki lokið er vandséð hvaða aðra þýðingu þeim er ætlað að hafa en kalla eftir því að breytingar verði gerðar á því hvernig staðið er að rannsókninni.

Það sama á einnig við um athugasemdir sem ráðherra gerði við málshraða við rannsóknina. Ekki verður séð að þær hafi takmarkast við spurningar um hvenær rannsókninni lyki heldur hafi ráðherra oftast en einu sinni á meðan hún stóð yfir gagnrýnt þann tíma sem rannsóknin tók. Ef flýta átti rannsókninni varð það væntanlega ekki gert nema lögreglan breytti röðun verkefna sinna eða skipun mannafla til verkefna.

Lögreglustjórinn hefur lýst því að þau orð ráðherra um „að þegar þessu máli [væri] lokið þá væri það alveg ljóst í hennar huga að það þyrfti að rannsaka rannsókn lögreglu og ríkissaksóknara“ hafi orðið honum tilefni til þess að hafa samband við ríkissaksóknara og gera grein fyrir athugasemdum ráðherra. Ráðherra hefur ekki lýst afstöðu sinni beint til þessara orða lögreglustjórans í svörum við fyrirspurnum mínum en í almennum hluta, þ.e. kafla A, lið 9, í bréfi ráðherra til mín, dags. 9. september 2014, fylgiskjal nr. 6, vikur ráðherra að þessu atriði. Þar kemur fram að ráðherra hafi talið og telji enn nauðsynlegt að reynslan af þessu máli verði nýtt til að móta starfsreglur ef til sambærilegra atburða kæmi í framtíðinni. Síðan segir í bréfi ráðherra: „Af þessari ástæðu hafði ég uppi orð við [lögreglustjóran] um að nauðsynlegt væri að athuga framkvæmd þessarar rannsóknar svo draga mætti af henni ályktanir um efni slíkra starfsreglna. Ekkert annað vakti fyrir mér með orðum í þessa átt. Nú hefur samtal mitt við [lögreglustjóran] um þetta verið slitið úr öllu samhengi og sett í þann búning að í þessu hafi falist einhvers konar þvingun. Ekkert er fjær sanni.“ Sérstaklega aðspurður um þetta atriði á fundi hjá mér kvaðst lögreglustjórinn ekki kannast við að ráðherra hefði sett það í samhengi við setningu starfsreglna þegar hann ræddi um nauðsyn þess að rannsaka rannsóknina. Lögreglustjórinn ítrekaði að þessi orð hefðu verið látin falla í samhengi við athugasemdir um umfang og gagnaöflun lögreglunnar við rannsóknina.

Þegar yfirmaður lögreglunnar í landinu lýsir því við forstöðumann lögregluembættis sem vinnur að rannsókn sakamáls að nauðsynlegt sé að athuga framkvæmd rannsóknarinnar verður það ekki skilið öðruvísi en svo að það sé afstaða þessa yfirmanns, ráðherrans, að vinnubrögð og athafnir lögreglunnar hafi verið umfram það og ekki í samræmi við þær reglur sem gilda um slíkar rannsóknir. Eins og lögreglustjórinn lýsir tilefni þessara orða ráðherra þá voru það athugasemdir ráðherra um að alltof langt hefði verið gengið m.a. við öflun gagna og að hlutir hefðu verið settir fram „með einhverjum sérkennilegum hætti“. Ég minni á að lögreglustjórinn hefur greint frá því að ráðherra hafi sagt að rannsóknin þyrfti líka að ná til aðkomu ríkissaksóknara að málinu. Ekki fór því á milli mála að lögreglustjórinn leit á þessi orð ráðherra sem gagnrýni og athugasemdir við vinnubrögð þeirra sem höfðu unnið að og

unnu áfram að rannsókn málsins við embætti hans. Þá taldi hann ummæli ráðherra þess eðlis að rétt væri að upplýsa ríkissaksóknara um þau.

Þegar þau efnisatriði úr samskiptum innanríkisráðherra við lögreglustjórann sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan eru virt er það niðurstaða mín að þau hafi verið verulega umfram það sem gat samrýmst því að um væri að ræða efnislegar fyrirspurnir af hálfu innanríkisráðuneytisins til að greiða fyrir rannsókn málsins eða meðferð gagna frá ráðuneytinu.

Ég minni á að í frásögn lögreglustjórans af samskiptunum sem höfð var eftir lögreglustjóranum í bréfi mínu til ráðherra, dags. 25. ágúst 2014, segist hann hafa litið svo á að þær athugasemdir og gagnrýni sem innanríkisráðherra setti fram vegna rannsóknar lögreglunnar væri í rauninni sambærileg því sem lögreglan fengi í ýmsum tilvikum frá þeim sem væru til rannsóknar hjá lögreglunni, lögmönnum þeirra og öðrum sem þeim tengdust. Hann og lögreglan hafi hins vegar verið í þeirri „stórfurðulegu stöðu að til rannsóknar [var] innanríkisráðuneytið og starfsfólk þess, og þar á meðal ráðherrann og aðstoðar-, nánustu samstarfsmenn hennar, aðstoðarmenn hennar, þar af tveir sem [voru] með réttarstöðu sakbornings í sjálfu málinu“. Í þessu máli reynir því á hvaða skorður reglur um sjálfstæði lögreglunnar við rannsókn sakamáls og hæfisreglur stjórnsýsluréttarins setja því að sá sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir sem ráðherra lögreglumála geti á sama tíma og hann tengist viðkomandi sakamáli með þeim hætti sem hér var raunin komið fram gagnvart lögreglu og haft þau samskipti sem lýst var hér að framan.

3. Voru samskipti ráðherra við lögreglustjórann í samræmi við lög?

3.1 Samrýmdust samskiptin reglum um sjálfstæði lögreglu við rannsókn sakamáls?

Fyrirverandi innanríkisráðherra hefur nú í bréfi til mín, dags. 8. janúar 2015, lýst því að það hafi verið mistök af hennar hálfu að eiga samskipti við lögreglustjórann vegna rannsóknarinnar meðan hún stóð yfir. Fyrirverandi ráðherra vísar þar bæði til þess að samskiptin við lögreglustjórann hafi hvorki verið „fyllilega“ samrýmanleg stöðu hennar sem yfirstjórnanda lögreglumála né því að lögreglustjórinn var forstöðumaður þess embættis sem vann að rannsókninni. Þá tekur fyrirverandi ráðherra fram að samskiptin hafi ekki samrýmst „nægilega“ hinni óskráðu hæfisreglu stjórnsýsluréttarins. Í bréfinu kemur fram að það sé sent m.a. eftir að ég hafi farið yfir með ráðherra þau lagalegu álitaefti sem risið hafa við athugun mína á þessum samskiptum og því sem ráðherra og lögreglustjóranum fór á milli. Við þá yfirferð gerði ég grein fyrir efni þeirra lagareglna sem reynir á í málinu. Þótt í bréfi fyrirverandi ráðherra felist breytt afstaða til þeirra lagalegu álitaefta er hún ekki að öllu leyti ótvíræð um tiltekin atriði. Ég mun því hér á eftir gera grein fyrir álitinu mínu á hvernig reyndi á þær reglur stjórnsýsluréttarins sem eiga að tryggja málefnalega stjórnsýslu með hliðsjón af lagareglum um sjálfstæði og stöðu lögreglunnar við rannsókn sakamáls.

Reglum um sjálfstæði lögreglunnar við rannsókn sakamáls og reglum stjórnsýsluréttarins um hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, þ.m.t. ráðherra, til að koma að einstökum málum, er annars vegar ætlað að tryggja að lögreglan, og ákærendur á grundvelli rannsóknar hennar, geti óháð afskiptum óviðkomandi stjórnvalda og þeirra sem hlut eiga að máli rannsakað og komist að niðurstöðu um meint refsiverð brot. Þeir sem kæra slíka háttsemi eiga hagsmuna að gæta í slíkum málum og eiga að geta treyst því að mál séu rannsökuð með þeim hætti. Hins vegar koma hér einnig til þeir almennu hagsmunir borgaranna að þeir geti gengið út frá því að þessi grundvallaratriði réttarríkisins og þættir í mannréttindavernd borgaranna, eins og þessi atriði eru nú viðurkennd hér á landi, séu virt. Í þessu sambandi hefur verið talin sérstök ástæða til þess að gætt sé að því að þeir handhafar stjórnsýsluvalds sem starfa samhliða á vettvangi stjórn mála hafi ekki aðkomu að rannsókn og ákvarðanatöku í einstökum

sakamálum. Það komi aftur á móti í hlut þeirra að gera tillögur um og móta hinar almennu reglur um þau og sinna því almenna eftirliti sem þeim er að lögum falið að fara með og þá innan þeirra marka sem um slíkt eftirlit gilda.

Í þessu máli lá fyrir að ríkissaksóknari ákvað að hefja lögreglurannsókn í tilefni af kærur einstaklinga vegna meintra refsiverðra brota í starfi innanríkisráðuneytisins og þar með af hálfu starfsmanna þess. Kærurnar vörðuðu meðferð á trúnaðarupplýsingum um hlutadeigandi einstaklinga og fram hafði komið í fjölmiðlum að þær væri að finna í óformlegu minnisblaði innanríkisráðuneytisins sem fjölmiðillinn hefði undir höndum. Kærurnar lutu ekki að tilteknum starfsmönnum ráðuneytisins. Ríkissaksóknari hafði jafnframt, í samræmi við lög, falið lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu að annast rannsóknina og þar með lagt málið í hefðbundinn farveg rannsóknar sakamáls. Rannsóknin beindist að því að upplýsa hvort og þá hvaða starfsmenn ráðuneytisins hefðu átt hlut að máli. Vegna rannsóknarinnar fékk lögreglan afhent gögn frá ráðuneytinu og aðgang að margvíslegum upplýsingum úr tölvu- póstkerfi þess, skráningu viðveru og símanotkun starfsmanna, þ.m.t. ráðherra, á tilteknu tímabili. Við rannsókn málsins voru teknar skýrslur hjá lögreglu af alls átta starfsmönnum ráðuneytisins, þ.m.t. ráðherra. Þessir aðilar höfðu réttarstöðu vitna nema tveir aðstoðarmenn ráðherra sem höfðu réttarstöðu sakborninga. Ég tel ljóst af því sem ég hef kynnt mér um framvindu rannsóknarinnar að hún hafi eftir því sem henni vatt fram einkum beinst að sérstökum trúnaðarmönnum ráðherra í ráðuneytinu, þ.e. aðstoðarmönnum ráðherra, og þá sérstaklega öðrum þeirra. Ég minni á að það voru m.a. rannsóknarathafnir lögreglu gagnvart þeim aðstoðarmanni ráðherra sem urðu tilefni samskipta ráðherra við lögreglustjóran. Hér er líka ástæða til að minna á að aðstoðarmenn ráðherra eru valdir til starfa af ráðherra án þess að fylgja þurfi hefðbundnum reglum um ráðningu ríkisstarfsmanna og starfstími þeirra fylgir starfstíma ráðherra nema ráðherra ákveði annað.

Ég hef áður lýst þeirri afstöðu minni að miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir um efni samskipta ráðherra og lögreglustjórans sé ljóst að þau hafi verið verulega umfram það sem gat samrýmst því að um væri að ræða efnislegar fyrirspurnir af hálfu innanríkisráðuneytisins til að greiða fyrir rannsókn málsins eða meðferð gagna frá ráðuneytinu. Vegna ummæla ráðherra um að lögreglustjórnin hafi aðspurður margoft sagt að honum þætti ekki óþægilegt eða óviðeigandi að ræða við ráðherra um málið legg ég áherslu á, hvað sem líður slíkum orðaskiptum, að ég fæ ekki séð að þessi samskipti geti heimilað ráðherra að víkja frá þeim almennu reglum sem honum bar að fylgja um samskiptin við lögreglustjóran við þær aðstæður sem voru uppi í þessu máli. Það var á ábyrgð ráðherra sem æðsta stjórnanda lögreglumála í landinu að gæta að þeim reglum sem áttu við. Um nánari skýringar ráðherra í þessu sambandi vísast til svarbréfa hans til mín, dags. 1. ágúst 2014, sjá fylgiskjal nr. 2 og 9. september 2014, sjá fylgiskjal nr. 6.

Ég minni á að samskiptin áttu sér stað í símtölum innanríkisráðherra við lögreglustjóran og á fundum. Ekki liggur annað fyrir en að þau hafi verið að frumkvæði ráðherra og án þess að aðrir væru þar viðstaddir. Þá var ekkert skráð um þau með formlegum hætti innan ráðuneytisins. Af fyrirliggjandi upplýsingum verður ekki annað ráðið en að samskiptin hafi átt sér stað af og til allan þann tíma sem rannsókn lögreglu stóð yfir. Þegar efni samskiptanna, samkvæmt lýsingu lögreglustjórans sem ráðherra segir að hafi í meginráttum verið rétt lýst, er skoðað tel ég ljóst að þau hafi falið í sér ítrekaða gagnrýni og beinar athugasemdir ráðherra við það hvernig embætti lögreglustjórans stóð að rannsókninni, vinnubrögð lögreglunnar og einstakar rannsóknarathafnir. Þannig liggur fyrir að áður en embætti lögreglustjórans hóf rannsókn á kærur einstaklinganna setti innanríkisráðherra fram athugasemdir við lögreglustjóran um að aðstoðarmaður ráðherra og ráðuneytið hefði ekki verið upplýst um fram-

komna kær. Eftir að rannsókn lögreglu hófst og þar til henni lauk setti ráðherra fram ýmsar athugasemdir og gagnrýni á umfang rannsóknarinnar og einstakar rannsóknarathafnir lögreglunnar í samtölum sínum við lögreglustjórnann. Á sama hátt gagnrýndi ráðherra málshraða við rannsóknina. Þessar athugasemdir og gagnrýni á einstakar rannsóknarathafnir lögreglunnar lutu m.a. að því að lögreglan hefði haldlagt tölvu annars aðstoðarmanns ráðherra og tímasetningu á síðari skýrslutöku yfir honum. Í því tilviki leiddi gagnrýni ráðherra til þess að skýrslutökunni var flýtt.

Ég tel jafnframt að sú gagnrýni sem ráðherra setti fram í símtölum og á fundi með lögreglustjórnunum í kjölfar birtingar á tveimur dómum Hæstaréttar vegna málsins hafi falið í sér beinar athugasemdir við starfshætti og rannsóknarathafnir lögreglunnar á meðan rannsóknin stóð enn yfir. Þar hafði lögreglan metið það svo að rétt væri að fara með tiltekin atriði rannsóknarinnar sem laut að vitnaskyldu starfsmanns fjölmiðils fyrir dómstóla og sett fram í lýsingu atvika og rökstuðningi fyrir kröfugerð sinni tilteknar upplýsingar úr málinu og það sem fram væri komið við rannsóknina. Þær voru síðan birtar í úrskurðum héraðsdóms sem fylgdu dómum Hæstaréttar við birtingu þeirra. Gagnrýni ráðherra laut m.a. að framsetningu og birtingu þessara upplýsinga og viðbrögðum lögreglunnar við úrskurði héraðsdóms. Mikilvægur liður í ákvörðunum lögreglu um hvernig rannsókn sakamáls er hagað er val milli mismunandi rannsóknarræða og tímasetning þeirra. Reglur um sjálfstæði lögreglunnar við rannsókn sakamáls, og þá eftir atvikum með atbeina ákærvalds, er ætlað að tryggja að lögreglan sé óháð óviðkomandi stjórnvöldum og þeim sem rannsóknin beinist að. Það getur síðan komið í hlut dómstóla að taka afstöðu til réttmætis slíkra aðgerða. Í þessu máli var það hins vegar ráðherra, sem fór með yfirstjórn lögreglunnar í landinu og var jafnframt fyrirvarsmaður þess ráðuneytis og stjórnandi þeirra starfsmanna sem rannsóknin beindist að, sem setti fram gagnrýnina.

Lögreglustjórnin hefur einnig lýst því að gagnrýni ráðherra á vinnubrögð lögreglunnar í þessu máli hafi beinlínis lotið að nafngreindum einstaklingum sem unnu að rannsókninni hjá embætti hans og þætti þeirra og ákvarðanatöku í málinu. Í einu tilviki segir lögreglustjórnin að ráðherra hafi samhlíða því að lýsa áhyggjum af því að sakamálið ætti sér pólitískar rætur vísað til fjölskyldutengsla eins rannsokendanna. Þótt ráðherra minnist þess ekki að hafa rætt þessi atriði með þeim hætti sem lögreglustjórnin orðar það tel ég ljóst að ráðherra hafi hreyft þessum atriðum að efni til. Ég ítreka að það er hluti af sjálfstæði lögreglunnar við rannsókn sakamála að yfirmenn hennar ákveði hverjir sinni þeirri vinnu. Framangreind gagnrýni getur því ekki samrýmst stöðu ráðherra sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglunni eða tengist þeirri rannsókn sem lögreglan vinnur að, eins og fyrir hendi var í þessu máli.

Lögreglustjórnin hefur lýst því að í einu samtalanna hafi komið fram hjá ráðherra að þegar málinu yrði lokið „væri alveg ljóst í hennar huga að það þyrfti að rannsaka rannsókn lögreglu og ríkissaksóknara.“ Nánar aðspurður um tilefni þessara ummæla svaraði lögreglustjórnin að þar hefði verið um að ræða athugasemdir ráðherra um að allt of langt væri gengið í rannsókninni og verið væri að afla alls kyns gagna og setja ýmsa hluti fram með sérkennilegum hætti. Ég dreg þá ályktun af svari ráðherra til mín í bréfi, dags. 9. september 2014, liður A.9, að ráðherra kannist við að hafa haft uppi ummæli um að nauðsynlegt væri að athuga framkvæmd þessarar rannsóknar. Ráðherra segir að það hafi verið til að draga mætti af henni ályktanir um efni starfsreglna sem ráðherra taldi rétt að móta ef til sambærilegra atburða kæmi í framtíðinni. Ráðherra tók einnig fram að í þessu hefði ekki falist nein þvingun af sinni hálfu. Lögreglustjórnin eða ríkissaksóknari sem lögreglustjórnin upplýsti um áður nefnd um-

mæli ráðherra kannast ekki við að þau hafi verið sett fram í tengslum við hugsanlega setningu starfsreglna.

Ég tek fram að óháð því hvort ráðherra hafi sett fram orð af þessu tagi vegna þess að hann teldi að það gæti verið liður í setningu starfsreglna er ljóst að í þeim fólst sú afstaða ráðherra að vinnubrögð og ákvarðanatáka lögreglunnar og ríkissaksóknara í málinu hefði ekki verið í samræmi við það hvernig ráðherra taldi að standa hefði átt að því. Þessi afstaða ráðherra kom fram á meðan rannsóknin stóð enn yfir. Ríkissaksóknari og lögreglan höfðu hins vegar, í samræmi við valdheimildir sínar og reglur um rannsókn sakamála, tekið ákvarðanir og unnið að rannsókninni eins og þessir aðilar töldu að væri í samræmi við lög. Af þeirra hálfu urðu athugasemdirnar varla skildar öðruvísi en að ráðherra teldi að svo hefði ekki verið. Ég lít því svo á að þarna hafi verið um að ræða harða gagnrýni ráðherra á ákvarðanir og störf lögreglunnar í þessu máli.

Síðastnefnda atriðið og ýmis önnur sem urðu tilefni gagnrýni ráðherra í samtölum við lögreglustjórann vegna þessarar ákveðnu rannsóknar gátu í eðli sínu orðið ráðherra sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglunni í landinu og ráðuneyti hans tilefni til þess að huga að almennri framkvæmd slíka mála og þá eftir atvikum tillögugerð um breytingar á lögum og breytingu á þeim reglum sem ráðherra hefur forræði á. Hér er vandinn hins vegar sá að gagnrýni og athugasemdir ráðherra voru settar fram gagnvart forstöðumanni þess lögreglustjóraembættis sem á sama tíma fór með rannsókn sakamáls sem hafði þau tengsl við ráðuneyti ráðherrans og starfsmenn hans sem raunin var. Lögreglustjórinn stóð því frammi fyrir því hvort skilja mætti gagnrýni og athugasemdir ráðherra svo að þær væru óskir ráðherra um að vinnubrögðum við rannsókn sakamála yrði almennt breytt. Vandí lögreglustjórans sem undirmanns ráðherrans var líka sá að hann átti erfitt með að svara ekki símtölum ráðherrans eða boðun á fundi þegar hann vissi jafnvel ekki fyrir fram hvert umræðuefni ráðherra yrði og enginn annar var viðstaddur samtölin. Þeim reglum sem ætlað er að tryggja sjálfstæði lögreglu og ákærvalds við rannsókn sakamála og hinum sérstöku hæfisreglum stjórnsýsluréttarins er einmitt ætlað að tryggja að lögreglan geti unnið að rannsókn sakamáls óháð slíkum afskiptum ráðherra. Það á jafnframt við þegar rannsókn tengist ráðherra lögreglumála sérstaklega og meðan ráðherra kys að víkja ekki úr því embætti. Ef ráðherra lögreglumála telur að vitneskja hans um hvernig staðið hefur verið að rannsókn sakamáls gefi tilefni til breytinga og umbóta þá kann að koma til þess að hann beiti hinum almennu heimildum sínum til breytinga á skipulagi, starfsaðferðum og þeim reglum sem hann hefur forræði á eða geri tillögur um lagabreytingar. Slíkt gerist ekki með afskiptum af rannsókn einstaks sakamáls af því tagi sem hér var raunin meðan hún stendur yfir.

Í samræmi við það sem rakið hefur verið hér að framan er það niðurstaða mín að efni samskipta innanríkisráðherra við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu hafi ekki samrýmt þeim reglum sem ráðherra bar að virða um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar við rannsókn þessa tiltekna sakamáls. Innanríkisráðherra fór á þessum tíma með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglustjóranum og embætti hans og bar sérstök skylda til þess að virða þessar reglur um stöðu lögreglunnar, og eftir atvikum ákærvalds, í samskiptum sínum við lögreglustjórann vegna sakamálsins. Samskiptin voru því ósamrýmanleg stöðu ráðherra sem yfirstjórnanda lögreglunnar.

3.2 Samrýmdust samskiptin hinni óskráðu reglu um sérstakt hæfi?

Hinni óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni er ætlað að standa því í vegi að starfsmaður í stjórnsýslunni komi að máli þegar hann verður talinn eiga sérstakra og

verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þess og ef það eru að öðru leyti fyrir hendi aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Allt frá því að frásagnir birtust fyrst í fjölmiðlum 20. nóvember 2013 þar sem vitnað var til gagna úr ráðuneytinu og á meðan lögreglan vann að rannsókn sakamálsins var málið mikið til umræðu í fjölmiðlum. Það kom einnig til umfjöllunar á Alþingi í formi fyrirspurna þingmanna og svara ráðherra 16. desember 2013 og 29. janúar 2014 auk þess sem ráðherra mætti á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins 10. desember 2013 og svaraði spurningum nefndarmanna.

Eftir að hafa kynnt mér umfjöllun um mál þetta, m.a. á Alþingi og í fjölmiðlum, tel ég ljóst að framvinda þess og framgangur lögreglurannsóknarinnar skipti ráðherra verulegu máli, bæði vegna starfa hans í ráðuneytinu og á hinum pólitíska vettvangi. Ég minni á að ráðherra hefur í svarbréfum til mín einnig vísað til þess að sá langi tími sem rannsóknin tók hafi verið bagalegur og t.a.m. takmarkað möguleika ráðherra til „að svara ítrekuðum árásum sem [ráðherra hafi] orðið fyrir á opinberum vettvangi“ og rannsóknin hafi verið „sérstaklega erfíð fyrir [ráðherra], meðal annars vegna þess að [ráðherra hafi sætt] látlausum árásum vegna málsins á opinberum vettvangi.“ Ég tel að aðkoma ráðherra að þessu máli hafi því að ýmsu leyti verið á annan veg og tengdari persónu ráðherrans en almennt gerist um einstök málefni ráðuneytisins. Reglur um sjálfstæði lögreglunnar við rannsókn sakamáls setja því takmörk eins og áður sagði að ráðherra sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lögreglunni hafi bein afskipti af rannsókn einstakra sakamála hjá lögreglu og ákærvaldi meðan hún stendur yfir. Þessar reglur fela jafnframt í sér ákveðna mælikvarða þegar kemur að einstökum reglum sem ætlað er að tryggja málefnalega stjórnýslu. Af þeim toga eru hinar sérstöku hæfisreglur stjórnýsluréttarins sem setja því enn frekari skorður að ráðherra megi hafa afskipti af rannsókn lögreglu á sakamálum sem eru tengd honum.

Hér hagaði svo til að rannsókn sakamáls beindist að starfsemi ráðuneytis ráðherrans og athöfnum náinna undirmanna hans. Ráðherra fer með yfirstjórn ráðuneytisins og hefur sem slíkur aðkomu að og ber ábyrgð á starfsemi þess. Það kann því að koma til þess að ráðherra og ráðuneyti þurfi við rannsókn sakamáls af þeim toga sem hér er fjallað um að taka afstöðu til t.d. beiðna lögreglunnar um aðgang að gögnum, eins og reyndin var í þessu máli. Fyrirsvar og úrlausn erinda sem ráðuneytinu berast vegna slíkrar rannsóknar eru hluti af stjórnýslu þess. Við meðferð slíkra mála af hálfu ráðuneytisins og þar með ráðherra kunna að vakna spurningar um atriði sem talin er þörf á að fá frekari upplýsingar um áður en ráðuneytið telur unnt að leysa úr viðkomandi erindi. Þá kann ráðuneytið að telja tilefni til þess að spyrjast almennt fyrir um hvað rannsókn málsins líði. Staðan er hins vegar sú að ráðuneytið og yfirstjórnendur þess eru í reynd í sömu stöðu og aðrir sem rannsókn sakamáls beinist að eða þegar rannsókn beinist að einstökum starfsmönnum viðkomandi aðila. Til viðbótar kemur síðan að í tilviki innanríkisráðuneytisins fór ráðherra þess á þeim tíma sem hér reynir á með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart embætti þess lögreglustjóra sem annaðist rannsóknina. Það má því taka undir þau orð innanríkisráðherra úr fyrsta svarbréfi hennar til mín, dags. 1. ágúst 2014, „að öll samskipti ráðherra og ráðuneytisins í tengslum við umrædda rannsókn [voru] viðkvæm í ljósi þeirrar stöðu sem ráðuneytið hefur gagnvart lögreglunni.“

Í þessu máli liggur fyrir að sakamál það sem var til rannsóknar hjá lögreglunni, og samskiptin við lögreglustjóran lutu að, varðaði starfsemi innanríkisráðuneytisins og meint lögbrot starfsmanna þess. Eftir því sem rannsókninni vatt fram beindist hún sérstaklega að aðstoðarmönnum ráðherra. Þar áttu í hlut sérstakir trúnaðarmenn ráðherra innan ráðuneytisins sem valdir voru persónulega af ráðherra til starfa. Því var lýst hér fyrr að telja verður með hliðsjón af þeirri umræðu sem varð um sakamálið á Alþingi og í fjölmiðlum hafi framvinda

Þess og framgangur lögreglurannsóknarinnar skipt ráðherra verulegu máli bæði vegna starfs ráðuneytisins og á hinum pólitíska vettvangi. Ráðherra hefur einnig sjálfur í bréfum til mín lýst því hvernig hann taldi þann tíma sem rannsóknin tók takmarka svigrúm hans til viðbragða við ítrekuðum árásum sem hann hafði orðið fyrir á opinberum vettvangi. Að þessu virtu tel ég að tengsl ráðherra og hagsmunir af framvindu rannsóknar þess sakamáls sem embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu vann að hafi verið slíkir að samskiptin, miðað við efni þeirra, hafi farið í bága við hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni. Ég áréttá að í þessu felst aðeins afstaða mín til þess hvort ráðherra hafi verið hæfur þegar kom að framangreindum samskiptum.

Ég get í samræmi við framangreindar niðurstöður ekki fallist á að það sem kemur fram í bréfi fyrrverandi innanríkisráðherra til mín, dags. 8. janúar 2015, um að orðin „fyllilega“ og „nægilega“ eigi hér við. Þeim reglum sem um ræðir var einfaldlega ekki fylgt.

3.3 Framganga ráðherra gagnvart lögreglustjóranum

Hér hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að ráðherra hafi ekki verið heimilt að viðhafa nánar tiltekin samskipti við lögreglustjóran. Þeim reglum sem setja þessum samskiptum skorður er m.a. ætlað að tryggja málefnalega stjórnsýslu og að lögreglan geti rækt lögbundin verkefni sín í samræmi við þær reglur sem gilda um þau. Ekki má gleyma að rannsókn sakamálsins hófst í kjölfar kæru ákveðinna einstaklinga sem áttu rétt á því að við rannsóknina væri gætt að sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar. Í þessu máli reynir þó ekki aðeins á hvernig málin horfa við út frá sjónarhorni aðila sakamálsins heldur einnig frá sjónarhorni lögreglustjórans sem var forstöðumaður undirstofnunar ráðherra. Þegar ráðherra á í samskiptum við undirmenn sína eða forstöðumenn undirstofnana verður hann að gæta að því að samskiptin séu málefnaleg gagnvart viðkomandi starfsmanni og ekki sé gengið þar lengra en réttmætt getur talist innan þess lagaramma og sjónarmiða sem eiga við hverju sinni. Afstaða ráðherra til þess hvernig einstakir opinberir starfsmenn rækja störf sín kann síðar að verða grundvöllur að því að ráðherra beiti viðkomandi starfsmann starfsmannaréttarlegum viðurlögum eða beiti sér með öðrum hætti sem yfirmaður hans. Ég minni á það sem rakið var í upphafi kafla III.3 um starfsskyldur forstöðumanna og valdheimildir ráðherra ef út þeim er brugðið.

Þegar svo hagar til, eins og hér, að sérstakar reglur setja því skorður að ráðherra hafi afskipti af tilteknum málum sem undirstofnun fer með má forstöðumaður almennt gera ráð fyrir að ráðherra þekki þær reglur og virði í samskiptum þeirra. Þá tel ég ljóst að tilefni samskiptanna og efni þeirra hafi m.a. mátt rekja til þess hvernig það mál sem til rannsóknar var hjá lögreglu og framvinda hennar hafði áhrif á störf ráðherra í ráðuneytinu og á vettvangi stjórnmalanna. Rannsóknin beindist enn fremur sérstaklega að nánustu trúnaðar- og samstarfsmönnum ráðherra í ráðuneytinu, aðstoðarmönnum ráðherra. Þarna voru það því hagsmunir nátengdir ráðherranum sjálfum sem ráða má af atvikum að hafi haft áhrif á framgöngu ráðherra í samskiptum við lögreglustjóran. Því reyndi á hvort það væri réttmætt af ráðherranum gagnvart lögreglustjóranum miðað við stöðu hans að þessi hagsmunir hefðu áhrif á tilefni og efni samskiptanna.

Til viðbótar kom sú almenna skylda ráðherra að sýna kurteisi, lipurð og réttssýni í samskiptum sínum við lögreglustjóran, svo vísað sé til hliðsjónar til orðalags 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þótt þau lög taki ekki til ráðherra verður að telja að þeim beri einnig að gæta að þessari reglu. Jafnframt getur reynt á ákvæði siðareglna og hvað teljist vandaðir stjórnsýsluhættir.

Í tilefni af athugun minni á þessu máli hef ég rætt við bæði lögreglustjórann og innanríkisráðherra um það hvernig samskiptin milli þeirra fóru fram. Ég ræð það, einkum af lýsingu lögreglustjórans á tilteknum samtölum þeirra og viðræðum mínum við hann, að í ákveðnum tilvikum hafi þess ekki verið nægjanlega gætt af ráðherra að virða þá stöðu sem lögreglustjórinn var í og þau viðmið um háttsemi sem ráðherra ber að fylgja í samskiptum við forstöðumann undirstofnunar. Í þessu sambandi hef ég sérstaklega í huga símtal ráðherra við lögreglustjórann 2. maí 2014 sem var undanfari fundarins daginn eftir. Lögreglustjórinn hefur lýst því að hann telji að tilefni þess fundar hafi verið að ráðherra hafi upplifað það þannig „að hún hafi farið yfir strikið, já, a.m.k. faglega og líklega bara svona í persónulegum samskiptum og viljað einhvern veginn slétta það út.“ Fundinum lýsir hann svo að þar hafi ekki sérstaklega verið rætt um þetta „heldur frekar svona til að lappa upp á það sem á undan hafði gengið“.

Í bréfi til mín, dags. 8. janúar 2015, lýsir fyrrverandi innanríkisráðherra því að henni sé ljóst að samskiptin við lögreglustjórann hafi ekki verið að öllu leyti réttmæt af henni gagnvart lögreglustjóranum. Þá kemur fram að hún hafi að viðstöddum umboðsmanni rætt við lögreglustjórann fyrrverandi og beðið hann afsökunar á þessum samskiptum og framgöngu hennar í þeim. Ég staðfesti þetta og tel í ljósi þess sem þar fór fram ekki tilefni til þess að fjalla frekar um þennan þátt í athugun minni.

4. Samskipti aðstoðarmanna ráðherra við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu í tengslum við rannsóknina og fréttir af málinu

4.1 Símtöl aðstoðarmanna ráðherra við lögreglustjórann

Lögreglustjórinn hefur greint frá því að þegar fréttir birtust af því í fjölmiðlum að lögð hefði verið fram kæra á hendur innanríkisráðuneytinu vegna meðferðar trúnaðarupplýsinga hefði aðstoðarmaður ráðherra leitað eftir upplýsingum um hvort slík kæra hefði borist embætti lögreglustjórans. Slíkar upplýsingar hefðu ekki verið tiltækar hjá lögreglustjóranum en yfirlögregluþjónn við embættið hefði hins vegar staðfest við blaðamann sem hafði kærana undir höndum að hún hefði borist. Lögreglustjórinn segir að þetta hafi orðið tilefni athugasemda af hálfu aðstoðarmannsins og innanríkisráðherra um að lögreglan hefði ekki upplýst ráðuneytið um framkomna kærna en hins vegar svarað blaðamanni.

Lögreglustjórinn hefur einnig greint frá því að þann sama dag og frásögn birtist af samskiptum innanríkisráðherra og lögreglustjórans í DV 29. júlí 2014 hafi aðstoðarmenn ráðherra haft samband við hann. Eins og fram kemur í IV. kafla í bréfi mínu til ráðherra, dags. 25. ágúst 2014, sjá fylgiskjal nr. 5, lýsir lögreglustjórinn þessum samskiptum við aðstoðarmennina þannig: „Það voru nú aðallega aðstoðarmennirnir hennar sem settu fram óskir um að ég myndi þarna á þriðjudeginum þegar þetta birtist senda frá mér einhverja yfirlýsingu um þetta mál þar sem ég ætti að hafna öllu þessu sem þar kom fram.“ Lögreglustjórinn lýsir síðan viðbrögðum sínum við þessum óskum og bætir við: „Það var alveg skýrt að þau vildu mjög gjarnan að það kæmi eitthvert innlegg frá mér inn í þessa umræðu alla.“

Í bréfi mínu til innanríkisráðherra, dags. 25. ágúst 2014, sjá 9. spurningu í fylgiskjali nr. 5, óskaði ég eftir skýringum ráðherra á því hvort það væri rétt að aðstoðarmenn hennar hefðu átt þessi samtöl við lögreglustjórann og hvort þau hefðu farið fram með vitneskju ráðherra. Ég minnti líka á að á þessum tíma hefðu báðir aðstoðarmennirnir haft réttarstöðu sakbornings við yfirheyrslur hjá lögreglunni við rannsókn lögreglu á meintri ólögmætri meðferð trúnaðarupplýsinga. Ég óskaði því eftir afstöðu ráðherra til þess hvernig þessi samtöl þeirra við lögreglustjórann hefðu samrýmst þeirri stöðu sem þeir hefðu haft við rannsókn málsins og hæfi þeirra til að koma að málum sem starfsmenn ráðuneytisins.

Í svari ráðherra, dags. 9. september 2014, sjá kafla B svar við 9. spurningu í fylgiskjali nr. 6, segir: „Annar aðstoðarmaður minn hefur tjáð mér að hann hafi rætt við [lögreglustjóran] sem taldi enga ástæðu til að bregðast við þessari frétt eða þeim fjölmiðli sem flutti hana á umræddum tíma, þrátt fyrir að við höfum fyrir okkar leyti réttilega vísað henni á bug. Aðstoðarmaðurinn sagði það ekki rétt að hann hafi krafist hann um að senda út yfirlýsingu eða eitthvað slíkt enda hefur hann ekki boðvald yfir [lögreglustjóranum].“

Í tilefni af þessu svari ráðherra sagði lögreglustjórinn á fundi hjá mér 17. nóvember 2014 að hann myndi ekki betur en báðir aðstoðarmenn ráðherra hefðu haft samband við hann á þessum tíma.

4.2 Staða aðstoðarmanna ráðherra

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, er ráðherrum 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 er almennt um aðra starfsmenn 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 lagafrumvarp 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 pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar.“ (Alpt. 2010–2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.)

Í þessum ákvæðum er ekki tekin afstaða til þess hvort og þá með hvaða hætti aðstoðarmaður ráðherra getur komið fram gagnvart eða leitað t.d. eftir upplýsingum hjá forstöðumönnum þeirra stofnana sem heyra undir viðkomandi ráðuneyti. Rétt er hins vegar að minna á þau ummæli sem fram koma 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. Hins vegar 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.

Hér liggur fyrir að aðstoðarmenn ráðherra höfðu beint samband við lögreglustjóran á meðan rannsókn sakamálsins stóð yfir vegna atriða sem tengdust rannsókninni og samskiptum ráðherra við lögreglustjóran af því tilefni. Þeir höfðu báðir stöðu sakbornings hjá lögreglunni í rannsókninni eftir að þeir höfðu komið til skýrslutöku þar 9. apríl 2014. Að því er varðar ósk um að fá upplýsingar hjá lögreglunni um hvort kæra á hendur ráðuneytinu og

starfsmönnum þess hefði borist tel ég að það hefði verið eðlilegri stjórnsýsla að aðrir starfsmenn ráðuneytisins en aðstoðarmenn leituðu eftir slíkum upplýsingum hjá lögreglunni.

Ég tel jafnframt að hvað sem líður hugsanlegri heimild aðstoðarmanns ráðherra til þess að hafa samband við forstöðumann undirstofnunar vegna máls sem er á borði ráðherra þá hafi það ekki samrýmst hinni óskráðu reglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni að þeir kæmu fram fyrir hönd ráðuneytisins gagnvart lögreglustjóranum eða hefðu símasamband við hann til að ræða viðbrögð við frétt sem birst hafði í fjölmiðli tengdri rannsókninni á meðan þeir höfðu réttarstöðu sakborninga við rannsóknina. Staða þeirra og tengsl við rannsóknina var þá þannig að á meðan ríkissaksóknari hafði ekki tekið afstöðu til framhalds málsins á grundvelli rannsóknargagna frá lögreglunni gat það ekki samrýmst hinni óskráðu hæfisreglu að þeir kæmu fram fyrir hönd ráðuneytisins gagnvart lögreglustjóranum.

Ég hef með bréfi, dags. í dag, komið tilteknum ábendingum á framfæri við forsætisráðherra um hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra og er það gert með tilliti til þess að samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, skal forsætisráðherra m.a. gefa út leiðbeinandi erindisbréf fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Í bréfinu kem ég þeirri ábendingu á framfæri að tilefni kunni að vera til að endurskoða tiltekin atriði í slíkum leiðbeiningum frá 30. desember 2013 með hliðsjón af því sem hefur komið fram við athugun mína á þessu máli. Jafnframt vek ég athygli forsætisráðherra á að ástæða kunni að vera til þess að taka til skoðunar hvort í leiðbeiningunum eigi að koma fram afstaða til þess hvort og þá hvernig aðstoðarmenn megi haga beinum samskiptum sínum við forstöðumenn og starfsmenn undirstofnana viðkomandi ráðuneytis og um heimildir þeirra til að fá aðgang að gögnum um einstök stjórnsýslumál hjá undirstofnununum, og innan ráðuneytisins, og eftir atvikum aðkomu ráðherra að ákvörðun þar um. Ég bendi á að nánari reglur um þessi atriði eru ekki síst mikilvægar fyrir forstöðumenn og starfsmenn undirstofnana og aðila þeirra stjórnsýslumála sem aðstoðarmenn kunna að koma að samkvæmt ákvörðun ráðherra.

5. Samskipti af hálfu innanríkisráðherra við lögreglustjóran eftir að hann hafði gert umboðsmanni grein fyrir málin

Athugun mín á þessu máli og viðbrögð innanríkisráðherra við aðkomu umboðsmanns Alþingis að því fram að bréfi fyrrverandi innanríkisráðherra til mín, dags. 8. janúar 2015, eru mér tilefni til þess að minna á að á síðustu árum hefur verið lögð aukin áhersla á gagnsæi í opinberri stjórnsýslu, bæði hér á landi og erlendis. Hvatt hefur verið til þess að opinberir starfsmenn sem telja sig hafa vitneskju um lögbrot eða annað sem hefur ekki verið í samræmi við reglur og vandaða starfshætti í stjórnsýslunni upplýsi hlutaðeigandi eftirlitsaðila um slíkt. Sérstaklega hefur verið rætt um hvort setja eigi í lög eða tryggja slíkum aðilum með öðrum hætti vernd gegn því að koma slíkum upplýsingum á framfæri við lögbæra aðila án þess að það verði síðar látið bitna á þeim. Í opinberri stjórnsýslu hefur í þessu sambandi verið vísað til þess að þessum starfsmönnum sem og öðrum standi sá möguleiki til boða að leita til umboðsmanna þjóðþinga þar sem þeir eru starfandi og það sé þá umboðsmannanna að meta hvernig bregðast eigi við slíkum ábendingum. Mikilvægur þáttur í því að traust ríki um þessa leið er að fyrirsvarsmenn viðkomandi stjórnvalds láti t.d. þann starfsmann eða aðila máls hjá stjórnvaldinu ekki gjalda fyrir það að hafa veitt eftirlitsaðila slíkar upplýsingar.

Í ljósi þessara sjónarmiða vakti það athygli mína þegar lögreglustjórinn lýsti því að strax í kjölfar þess að ég hafði sent innanríkisráðherra fyrsta bréf mitt vegna þessa máls 30. júlí 2014 hefði ráðherra hringt og spurt hvort hann hefði haft samband við umboðsmann Alþingis. Lögreglustjórinn tjáði mér að ráðherra hefði ekki verið sáttur við að hann hefði greint umboðsmanni frá samskiptum þeirra og spurt hvort hann hefði „virkilega talað við umboðs-

mann. “ Þegar spurt var hvort ráðherra hefði átt þetta samtal, sjá spurningu 10 í fylgiskjali nr. 5, var svarið: „Ég hef aldrei reynt að hindra [lögreglustjórann] í að gefa embætti yðar þær upplýsingar sem hann kys og þér óskið eftir.“ (sjá kafla B svar nr. 10 í fylgiskjali nr. 6). Þá hefur lögreglustjórinn greint mér frá því að þegar ráðherra var að undirbúa svarbréf til mín, sem síðar varð bréf, dags. 1. ágúst 2014, hafi lögmaður sem starfaði fyrir ráðherra hringt í hann og borið undir hann efnisatriði í bréfinu og spurt hvort hann gerði athugasemdir við það. Til svara lögreglustjórans við spurningu lögmannsins var ekki vitnað í svarbréfi ráðherra til mín en það kom síðar fram í opinberri umræðu að tiltekin orð úr þeim svörum áttu að vera til staðfestingar á réttmæti orða ráðherra um málið. Lögreglustjórinn tók fram í lýsingu sinni á samtalinu við lögmanninn að hann hefði hins vegar sagt fleira en það hefði ekki fylgt með þegar aðrir greindu frá samtalinu.

Ég minni á að lögreglustjórinn hafði gefið umboðsmanni greinargóða lýsingu á samskiptum sínum við innanríkisráðherra að beiðni umboðsmanns vegna eftirlits hans með stjórnáslunni. Í ljósi þessara upplýsinga taldi ég rétt að óska eftir svörum innanríkisráðherra við tilteknum spurningum. Ég tel að það geti hvorki samrýmt þeim sjónarmiðum sem lýst var í upphafi þessa kafla né þeim 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 hann skýringa á því sem hann hefur greint umboðsmanni frá. Eftir að umboðsmaður hefur tekið málið til skoðunar, eins og í þessu máli, eiga samskipti vegna þess að fara fram milli umboðsmanns og stjórnvaldsins, í þessu tilviki innanríkisráðherra. Ég tel því rétt að fjalla um þetta atriði hér og vænti þess að það verði stjórnvöldum almennt í framtíðinni tilefni til að gæta að slíku atriði í störfum sínum.

6. Leitaði ráðherra álits ráðuneytis og starfsmanna?

6.1 Svör ráðherra um lögfræðilega ráðgjöf ráðuneytisins

Í bréfum innanríkisráðherra til mín hefur ráðherra vísað til lögfræðilegrar ráðgjafar sem ráðherra hafi fengið innan sem utan ráðuneytisins um samskipti sín við lögreglustjórann í tengslum við umrædda rannsókn. Ég tek fram strax í upphafi að það leiðir af lögum um umboðsmann Alþingis að eftirlit umboðsmanns lýtur aðeins að þeirri ráðgjöf sem ráðherrar fá innan stjórnáslunnar. Í bréfum mínum og á fundum með innanríkisráðherra hef ég óskað eftir upplýsingum frá ráðherra um þessa lögfræðilegu ráðgjöf sem hann kveðst hafi fengið í innanríkisráðuneytinu. Ég hef þar haft í huga annars vegar að á ráðherra hvílir lögum samkvæmt skylda til að leita ráðgjafar og hins vegar að það heyrir undir eftirlit umboðsmanns að ráðgjöf opinberra starfsmanna til ráðherra sé rétt og í samræmi við lög.

Í bréfi innanríkisráðherra til mín, dags. 1. ágúst 2014, sbr. fylgiskjal 2, er vikið að samskiptum ráðherra við lögreglustjórann í tengslum við málið. Þar lýsir ráðherra því að þegar rannsóknina hafi borið á góma í samskiptum þeirra hafi það snúið að þeirri viðleitni ráðuneytisins að greiða fyrir rannsókn málsins, spurt hafi verið um öryggi gagna og hvenær vænta mætti að henni lyki. Þá segir í bréfinu: „Að auki hefur sú lögfræðilega ráðgjöf sem ég hef fengið innan sem utan ráðuneytis verið á þá lund að samskipti mín við lögreglustjóra, líkt og þeim er lýst hér að ofan, væru mikilvæg til að greiða fyrir framkvæmd rannsóknarinnar“.

Í bréfi mínu, dags. 25. ágúst 2014, sbr. fylgiskjal 5, sjá 8. spurningu, óskaði ég sérstaklega eftir nánari skýringum á ráðgjöfinni sem og hvaða starfmenn ráðuneytisins hefðu veitt hana. Í bréfi ráðherra, dags. 9. september 2014, sbr. fylgiskjal 6, B. 8. lið, segir: „Ég tók í meginatriðum sjálf ákvarðanir um samskipti mín við [lögreglustjórann], en líkt og áður sagði gerði ég það í samráði við hann sem hefur langa reynslu úr stjórnáslunni, bæði hjá lögreglu og fyrrum dómsmálaráðuneyti. Ég treysti því staðfestingu hans á því að ekkert óeðlilegt væri

að ræða ákveðna þætti málsins við hann, þar sem hann hefði ekki beina aðkomu að málinu. [...] Að auki hefur sú lögfræðilega ráðgjöf sem ég hef fengið innan sem utan ráðuneytis verið á þá lund að samskipti mín við [lögreglustjórann], líkt og þeim er lýst hér að ofan, væru mikilvæg til að greiða fyrir framkvæmd rannsóknarinnar. Ég sé ekki ástæðu til að nefna nöfn þeirra sérstaklega enda er ábyrgðin mín sem ráðherra.“ Í viðtali sem tekið var við ráðherra í Kastljósi (RÚV) 26. ágúst 2014 vísaði ráðherra einnig til þess að hafa fengið ráðgjöf innan ráðuneytisins um samskipti sín við lögreglustjórann.

Í ljósi skýringa ráðherra bað ég ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins, á fundi 25. nóvember 2014, m.a. um að gera grein fyrir þeirri ráðgjöf sem ráðherra hefði fengið vegna málsins. Ráðuneytisstjórinn sagðist ekki getað svarað því en tók fram að hún hefði rætt við ráðherra við upphaf málsins áður en ríkissaksóknari hefði sent það til lögreglunnar. Þá hefði það verið rætt hvort ráðherra þyrfti hugsanlega að víkja en að kærán sem slík „myndi varla kalla á það að hún viki en að það þyrfti jafnframt, og við þyrftum öll að gæta sérstakrar varkárni í samskiptum okkar við lögregluna“. Þá kveðst ráðuneytisstjórinn hafa sagt í almennum samtali við ráðherra að ráðherra mætti spyrjast fyrir um það hvenær vænta mætti niðurstöðu rannsóknarinnar. Ráðuneytisstjórinn kveðst hins vegar ekki hafa vitneskju um hverjir innan ráðuneytisins hefðu veitt lögfræðilega ráðgjöf ef ráðgjöfin hafi lotið að því að samskipti, eins og þeim væri lýst í bréfi mínu til ráðherra 25. ágúst 2014, væru heimil. Ráðuneytisstjórinn segist ekki hafa vitað af því að samskipti ráðherra og lögreglustjórans hefðu verið með þeim hætti sem haft var eftir lögreglustjórannum í bréfi mínu. Það hefði fyrst verið þegar bréf mitt barst ráðuneytinu.

Á fundi með innanríkisráðherra 3. desember 2014 óskaði ég ítrekað eftir upplýsingum um það hverjir hefðu veitt ráðherra þá ráðgjöf sem hún vísaði til. Ráðherra ítrekaði þau sjónarmið sem fram höfðu komið í bréfum til mín og kvaðst „enga nákvæma ráðgjöf [hafa fengið] um það með hvaða hætti nákvæmlega þau samskipti skyldu vera.“ Ráðherra minnti líka á að á þessum tíma hefði hún litið svo á að lögreglustjórinn færi ekki með stjórn rannsóknarinnar og samskiptin hefðu því farið fram í því ljósi. Um vitneskju ráðuneytisstjórans um samskiptin sagði ráðherra að ráðuneytisstjórinn hefði vitað að hann ræddi við lögreglustjórann en þar sem þetta hefði verið tveggja manna tal hefði henni örugglega ekki verið kunnugt um hvernig þau samskipti voru.

Ég hef ekki fengið frekari gögn eða upplýsingar um þá lögfræðilegu ráðgjöf sem ráðherra kveðst hafa fengið innan ráðuneytisins um hvernig haga bæri samskiptum við lögregluna meðan rannsókn málsins stóð yfir.

6.2 Ráðherra er skylt að leita sér ráðgjafar

Í 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, kemur fram að ráðherra skuli leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Starfsmenn ráðuneyta skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Með ákvæðinu var m.a. lögfest óskráð ráðgjafar- og trúnaðarskylda sem hvílir almennt á opinberum starfsmönnum.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnarráðslögunum er gerð nánari grein fyrir tilgangi ákvæðisins og inntaki þess. Þar er annars vegar vikið að skyldum ráðherra til að leita faglegs álits ráðuneytis og hins vegar ráðgjafar- og upplýsingaskyldu starfsmanna ráðuneyta. Þar kemur fram að á ráðherra hvíli þær skyldur samkvæmt ákvæðinu að leita faglegs álits ráðuneytis til þess að tryggja sé að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Ákvæðinu sé ætlað að tryggja að öll stjórnsýsla ráðherra og ráðuneytis sé í samræmi við

ölögfesta réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á mál-efnalegum sjónarmiðum eða lögmætum sjónarmiðum sem taki mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Nauðsynlegt sé vegna ábyrgðar ráðherra á stjórnarframkvæmdum að hann hafi á að skipa hæfu starfslíði í ráðuneytum sem geti veitt honum faglega ráðgjöf um framkvæmd ráðherrastarfsins. Þá byggist ákvæðið á því að á starfsmönnum ráðuneyta hvíli ákveðin hollustuskýlda gagnvart þeim ráðherra sem fer með stjórn ráðuneytisins á hverjum tíma en á sama tíma lögð áhersla á að ráðgjöf þeirra sé fagleg en ekki pólitísk og geti það hvílt á starfsmanni ráðuneytis að fullnægja skyldunni að eigin frumkvæði. (Alþt. 2010–2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.)

Af svörum ráðherra, sem gerð er grein fyrir hér að framan, verður helst ráðið að sú ráðgjöf sem ráðherra kveðst hafa fengið innan ráðuneytisins hafi lotið að því að ráðherra væri heimilt að eiga samskipti við lögreglustjórnann sem miðuðu að því að greiða fyrir rannsókn málsins og spyrjast fyrir um annars vegar öryggi þeirra gagna sem lögreglan hafði fengið aðgang að og hins vegar hvenær mætti vænta að rannsókn lyki. Auk þess væri ráðherra heimilt að óska leiðbeininga og upplýsinga um framgang rannsóknar sem þessarar. Lýsing ráðherrans á þessum almennu atriðum á sér að nokkru stoð í því sem fram kom á fundi ráðuneytisstjórnans hjá mér. Að því marki sem sú ráðgjöf sem ráðherra fékk laut að slíkum almennum fyrirspurnum, og þá eins og henni er lýst af hálfu ráðuneytisstjórnans hér fyrir, geri ég ekki athugasemdir við hana.

Að framan hef ég aftur á móti komist að þeirri niðurstöðu að samskipti fyrrverandi innanríkisráðherra hafi gengið lengra en að í þeim hafi aðeins falist almennar fyrirspurnir um þessi atriði. Innanríkisráðherra kveðst jafnframt hafa fengið þá ráðgjöf að ráðherra mætti eiga í samskiptum við lögreglustjórnann vegna þess að hann færi ekki með stjórn rannsóknarinnar, eins og ráðherra ítrekaði á fundi hjá mér 3. desember 2014. Ég hef hér fyrir í álitinu lýst afstöðu minni til þessa atriðis og fyrrverandi innanríkisráðherra hefur í bréfi sínu til mín 8. janúar 2015 breytt afstöðu sinni frá fyrri skýringum um það.

Ég tek það fram að á grundvelli þeirra upplýsinga sem ég hef aflað um framangreint atriði hefur ráðherra ekki sýnt fram á að 20. gr. laga nr. 115/2011 hafi verið fylgt af hálfu ráðherra. Forsenda þess að umboðsmaður geti rækt eftirlit sitt að þessu leyti er að honum séu veittar réttar og fullnægjandi upplýsingar um málsatvik. Í þessu sambandi verður jafnframt að hafa í huga að forsenda þess að slík ráðgjöf verði veitt er að starfsmenn ráðuneytisins, og sérstaklega stjórnendur þess, hafi vitneskju um í þessu tilviki hugsanleg áform ráðherra um að ræða umrædda lögreglurannsókn að efni til sem og framgöngu lögreglunnar og vinnubrögð, eða leitað sé eftir ráðgjöfinni. Athugun mín á þessu máli er mér tilefni til þess að beina þeim tilmælum til þess ráðherra sem nú fer með innanríkisráðuneytið að gætt verði að þessu atriði í starfi ráðuneytisins framvegis.

7. Siðareglur ráðherra og reglur um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands

Athugun mín á þessu máli varð mér tilefni til þess að skoða hvort og þá hvernig siðareglur sem ríkisstjórn samþykkir fyrir ráðherra samkvæmt 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, hefðu tekið til samskipta innanríkisráðherra við lögreglustjóra. Með breytingu sem gerð var á lögum um umboðsmann Alþingis á árinu 2010 var umboðsmanni falið að gæta þess að stjórnarsýslan færi m.a. fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands. Af því tilefni ritaði ég forsætisráðherra fyrirspurnarbréf, dags. 6. ágúst 2014. Svar barst 15. ágúst sama ár. Þar kom fram að sú ríkisstjórn sem innanríkisráðherra sat í hefði ekki samþykkt siðareglur fyrir ráðherra og þar með hefði forsætisráðherra

ekki undirritað slíkar reglur fyrir hönd ríkisstjórnarinnar og birt þær. Hins vegar hefði ríkisstjórnin litið svo á að siðareglur nr. 360/2011 ættu við um störf ráðherra en þær reglur voru settar í tíð áðurgildandi lagaákvæðis um siðareglur ráðherra og settar á starfstíma fyrri ríkisstjórnar.

Í bréfi sem ég hef í dag ritað forsætisráðherra geri ég grein fyrir þeirri niðurstöðu minni að eins og núgildandi lagagrundvelli siðareglna ráðherra er háttáð telji ég mig ekki hafa forsendur til að leggja til grundvallar að þær siðareglur ráðherra sem birtar voru í Stjórnartíðindum sem nr. 360/2011 hafi gilt um þau samskipti innanríkisráðherra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem fjallað er um í álitinu þessu. Ég tek hins vegar fram að rétt eins og kom fram í bréfi innanríkisráðherra frá 9. september 2014 koma fram í siðareglunum viðmið sem annars leiddu almennt af ólögfestum reglum um starfshætti í stjórnsýslunni eða vönduðum stjórnsýsluháttum. Þá ber hvað sem siðareglum líður að fara að lögum í stjórnsýslunni. Hér að framan hefur þegar verið leyst úr þeim álitaeftum sem risið hafa við athugun mína á umræddum samskiptum á þessum grundvelli og því ekki tilefni til þess að fjalla um þau með tilliti til þeirra viðmiða sem koma fram í siðareglum. Bréfaskiptin við forsætisráðherra og ofangreint bréf mitt til hans frá í dag eru birt með álitinu þessu sem fylgiskjal nr. 8, 9, 10 og 12.

Í svarbréfi innanríkisráðherra til mín, dags. 1. ágúst 2014, var upplýst að ráðherra hefði á tilgreindu tímabili átt fjóra fundi með lögreglustjóranum auk símtala en enginn þessara funda hefði verið boðaður til að ræða umrædda rannsókn lögreglu og símtölin hefðu verið vegna ýmissa mála. Þessi svör voru mér tilefni til þess að óska í bréfi, dags. 6. ágúst 2014, eftir upplýsingum frá innanríkisráðherra um hvað af þessum samskiptum hefðu verið skráð í samræmi við reglur nr. 1200/2013, um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands. Í 11. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, segir að færa skuli skrá um formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sem og við aðila utan þess.

Eins og ég rek í bréfi sem ég hef í dag ritað forsætisráðherra er því lýst í svari innanríkisráðherra að tilvitnaðir fundir og símtöl hafi ekki verið skráð í samræmi við reglur nr. 1200/2013. Þar er jafnframt fjallað um skýringar ráðherra af því tilefni. Ég tek fram að óháð því hvort borið hafi að skrá þá tvo fundi og símtöl sem voru hluti samskipta innanríkisráðherra við lögreglustjóran sem um er fjallað í þessu álitinu hefur athugun mín á þessum þætti málsins orðið mér tilefni til að koma á framfæri við forsætisráðherra tilteknum ábendingum um að þörf sé á að kanna betur almenna framkvæmd þessara reglna og eftir atvikum hvort gera megi þær skýrari um til hvaða tilvika skráningarskyldan tekur. Ég hef þá einkum í huga að samkvæmt þeim upplýsingum sem ég hef aflað virðist nokkuð skorta á að gætt sé að því hvort umræddar reglur um skráningu funda og símtala þar sem ráðherra, og þá ekki aðeins í innanríkisráðuneytinu, á einn samskipti við aðila utan ráðuneytisins, t.d. forstöðumann undirstofnunar, eigi við og þær séu framkvæmdar. Ég bendi einnig á að nú er komið fram á Alþingi frumvarp til breytinga á umræddu ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands sem forsætisráðherra flytur, sjá Alþt. 2014–2015, 144. löggj.þ., þskj. 666. Þar er í 4. gr. lagt til að í stað orðsins „formleg“ komi „mikilvæg“.

Nánar vísast um athugun mína á þessum þætti til bréfs míns til forsætisráðherra frá í dag en það fylgir álitinu þessu sem fylgiskjal nr. 12. Í ljósi þess sem fram kemur í bréfinu um framkvæmd þessara mála og væntanlegrar umfjöllunar um áður nefnt lagafrumvarp mun ég einnig kynna stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis bréf mitt til forsætisráðherra.

8. Viðbrögð innanríkisráðherra og svör við bréfum umboðsmanns Alþingis

Umboðsmanni Alþingis er falið það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórn-sýslunni. Þetta eftirlit er hluti af eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu og tekur til allra þeirra sem fara með stjórn-sýsluvald nema undantekningar séu gerðar frá því í lögum. Meðal þess sem eftirlit umboðsmanns tekur til er stjórn-sýsla ráðherra og framganga þeirra í þeim störfum. Aftur á móti fellur það utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um hin pólitísku störf ráðherra. Sú skipan að æðsti embættismaður stjórn-sýslunnar á hverju málefnasviði hér á landi, ráðherra, komi að jafnaði úr röðum kjörinna alþingismanna og sé þar með jafnframt stjórn-málamaður getur að mínu áliti ekki breytt því að ráðherra verður rétt eins og aðrir sem sinna störfum á vegum ríkisins að haga störfum sínum í samræmi við þær lagareglur sem á reynir hverju sinni. Þetta á m.a. við um viðbrögð gagnvart starfsfólki í stjórn-sýslunni þegar umboðsmaður kemur að máli, upplýsingagjöf og svör við fyrirspurnum umboðsmanns sem hann beinir til ráðherra vegna athugana sinna.

Samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður krafði stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Eina undantekningin þar frá eru upplýsingar um öryggismál ríkisins og utanríkismál sem leynt skulu fara nema ráðherra þeirra mála samþykki. Í frumvarpi sem varð að fyrstu lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði í athugasemdum við þetta ákvæði að víðtæk heimild umboðsmanns til að krefja stjórnvöld um upplýsingar væri nauðsynleg til að frumvarpið, ef að lögum yrði, næði tilgangi sínum. (Alþt. 1986–1987, A-deild bls. 2561.) For-senda þess að umboðsmaður geti rækt eftirlitshlutverk sitt er að stjórnvöld svari fyrirspurnum umboðsmanns og láti honum í té réttar upplýsingar um málsatvik. Þessi sannleiksskylda er í raun grundvöllur þess fyrirkomulags sem Alþingi og fleiri þjóðþing hafa valið að hafa á eftirliti með stjórn-sýslunni í þágu borgaranna.

Umboðsmaður Alþingis hefur engar valdheimildir gagnvart stjórnvöldum umfram það að geta krafði stjórnvöld um nauðsynlegar upplýsingar til að byggja á við mat sitt á ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda. Hér þarf að gera greinarmun á beinum upplýsingum og gögnum um atvik máls og hins vegar því hvaða skýringum stjórnvald kjósa að koma á framfæri við umboðsmann í tilefni af athugun hans á ákvörðun eða athöfn viðkomandi stjórnvalds. Í ljósi sannleiksskyldunnar er jafnframt mikilvægt að stjórnvöld geri sér grein fyrir því að þrátt fyrir að þagnarskylda kunní að hvíla á þeim þá geta þau ekki borið slíkt fyrir sig þegar umboðsmaður óskar eftir tilteknum upplýsingum. Á umboðsmanni hvílir jafnframt þagnarskylda um þau atvik honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara. Réttar upplýsingar um málsatvik eru í senn forsenda þess að umboðsmaður geti lagt mat á réttmæti ákvarðana og athafna stjórnvalds miðað við raunveruleg málsatvik og veitt Alþingi réttar upplýsingar um starfs-hætti stjórnvalda. Að sama skapi er slíkt grundvöllur fyrir því að starf umboðsmanns og niðurstöður hans geti orðið þáttur í þinglegu eftirliti Alþingis sjálfs með framkvæmdar-valdinu.

Eins og fram kemur í bréfi fyrirverandi innanríkisráðherra til mín frá 8. janúar 2015 fór ég í samtölum og fundum með honum yfir fyrirbyggjandi upplýsingar um málsatvik og þau lagalegu álitaefni sem risið höfðu við athugun mína. Meðal þess sem ég gerði ráðherra grein fyrir var sú afstaða sem lýst er hér að framan um skyldu stjórnvalda, þ.m.t. ráðherra, til að svara fyrirspurnum umboðsmanns um málsatvik. Ég teldi það mjög alvarlegt ef stjórnvöld sinntu því ekki og í slíkum tilvikum væri eina úrræði umboðsmanns að ítreka beiðni sína um svör og ef það bæri ekki árangur að upplýsa Alþingi um það. Ég tók hins vegar fram að málið horfði öðruvísi við þegar kæmi að lagaatriðum. Þá þyrftu stjórnvöld vissulega að gera grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli þau hefðu byggt ákvarðanir sínar og athafnir en að öðru leyti

væri það undir þeim komið hversu langt þau teldu rétt að ganga í að taka afstöðu til lagaatriða í einstöku máli sem umboðsmaður hefði til athugunar. Það væri umboðsmanns að taka sjálfstætt afstöðu til þess hvort og hvernig stjórnvöld hefðu fylgt þeim reglum sem umboðsmaður teldi að hefðu átt við í viðkomandi máli. Ég ítrekaði hins vegar að í bréfi mínu frá 25. ágúst 2014 hefði ég lýst þeim lagalegu álitaeftum sem ég teldi að reyndi á í þessu máli og frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmaður hefði með stjórnsýslunni væri þar um að ræða þýðingarmiklar lagareglur sem ætlað væri að tryggja réttaröryggi borgaranna.

Í framhaldi af þessum samtölum og fundum óskaði fyrrverandi innanríkisráðherra eftir að koma á framfæri frekari sjónarmiðum sínum vegna athugunar minnar. Þau bárust mér með bréfi 8. janúar 2015. Gerð er grein fyrir efni bréfsins í kafla 1.2 hér að framan. Þar kemur fram afstaða fyrrverandi ráðherra til lýsingar lögreglustjórans á efni samskiptanna og tiltekinn lagareglu sem reynir á í málinu. Bréfinu lýkur með þessum orðum:

„Mér er jafnframt ljóst eftir áður nefnda yfirferð yfir málið að þau svör og skýringar sem ég veitti umboðsmanni í bréfum í tilefni af fyrirspurnum hans hefðu mátt vera ítarlegri og með bréfi þessu vil ég tryggja að ég hafi veitt umboðsmanni þær upplýsingar í samræmi við lög um umboðsmann Alþingis áður en athugun hans lýkur.“

Eins og ég hef áður lýst í álitinu þessu liggur nú fyrir að fyrrverandi innanríkisráðherra fellst á að efni samskipta hennar við lögreglustjóran hafi í meginráttum verið rétt lýst í þeirri frásögn lögreglustjórans sem ég hef kynnt henni. Í samræmi við þetta hef ég talið upplýst að í samskiptunum hafi verið rætt um þau efnisatriði sem lögreglustjórinn hefur lýst í frásögn sinni þótt það kunni að einhverju leyti að vera munur á hvernig þessir tveir einstaklingar muna hvernig tekið var til orða um einstök atriði í samtölum þeirra. Ég tel því að með þessu bréfi hafi fyrrverandi ráðherra, sem stóð einn að þeim af hálfu ráðuneytisins, bætt úr þeim annmarka sem ég taldi að væri á fyrri svörum ráðherra með tilliti til þeirra sjónarmiða og lagareglu sem ég lýsti hér að framan um upplýsingaskyldu stjórnvalda gagnvart umboðsmanni. Í ljósi málavaxta og framangreindra skýringa ráðherra tel ég þó ástæðu til að beina því til innanríkisráðuneytisins að sjá til þess að framvegis verði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin um upplýsingagjöf til umboðsmanns í samræmi við þau sjónarmið og lagareglur sem ég hef lýst í þessum kafla. Ég vænti þess jafnframt að stjórnvöld almennt gæti það þessum sjónarmiðum í framtíðarstörfum sínum.

9. Athugasemdir ráðherra við að bréf umboðsmanns um frumkvæðisathugun málsins hafi verið birt áður en sjónarmið ráðherra lágu fyrir

Í bréfi innanríkisráðherra til mín, dags. 9. september 2014, gerði ráðherra athugasemdir við að bréf mitt þar sem ég tilkynnti um þá ákvörðun að hefja frumkvæðisathugun á þessu máli hefði verið birt opinberlega áður en ráðherra hefði gefist tækifæri til að svara bréfinu, sjá kafla C í fylgiskjali nr. 6. Í bréfinu kemur fram að ekki verði séð hvaða tilgangi það þjóni að taka upp athugun á starfsháttum ráðherrans og fjalla um hana fyrir opnum tjöldum án þess að um leið sé gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem ráðherra hafi fram að færa. Síðan segir: „Verður ekki séð að það sé í samræmi við 4. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.“ Í bréfinu segir jafnframt að ég hafi neitað ráðherranum um frest til að svara bréfinu áður en það var birt.

Rétt er að taka fram að ráðherrann óskaði aldrei formlega eftir fresti. Ég kom bréfi mínu til ráðherra daginn áður en það var birt. Síðar sama dag ræddi ráðuneytisstjóri innanríkisráðuneytisins við mig og sagði að ráðherra hefði spurt hvort kostur væri á því að svara bréfinu áður en það yrði gert opinbert. Ég tók fram að ég gerði ráð fyrir að bréfið yrði birt á heimasíðu embættis míns síðdegis næsta dag en ég ætti ekki hægt um vik að bíða með það lengur

vegna óska fjölmiðla og til að upplýsa alþingismenn og aðra um þá ákvörðun mína að taka málið upp sem frumkvæðismál og þær forsendur sem hún byggði á. Þá teldi ég að efni bréfsins og þær spurningar sem þar væru bornar fram umfangsmeiri en svo að þeim yrði svarað í skyndi. Ég hefði að mínum dómi gefið eðlilegan frest í bréfinu til að svara þeim. Að því búnu lauk þessu samtali og athugasemdir hliðstæðar þeim sem komu fram í bréfi ráðherra komu síðan fram í fjölmiðlum. Eins og fram kemur í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2013, bls. 31–32, á almennt ekki að vera nein launung um það hvernig umboðsmaður beitir frumkvæðisheimild sinni eða um þær upplýsingar sem hann telur tilefni til að kalla eftir af því tilefni. Í hlut eiga stjórnvöld og um leið og bréf umboðsmanns hefur borist til þeirra fellur það undir upplýsingaskyldu stjórnvalda gagnvart almenningi samkvæmt upplýsingalögum nema undantekningarákvæði laganna eigi við um einstök atriði í bréfinu. Það fellur hins vegar ekki vel að þeim sjónarmiðum sem starf umboðsmanns Alþingis hvílir á að neita að upplýsa um þau bréf sem hann hefur sent vegna frumkvæðismála. Aftur á móti horfir það öðruvísi við þegar hann er með eða hefur verið með til skoðunar kvörtun sem einstaklingur eða lögaðili hefur borið fram. Nánar er gerð grein fyrir þessum sjónarmiðum og því hvernig 4. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997 hefur verið fylgt í starfi umboðsmann á áðurnefndum stað í skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2013.

10. Lyktir athugunar

Í bréfi mínu til innanríkisráðherra 25. ágúst 2014, þar sem ég hóf formlega frumkvæðisathugun mína á þessu máli, vakti ég athygli ráðherra á því að hún væri liður í því að ganga úr skugga um hvort mál þetta væri af því tagi að tilefni væri til þess að fara þá leið sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þar segir að umboðsmaður geti, ef hann verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds, gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðherra sérstaka skýrslu um málið. Eins og fram kemur í athugasemdum við þetta ákvæði þegar það kom upphaflega inn í lög um umboðsmann nr. 13/1987 er það hugsað til þess að umboðsmaður eigi þann möguleika, þegar upp koma mál sem falla undir lýsingu ákvæðisins, að láta við það sitja að gefa Alþingi sérstaka tilkynningu um málið. Tekið er fram að þá sé ekki skylt að fjalla einnig um málið í ársskýrslu umboðsmanns til Alþingis. (Alpt. 1986–1987, A-deild, bls. 2563.)

Þegar ég hóf frumkvæðisathugun mína hafði ég með tveimur bréfum til innanríkisráðherra freistað þess að fá fram afstöðu ráðherra til þess hvað raunverulega hafði farið fram í samskiptum ráðherra við lögreglustjóran en án árangurs miðað við þær upplýsingar sem ég hafði aflað hjá lögreglustjóranum. Það atriði og sú afstaða ráðherra sem ég taldi mig ráða af svarbréfunum tveimur til þess hversu alvarlegt málið væri með tilliti til þeirra lagareglna sem reyndi á varð mér tilefni til þess að taka fram að það kæmi til greina að fara þá leið sem kveðið er á um í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997.

Nú hefur ráðherrann látið af embætti. Eftir það hefur hann lýst því í bréfi til mín 8. janúar 2015 að það hafi verið mistök af hans hálfu að eiga samskipti við lögreglustjóran vegna lögreglurannsóknarinnar meðan hún stóð yfir. Í sama bréfi kemur einnig fram breytt afstaða til þess hvert hafi verið efni samskiptanna við lögreglustjóran og til lagareglna sem reynir á í málinu frá því sem komið hafði fram í fyrri svörum ráðherra og skýringum. Ekki eru því lengur vandkvæði á því að umboðsmaður taki sjálfur afstöðu til þess hvaða málsatvik verða lögð til grundvallar við mat hans á þeim lagalegu atriðum sem reynir á í málinu. Ég tel því ekki þörf á að fara þá leið sem kemur fram í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997 og hef því ákveðið að ljúka athugun minni á þessu máli með áliti. Álitið mun ég senda núverandi innanríkisráðherra auk þess að senda fyrrverandi innanríkisráðherra það. Jafnframt mun ég senda

forsætisráðherra afrit af því og bréf sem ég hef í dag ritað honum um tiltekna þætti athugunar minnar. Þá mun ég í ljósi þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur lýst því að hún hafi ákveðið að bíða með boðaða umfjöllun sína um málefni fyrrverandi innanríkisráðherra, þ.m.t. umrædd samskipti við lögreglustjórann, þar til niðurstaða athugunar minnar liggur fyrir senda nefndinni afrit af álitinu. Það geri ég einnig til þess að upplýsa nefndina um þá hnökra sem ég tel að hafi komið í ljós við athugun mína um framkvæmd tiltekinna lagaákvæða um Stjórnarráð Íslands sem sett voru sem liður í umbótum í stjórnsýslunni í kjölfar þeirra atvika sem urðu í efnahags- og fjármálum hér á landi haustið 2008. Ég sendi því nefndinni einnig afrit af bréfi mínu til forsætisráðherra þar sem nánar er fjallað um þau mál.

V. Niðurstaða

Við lok athugunar minnar á þessu máli liggur fyrir að fyrrverandi innanríkisráðherra hefur í bréfi lýst því yfir að það hafi verið mistök að eiga samskipti við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu vegna lögreglurannsóknar sem beindist að innanríkisráðuneytinu og starfsmönnum þess. Þá er ekki lengur ágreiningur um að efni samskiptanna hafi í megindráttum verið rétt lýst í frásögn lögreglustjórans sem fram kemur í álitinu eða að lögreglustjórinn hafi farið með stjórn rannsóknarinnar. Jafnframt er það afstaða fyrrverandi ráðherra að það hafi ekki verið „fyllilega“ samrýmanlegt stöðu ráðherra sem yfirstjórnanda lögreglumála að eiga umrædd samskipti og þau hafi ekki samrýmst „nægilega“ hinni óskráðu hæfisreglu stjórnsýsluréttarins. Fram kemur að ráðherra sé einnig ljóst að samskiptin voru ekki að öllu leyti réttmæt af henni gagnvart lögreglustjóranum og hefur hún beðið hann afsökunar á þessum samskiptum og framgöngu sinni í þeim.

Að framan hef ég lýst því álitinu mínu að fyrrverandi innanríkisráðherra hafi sett fram við lögreglustjórann athugasemdir og gagnrýni á rannsókn sakamáls sem voru verulega umfram það sem gat samrýmst því að um væri að ræða efnislegar fyrirspurnir til að greiða fyrir rannsókn málsins eða meðferð gagna frá ráðuneytinu. Af efni samskiptanna, samkvæmt lýsingu lögreglustjóra, tel ég ljóst að þau hafi falið í sér ítrekaða gagnrýni og beinar athugasemdir ráðherra við það hvernig embætti lögreglustjórans stóð að rannsókninni, vinnubrögð lögreglunnar og einstakar rannsóknarathafnir. Ég lít svo á að þarna hafi verið um að ræða harða gagnrýni ráðherra á ákvarðanir og störf lögreglunnar í þessu máli. Í samræmi við framangreint er það niðurstaða mín að efni samskipta innanríkisráðherra við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu hafi ekki samrýmst þeim reglum sem ráðherra bar að virða um sjálfstæði og hlutlægni lögreglunnar. Samskiptin voru því ósamrýmanleg stöðu ráðherra sem yfirstjórnanda lögreglunnar. Þá tel ég að tengsl ráðherra og hagsmunir af framvindu rannsóknar sakamálsins hafi verið slíkir að samskiptin, miðað við efni þeirra, hafi farið í bága við hina óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi í stjórnsýslunni. Í samræmi við framangreindar niðurstöður get ég ekki fallist á að það sem kemur fram í bréfi fyrrverandi innanríkisráðherra til mín, dags. 8. janúar 2015, um að orðin „fyllilega“ og „nægilega“ eigi hér við. Þeim reglum sem um ræðir var einfaldlega ekki fylgt.

Það er einnig afstaða mín að í ákveðnum tilvikum hafi þess ekki verið nægjanlega gætt af ráðherra að virða þá stöðu sem lögreglustjórinn var í og þau viðmið um háttsemi sem ráðherra ber að fylgja í samskiptum við forstöðumann undirstofnunar. Ráðherra hefur beðist afsökunar á þessum samskiptum og framgöngu sinni í þeim.

Þá er það niðurstaða mín að samskipti aðstoðarmanna ráðherra, sem höfðu á þeim tíma réttarstöðu sakbornings, við lögreglustjórann þar sem þeir óskuðu eftir að hann brygðist við tiltekinni frétt hafi ekki verið í samræmi við hina óskráðu hæfisreglu stjórnsýsluréttarins.

Ég tel að það geti hvorki samrýmt 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 hann skýringar á því sem hann hefur greint umboðsmanni frá. Eftir að umboðsmaður hefur tekið mál til skoðunar eiga samskiptin að fara fram milli umboðsmanns og stjórnvaldsins. Ég vænti þess að umfjöllun mín verði stjórnvöldum almennt í framtíðinni tilefni til að gæta að þessum atriðum í störfum sínum.

Á grundvelli þeirra upplýsinga sem ég hef aflað hefur innanríkisráðherra ekki sýnt fram á að hann hafi fylgt 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, þar sem kveðið er á um skyldu ráðherra til að leita sér ráðgjafar. Ég beini þeim tilmælum til þess ráðherra sem nú fer með innanríkisráðuneytið að gætt verði að þessu atriði í starfi ráðuneytisins framvegis.

Ég hef enn fremur með bréfi, dags. í dag, sjá fylgiskjal nr. 12, komið tilteknum ábendingum á framfæri við forsætisráðherra um framkvæmd og grundvöll siðareglna fyrir ráðherra, reglur um skráningu formlegra samskipta og funda og hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra. Þær lúta einkum að því að þörf sé á að kanna betur almenna framkvæmd þessara reglna og eftir atvikum hvort þær megi gera skýrari.

Með vísan til þess eftirlitshlutverks sem umboðsmanni Alþingis er falið með stjórnsýslunni legg ég ríka áherslu á að afskipti ráðherra sem fór með yfirstjórn lögreglunnar af lögreglurannsókn sakamáls, sem tengdist honum sjálfum á tiltekinn hátt og sú framgangna sem lögreglustjórinn lýsir, eru ekki aðeins andstæð þeim reglum sem fjallað er um í álitinu heldur eru þau einnig til þess fallin að gera þeim sem rannsaka sakamál óhægt um vik að rækja það starf sitt í samræmi við gildandi reglur. Þær reglur miða að því að með sakamálarannsókn sé hið sanna og rétta leitt í ljós og m.a. lagður grundvöllur að ákvörðun handhafa ákærvalds um saksókn, sbr. 53. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Þá eru slík afskipti almennt til þess fallin að skapa tortryggni um aðkomu ráðherra að lögreglurannsóknnum, óháð því hvort það hafi orðið reyndin í þessu tiltekna máli.

Í ljósi svara ráðherra til mín vegna athugunar minnar á þessu máli tel ég tilefni til að minna á að réttar upplýsingar um málsatvik eru í senn forsenda þess að umboðsmaður geti lagt mat á lögmati ákvarðana og athafna stjórnvalds miðað við raunveruleg málsatvik og veitt Alþingi réttar upplýsingar um starfshætti stjórnvalda. Að sama skapi er slíkt grundvöllur fyrir því að starf umboðsmanns og niðurstöður hans geti orðið þáttur í þinglegu eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Með bréfi sínu til mín 8. janúar 2015 hefur fyrrverandi ráðherra þó bætt úr þeim annmarka sem ég tel vera á fyrri svörum hans. Ég tek að síðustu fram að mál þetta hefði verið mun einfaldara í sniðum og ekki tekið þann tíma sem raunin varð, ef sú afstaða ráðherra, þar með talið til málsatvika, sem kemur fram í bréfinu frá 8. janúar 2015 hefði komið fyrr fram og þá sérstaklega þegar ég spurðist fyrir um málið í fyrstu. Ég beini þeim tilmælum til þess ráðherra sem nú fer með innanríkisráðuneytið að framvegis verði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem eru rakin í álitinu um upplýsingagjöf til umboðsmanns. Þá vænti ég þess að stjórnvöld gæti almennt að þessum sjónarmiðum í framtíðarstörfum sínum.

Fylgiskjöl

- Fylgiskjal nr. 1 – Bréf umboðsmanns Alþingis til innanríkisráðherra, dags. 30. júlí 2014.
Fylgiskjal nr. 2 – Svar innanríkisráðherra til umboðsmanns, dags. 1. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 3 – Bréf umboðsmanns Alþingis til innanríkisráðherra, dags. 6. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 4 – Svar innanríkisráðherra til umboðsmanns, dags. 15. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 5 – Bréf umboðsmanns Alþingis til innanríkisráðherra, dags. 25. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 6 – Svar innanríkisráðherra til umboðsmanns, dags. 9. september 2014.
Fylgiskjal nr. 7 – Lagareglur í nágrannaríkjum Íslands.
Fylgiskjal nr. 8 – Bréf umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra, dags. 6. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 9 – Svar forsætisráðherra til umboðsmanns, dags. 15. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 10 – Bréf umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra, dags. 25. ágúst 2014.
Fylgiskjal nr. 11 – Bréf fyrrverandi innanríkisráðherra til umboðsmanns, dags. 8. janúar 2015.
Fylgiskjal nr. 12 – Bréf umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra, dags. 22. janúar 2015.

Fylgiskjal VII.

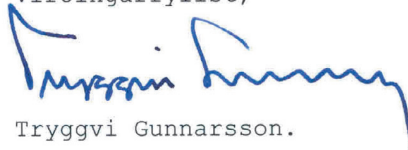
Bréf umboðsmanns Alþingis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. (22. janúar 2015.)

Eins og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er kunnugt um hef ég haft til athugunar samskipti fyrrverandi innanríkisráðherra við lög-
reglustjóran á höfuðborgarsvæðinu. Samskiptin áttu sér stað þegar
embætti hins síðarnefnda fór með rannsókn á kæru á hendur innanríkis-
ráðuneytinu 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. Ég hef nú lokið þeirri athugun
minni með álitni, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um
umboðsmann Alþingis, og sent það núverandi innanríkisráðherra.

Þar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur lýst
því að hún hafi ákveðið að biða með boðaða umfjöllun sína um málefni
fyrrverandi innanríkisráðherra, þ.m.t. umrædd samskipti við lögreglu-
stjóran, þar til niðurstaða athugunar minnar liggur fyrir hef ég
ákveðið að senda nefndinni afrit af álitinu og fylgir það hjálagt
ásamt fylgiskjölum. Það geri ég einnig til þess að upplýsa nefndina
um þá hnökra sem ég tel að hafi komið í ljós í athugun minni við
framkvæmd tiltekinna lagaákvæða um Stjórnarráð Íslands sem sett voru
sem liður í umbótum í stjórnsýslunni í kjölfar þeirra atvika sem urðu
í efnahags- og fjármálum hér á landi haustið 2008.

Eftir athugun mína á málinu taldi ég tilefni til að koma tilteknum
ábendingum á framfæri við forsætisráðherra um framkvæmd og grundvöll
síðareglna fyrir ráðherra, reglur um skráningu formlegra samskipta og
funda og hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra. Þar sem
ábendingarnar lúta að atriðum sem ég vík einnig að í álitinu sendi ég
forsætisráðherra því einnig afrit af álitinu. Þá sendi ég jafnframt
fyrrverandi innanríkisráðherra eintak af álitinu.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson.