

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands
(skrifleg framlagning mála á ríkisstjórnarfundum).

Frá minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Með frumvarpinu er lagt til að hætt verði við hljóðritun ríkisstjórnarfundum og opinberun þeirra hljóðritana að 30 árum liðnum frá fundi. Ákvæðið átti fyrst að koma til framkvæmda 1. janúar 2012 en var síðan frestað til 1. nóvember 2012.

Ákvæðið um hljóðritun kom inn í frumvarpið við meðferð málsins í allsherjarnefnd og var undirbúningur fyrir þessa grundvallarbreytingu enginn hjá nefndinni. Fjölmargar ábendingar bárust nefndinni um ómöguleika þessa og var gildistöku því frestað svo að unnt væri að undirbúa breytinguna. Minni hlutinn taldi að ákvæðið ætti þá þegar að falla brott og lagði það til við meðferð málsins. Með vísan til álitserðar Róberts Spanó lögfræðings benti minni hlutinn á að ekki væri hald í ákvæðinu um að opinberun þessara hljóðritana yrði ekki fyrir en að 30 árum liðnum þar sem m.a. næstu ríkisstjórnir gætu sem vörsluaðili hlustað á upptökur af fundum fyrri ríkisstjórna.

Minni hlutinn hefur ítrekað varað við því að við gildistöku þessa ákvæðis mundi stjórn ríkisins færast annað, þ.e. þær ákvarðanir sem skipta máli og varða almannahag og almannahagsmuni verði ekki lengur teknar í Stjórnarráðinu heldur færast annað, og telur það slæma þróun. Minni hlutinn telur nauðsynlegt að innan ríkisstjórnar sé unnt að ræða mál og útkljá þau án þess að hægt sé að komast í slíkar upplýsingar.

Minni hlutinn bendir enn á mikilvægi þess að lagasetning sé vönduð og að undirbúningur hennar sé byggður á traustum grunni og ígrunduðum ákvörðunum.

Minni hlutinn leggur til þær breytingar á frumvarpinu að ákvæðið um hljóðupptökur ríkisstjórnarfundum falli brott og frestun gildistöku þess ákvæðis og telur ekki þörf á að lögfesta reglur um skriflega framlagningu mála á ríkisstjórnarfundum enda hefð fyrir því vinnulagi.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. 1. gr. falli brott.
2. 2. gr. orðist svo:
4. mgr. 7. gr. laganna fellur brott.
3. Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
2. mgr. 28. gr. laganna fellur brott.
4. 4. gr. falli brott.

Alþingi, 25. október 2012.

Vigdís Hauksdóttir.

Fylgiskjal.

Róbert Spanó:

ÁLITSGERÐ

A. Álitaeftin

- (1) Forsætisráðherra fór þess á leit við mig í nóvember 2011 að ég tæki saman minnisblað um lagaleg álitaeftni sem kynnu að rísa við beitingu 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands sem mælir fyrir um að allir fundir ríkisstjórnarinnar skuli hljóðritaðir. Af því tilefni ritaði ég minnisblað sem afhent var ráðuneytinu 21. s.m. Í minnisblaðinu var í fyrsta lagi fjallað um samspil 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 og 5. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð er varðar hlutdeildarábyrgð ráðherra vegna embættisathafna í ríkisráði eða á ráðherrafundum, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar. Í öðru lagi fjallaði ég um álitaeftni sem snúa að aðgangi að hljóðritunum af fundum ríkisstjórnar, m.a. almenningis, rannsóknarnefnda, sem Alþingi skipar, stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, saksóknara Alþingis, umboðsmanns Alþingis, ráðherra og annarra stjórnvalda.
- (2) Upphaflega var gert ráð fyrir því að fyrirkomulag 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 kæmi til framkvæmda 1. janúar 2012, sbr. 28. gr. laganna. Með lögum nr. 173/2011 var framkvæmd þess slegið á frest til 1. nóvember 2012. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 173/2011 er rakið að taka þurfi afstöðu til ýmissa lagalegra álitaeftna um aðgangsrétt almenningis, fjölmiðla, sérstakra eftirlitsaðila og stjórnvalda sjálfra, auk álitaeftna um lagalega og pólitíska ábyrgð ráðherra, áður en hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum koma til framkvæmda. Á þessum grundvelli átti ég fund með starfsmönnum forsætisráðuneytisins 14. mars 2012 þar sem þess var farið á leit við mig að ég ritaði álitagerð um álitaeftni sem tengjast fyrirhugaðri hljóðritun ríkisstjórnarfunda. Nánar tiltekið var óskað eftir greiningu á því hvaða reglur muni gilda um aðgang að umræddum hljóðritunum, að óbreyttum lögum, sem og greiningu á því hvaða lagabreytingar teljist nauðsynlegar ef ætlunin er að undanskilja slíkar upptökur frá aðgangsrétti almenningis sem og aðgangsrétti sérstakra eftirlitsaðila, eftir atvikum. Í því sambandi var óskað eftir álitum á því hvort og þá hvaða skorður kynni að vera við því að takmarka upplýsingarétt sérstakra eftirlitsaðila. Þá var óskað eftir því að lagt yrði mat á það hvort og þá hvaða þýðingu upptökur af ríkisstjórnarfundum geti haft við mat á lagalegri ábyrgð ráðherra á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og hvort hljóðupptökur á ríkisstjórnarfundum gefi

tilefni til einhverra breytinga á lögum um ráðherraábyrgð og þá hverra. Jafnframt var óskað eftir því að ég gerði grein fyrir öðrum atriðum og álitaeftum sem ég tel að geti haft þýðingu í þessu sambandi og gefi almennt álit á efni framangreinds ákvæðis og hugsanlegum áhrifum þess á störf ríkisstjórnar.

- (3) Í tilefni af álitgerð þessari hefur forsætisráðuneytið afhent mér skýrslu Gunnars Helga Kristinssonar, prófessors í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, sem ber heitið „Fundargerðir og hljóðritun ríkisstjórnarfundum“, frá september 2012, sem rituð er af sama tilefni. Í skýrslu Gunnars Helga er fjallað sérstaklega um þau áhrif sem hljóðritanir „kunni að hafa á störf og starfshæfni ríkisstjórna og hvort hljóðritanir séu líklegar til að skila þeim árangri sem að er stefnt“. Með þetta í huga verður þeim atriðum ekki gerð sérstök skil í þessari álitgerð sem snýr fyrst og fremst að lagalegum álitaeftum sem vakna við upptöku fyrirkomulags af þessu tagi. Þó verður í kafla B vikið að nokkru marki að lagarökum með og á móti því að taka upp hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum.
- (4) Álitgerðin verður uppbyggð með eftirfarandi hætti: Í kafla B eru niðurstöður undirritaðs tekna saman í upphafi til hægðarauka. Í kafla C er fjallað almennt um lagarök þau sem fram hafa komið fyrir hljóðritun ríkisstjórnarfundum og þær röksemdir sem tepla má fram gegn slíku löggjafarfyrirkomulagi. Í kafla D er vikið sérstaklega að samspili 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 og 5. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Í kafla E er því næst fjallað um þær lagareglur sem munu gilda um aðgang að hljóðupptökum af ríkisstjórnarfundum, komi 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 til framkvæmda 1. nóvember nk. og þá hvaða lagabreytinga væri þörf ef Alþingi telur tilefni til að takmarka aðgang almennings og opinberra aðila, þ. á m. lögbundinna eftirlitsaðila, að slíkum upptökum.
- (5) Álitbeiðni forsætisráðherra beinist að ýmsum atriðum sem ég hef þegar fjallað um í áður nefndu minnisblaði frá 21. nóvember 2011. Eru því uppbygging og efnistöð álitgerðarinnar með sama hætti og minnisblaðsins. Ber því að líta á álitgerð þessa sem framhald af þeirri vinnu sem hófst með gerð minnisblaðsins og til nánari fyllingar um þau álitaefti sem rísa við framkvæmd 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011.

B. Samantekt á niðurstöðum álitgerðarinnar

Niðurstöður undirritaðs í álitgerðinni eru þessar:

- (i) Ekki hafa til þessa komið fram sannfærandi rök fyrir því fyrirkomulagi, sem 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 gerir ráð fyrir, eins og ákvæðið er úr garði gert. Ef haldið er við fyrirætlanir um að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum komi til framkvæmda 1. nóvember nk. er óhjákvæmilegt að hugað verði að því við undirbúning að upptöku

hljóðritana á ríkisstjórnarfundum hvort og þá með hvaða hætti verði að gera breytingar á hefðbundnu formi og framsetningu umræðna í ríkisstjórn með þessa aðstöðu í huga. (Kafli C)

- (ii) Verði ákveðið að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda kæmi til greina að gera breytingar á 5. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og hlutdeildar- ábyrgð ráðherra þrengd með því að sú krafa verði gerð til að hún stofnist vegna embættisbrots annars ráðherra á ríkisstjórnarfundum, að hinn fyrrnefndi hafi stutt þá athöfn sem liggur til grundvallar brotinu með beinum hætti, t.d. með bókun í fundargerð. Þannig skapist ekki álitafni um afstöðu einstakra ráðherra með ummælum sem einungis koma fram á hljóðupptökum. (Kafli D)
- (iii) Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 skulu afrit hljóðritana á ríkisstjórnarfundum geymd í vörslu Þjóðskjalasafns Íslands og gerðar opinberar að 30 árum liðnum frá fundi. Aðgangur að afritum hljóðritana, áður en umræddur þrjátíu ára frestur er liðinn, er þó eftir sem áður mögulegur byggi hann á sérstakri heimild í upplýsingalögum eða öðrum sérlægum. Sé það ætlunin að afnema með öllu aðgang almennings eða opinberra aðila, þ. á m. sérstakra eftirlitsaðila, í þrjátíu ár frá fundi, þyrfti því að gera breytingar á 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 þar sem slík viljaafstaða kæmi skýrt fram. (Kafli E)
- (iv) Komi 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 til framkvæmda 1. nóvember nk. þarf að gera breytingar á 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og 1. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga til undanskilja afrit af hljóðritunum ríkisstjórnarfundum frá upplýsingarétti almennings og aðila máls. (Kafli E.1 og E.5)
- (v) Ljóst er að gildi hljóðritana sem sönnunargagns um þróun umræðna á ríkisstjórnarfundum og um ákvarðanatökufæri í tilteknum málum getur eftir atvikum verið mikið. Að því virtu, og í ljósi lögbundins hlutverk rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011, standa ekki til þess lagarök að undanskilja hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum frá almennum aðgangsrétti slíkra nefnda, sbr. 7. gr. laganna, verði það á annað borð niðurstaðan að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk. (Kafli E.2)
- (vi) Í ljósi lögbundins hlutverks stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar samkvæmt lögum nr. 55/1991, og stöðu hennar að öðru leyti, er álitamál hvort lagarök standi til þess að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum verði undanþegnar aðgangsrétti nefndarinnar verði það á annað borð niðurstaðan að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk. Í þessu sambandi skiptir máli að samkvæmt 3. mgr. 50. gr.

laga nr. 55/2011 myndi nefndin geta ákveðið að trúnaður ríkti um slíkar upplýsingar og þá að viðlagðri ábyrgð nefndarmanna samkvæmt 52. gr. laga nr. 55/1991. Ef aðgangur nefndarinnar yrði ekki takmarkaður væri þó rétt að tryggja með breytingum á lögum nr. 55/1991 að aðgangur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að fundargerðum eða hljóðritunum á ríkisstjórnarfundum sætti sérstakri meðferð þar sem fortakslaust væri gert ráð fyrir að trúnaður ríkti um upplýsingarnar. Yrði þagnarskyldan því ekki háð mati nefndarinnar hverju sinni (Kafli E.3)

(vii) Í ljósi lögbundins hlutverks umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997 standa ekki til þess lagarök að undanskilja hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum frá almennum aðgangsrétti hans samkvæmt 7. gr. laga nr. 85/1997 verði það á annað borð niðurstaðan að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk. (Kafli E.4)

(viii) Með tilliti til þess markmiðs fyrirkomulags um hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum, sem lagt var til grundvallar við setningu 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011, er álitamál hvort takmarka eigi möguleika forsætisráðuneytisins til að fá afhend hljóðrit af ríkisstjórnarfundum sem það hefur þegar afhent í samræmi við lög nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Slík beiðni kann eftir atvikum að byggja á málefnalegum sjónarmiðum ef staðreyna þarf t.d. samræmi umræðna og bókunar í fundargerð eða um þróun umræðna um tiltekið málefni. Á hinn bóginn er hætt við því að slík gögn geti af hálfu nýrrar ríkisstjórnar verið notuð í pólitískum tilgangi. Ef á annað borð er talin ástæða til að athuga umræður og ákvörðunartöku á tilteknum ríkisstjórnarfundum er eðlilegt að frumkvæði að öflun slíkra gagna sé í höndum sérstakra eftirlitsaðila, einkum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, rannsóknarnefnda og umboðsmanns Alþingis. Að því virtu kemur til greina að takmarka aðgang forsætisráðuneytisins að afritum hljóðritana á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 66/1985. (Kafli E.5)

C. Almennt um 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 og lagarök með og á móti hljóðritun ríkisstjórnarfunda

(6) Hinn 28. september 2011 tóku gildi ný lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Í III. kafla laganna er að finna ákvæði um „ríkisstjórn og samhæfingu starfa á milli ráðherra“. Í 6. gr. er fjallað um efni ríkisstjórnarfunda. Í 2. mgr. 7. gr. segir að í fundargerðum ríkisstjórnar skulu færðar niðurstöður, skýrt frá frásögnum og tilkynningum ráðherra auk þess sem greint skal frá umræðuefni ef ekki er á því formleg niðurstaða, og bókuð afstaða samkvæmt sérstakri ósk ráðherra. Undan skal þó fella þau atriði fundargerðar sem hafa að geyma upplýsingar sem falla undir takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna

og almannahagsmuna og skulu þau færð í sérstaka trúnaðarmálabók. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar skulu fundargerðir staðfestar af forsætisráðherra og dreift til annarra ráðherra þegar staðfesting liggur fyrir. Komi fram athugasemd við fundargerð frá ráðherra skal hún skráð í fundargerð næsta fundar. Í 4. mgr. 7. gr. laganna, sem hér skiptir mestu máli, segir svo:

Allir fundir ríkisstjórnarinnar skulu hljóðritaðir og afrit geymt í vörslu Þjóðskjalasafns. Hljóðritanir þessar skulu gerðar opinberar að 30 árum liðnum frá fundi.

Í 5. mgr. 7. gr. segir loks að um störf ríkisstjórnar fari að öðru leyti eftir starfsreglum sem ríkisstjórnin setur sér.

- (7) Ákvæði 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 um hljóðritanir ríkisstjórnarfunda var ekki að finna í upphaflegu frumvarpi því er varð að lögunum um Stjórnarráð Íslands. Var því bætt við í meðförum allsherjarnefndar. Í nefndaráliti meirihluta allsherjarnefndar¹ er að finna sérstakan kafla um ríkisstjórnarfundi og skráningu gagna. Um það efni segir m.a. svo í nefndarálitinu:

Þá fjallaði nefndin um skráningu upplýsinga og aðgang að upplýsingum í tengslum við efni 6. og 7. gr. en í síðarnefndu greininni er kveðið á um að í fundargerðir ríkisstjórnar skuli færðar niðurstöður, skýrt frá frásögnum og tilkynningum ráðherra auk þess sem greint skal frá umræðuefni ef ekki er á því formleg niðurstaða og bókuð afstaða samkvæmt sérstakri ósk ráðherra. Nefndin fjallaði ítarlega um efni greinarinnar í tengslum við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrslu þingmannanefndarinnar sem falið var að fjalla um skýrsluna og hvort rétt væri að ganga lengra í skráningu upplýsinga þar sem um formleg samskipti er að ræða. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis segir í 7. bindi, 21. kafla, bls. 261: „Að því marki sem samráð og fundir milli oddvita ríkisstjórnar koma í reynd í stað þess að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnar kann að vera rétt að huga að því að setja reglur um skráningu þess sem fer fram við slíkt samráð.“

Enn fremur segir þar: „Sama á við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnarinnar koma sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða útanáðkomandi og þeim eru sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar veittar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnsýslunnar.“

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til umfjöllunar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í 7. kafla, bls. 281. Í greinargerðinni segir: „Brýnt er að samdar verði samræmdar reglur um skráningu munnlegra upplýsinga um samskipti innan stjórnarráðsins við önnur stjórnvöld, einkaaðila og stjórnvöld annarra ríkja.“

Í skýrslu þingmannanefndarinnar (þskj. 1501, 705. mál 138. þings) sagði um þetta: „Þá verði verklag innan ráðuneyta samræmt sem og skráning samskipta“... „fundargerðir ríkisstjórnar verði skráðar með skýrum hætti og þær birtar opinberlega“ ... „samhliða fundargerðabók ríkisstjórnarfunda verði haldin sérstök trúnaðarmálabók sem notuð sé þegar rætt er um viðkvæm málefni ríkisins eða önnur mál sem lúta trúnaði“. Og: „á fundum innan Stjórnarráðsins séu skráðar fundargerðir“.

Þegar litið er til framanritaðs telur meiri hlutinn rétt að leggja til að við 6. gr. bættist ný málsgrein þess efnis að á ríkisstjórnarfundum skuli einnig skýra frá fundum þar sem ráðherrar ríkisstjórnarinnar koma sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess og þegar þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnsýslunnar.

¹ 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1857 – 674. og 675. mál.

Þá telur meiri hlutinn einnig rétt að leggja til að kveðið verði á um að fundargerðir verði birtar innan árs en sú breyting var lögð til við meðferð nefndarinnar á frumvarpi til upplýsingalaga (pskj. 502, 381. mál). Samhliða þeirri breytingu telur nefndin rétt að leggja til að haldin verði sérstök trúnaðarmálabók þar sem bóka skuli atriði sem falla undir takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna, sbr. 9. og 10. gr. upplýsingalaga. Meiri hlutinn tekur fram að í nýsamþykktum lögum um breytingu á lögum um þingsküp Alþingis er verið að rýmka aðgang að fundum fastanefnda og kveða á um að fundargerðir fastanefnda verði birtar á vef þingsins. Samhliða því er kveðið á um sérstaka trúnaðarmálabók sem hver nefnd skal halda um þau mál sem bóka skal sem trúnaðarmál.

Loks leggur meiri hlutinn til þá meginbreytingu að ríkisstjórnarfundir verði hljóðritaðir og afrit af þeim geymt í vörslu þjóðskjalasafns og að hljóðritanirnar skuli gerðar opinberar að 30 árum liðnum frá fundinum. Meiri hlutinn telur að með þessum breytingum sé verið að bregðast við ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og tillögum í skýrslu og ályktun þingmannanefndar Alþingis og þeirri staðreynd að stjórnvöld sækja umboð sitt til þjóðarinnar og starfa í hennar þágu.

Auk þessa leggur meiri hlutinn einnig til að í 11. gr. verði kveðið á um frekari skráningarskyldu á samskiptum og öllum fundum milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Enn fremur að forsætisráðherra setji reglur um skráninguna.

- (8) Samkvæmt framangreindu var í upphaflegu frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011 ekki gert ráð fyrir því að ríkisstjórnarfundir yrðu hljóðritaðir heldur var því bætt við frumvarpið með breytingartillögu meirihluta allsherjarnefndar. Ekki var fjallað ítarlega um rökin að baki tillögu meirihlutans með þessum breytingum. Í meginatriðum var aðeins sagt að verið væri að bregðast við ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og tillögum í skýrslu og ályktun þingmannanefndar Alþingis og þeirri staðreynd að stjórnvöld sækja umboð sitt til þjóðarinnar og starfa í hennar þágu. Eins og rakið er í skýrslu Gunnars Helga Kristinssonar var hins vegar ekki rætt sérstaklega um þörf á að hljóðrita ríkisstjórnarfundir í áður nefndum skýrslum rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndar Alþingis.
- (9) Í nefndaráli 1. minnihluta allsherjarnefndar sagði að breytingartillaga meirihlutans um hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum, sem bundnar yrðu trúnaði í 30 ár, þarfnaðist nánari skoðunar. Sögulegt gildi slíkra hljóðritana væri augljóst og jafnframt mætti færa rök fyrir því að þær leiddu til þess að fundargerðir endurspeglu betur það sem raunverulega færi fram á ríkisstjórnarfundum. Þó yrði ekki fram hjá því litið að um leið kynnu hljóðritanir að breyta eðli ríkisstjórnarfunda, til dæmis þannig að ráðherrar yrðu varari um sig og tregari til að ræða opinskátt um einstök málefni, sem þeir telja viðkvæm, á formlegum ríkisstjórnarfundum. Ef breytingartillagan hefði slíkar afleiðingar mætti spyrja hvort hún væri raunverulega til þess fallin að leiða til betri stjórnarháttá. Þótt ekkert yrði fullyrt í þessum efnum virtist ljóst að mati minnihlutans að jafn róttæk hugmynd og þessi þarfnaðist nánari umræðu og skoðunar áður en Alþingi tæki endanlega afstöðu til hennar.

Ályktanir:

- (10) Með lögum nr. 115/2011 voru lögfest ýmis ákvæði sem hafa það að markmiði að auka formfestu og skipulag á ríkisstjórnarfundum. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 7. gr. skulu fundargerðum ríkisstjórnar færðar niðurstöður, skýrt frá frásögnum og tilkynningum ráðherra auk þess sem greint skal frá umræðuefni, ef ekki er á því formleg niðurstaða, og bókuð afstaða samkvæmt sérstakri ósk ráðherra. Undan skal þó fella þau atriði fundargerðar sem hafa að geyma upplýsingar sem falla undir takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna og almannahagsmuna og skulu þau færð í sérstaka trúnaðarmálabók. Fundargerðir skulu staðfestar af forsætisráðherra og dreift til annarra ráðherra þegar staðfesting liggur fyrir. Komi fram athugasemd við fundargerð frá ráðherra skal hún skráð í fundargerð næsta fundar. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögnum segir um þessar efnisreglur að tilgangur þeirra sé að tryggja að faglega sé staðið að ritun fundargerða ríkisstjórnar. Fundargerðir endurspegli skýrlega þau málefni sem rædd eru á ríkisstjórnarfundum og þær niðurstöður sem fást í mál sem og afstöðu einstakra ráðherra óski þeir sérstaklega eftir því að slík afstaða sé bókuð. Í þessu sambandi verði þó ávallt að hafa í huga að ríkisstjórnarfundir séu fyrst og fremst pólitískur samráðs- og samhæfingarvettvangur ráðherra í ríkisstjórn. Þannig séu þar að jafnaði ekki teknar lagalega bindandi ákvarðanir heldur séu umræður og ákvarðanir ríkisstjórnar framar öðru pólitískt bindandi fyrir ráðherra en endanlegt ákvörðunarvald eftir í höndum viðkomandi ráðherra. Af þessum sökum sé að jafnaði ekki tilefni til að umræður séu raktar í smáatriðum í fundargerðum ríkisstjórnarfunda.
- (11) Þegar metið er hvort rök standi til þess að taka upp fyrirkomulag hljóðritana á ríkisstjórnarfundum, eins og 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 gerir ráð fyrir, verður í fyrsta lagi að liggja skýrt fyrir hvert sé markmiðið með slíku úrræði. Upp á það vantaði að mínu áliti að nægileg greinargerð lægi fyrir um röksemdir með og á móti slíku fyrirkomulagi þegar tillaga meirihluta allsherjarnefndar var sett fram við við þingmeðferð laga nr. 115/2011, en þessa skoðun hef ég áður sett fram í ritstjórnargrein í *Tímariti lögfræðinga*, 1. hefti 2012, bls. 1-4. Ljóst er að fyrirfram má álykta að sögulegt gildi hljóðritana af fundum ríkisstjórnar yrði töluvert, eins og áréttað er í áður nefndu áliti minnihluta allsherjarnefndar við þingmeðferð laga nr. 115/2011. Sú ályktun er þó að verulegu leyti háð því að framkvæmd og eðli ríkisstjórnarfunda taki ekki efnislegum breytingum þrátt fyrir að þeir yrðu hljóðritaðir og því færu þar fram efnislegar umræður um stefnumótandi mál. Að mínu áliti er hins vegar óhætt að fullyrða að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum geti haft í för með sér að eðli slíkra funda taki nokkrum breytingum frá því sem nú er. Ganga verður út frá því að frjáls og óheft skoðanaskipti á milli ráðherra muni að verulegu leyti takmarkast í ljósi þess að þau verði hljóðrituð. Að teknu tilliti til þess að ríkisstjórnarfundir eru einkum samráðs- og samhæfingarvettvangur

ráðherra er því ekki augljóst að veruleg forbinding umræðna þar sé að öllu leyti af hinu góða. Finna verður eðlilegt jafnvægi á milli þess markmiðs að skapa gegnsæi um störf ríkisstjórnarinnar annars vegar og mikilvægi þess að ráðherrarnir séu ekki heftir í því að ræða opinskátt um mikilvæg málefni sem nauðsynlegt er að ræða á ríkisstjórnarfundum, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar og 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 115/2011. Við frekara mat á rökum með hljóðritun ríkisstjórnarfunda verður því einnig að hafa í huga að með 2. og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 voru gerðar verulegar breytingar á reglum um skráningu ríkisstjórnarfunda. Þessar reglur gera, eins og að framan er rakið, ráð fyrir að fundargerðir endurspegli skýrlega þau málefni sem rædd eru á ríkisstjórnarfundum og þær niðurstöður sem fást í mál sem og afstöðu einstakra ráðherra óski þeir sérstaklega eftir því að slík afstaða sé bókuð. Í ljósi þeirra áhrifa sem hljóðritun ríkisstjórnarfunda mun hafa í för með sér á eðli umræðna og samráð ráðherra má því spyrja hvort nauðsynlegt sé í ljósi þeirra ströngu krafna sem þessi ákvæði gera til skráninga upplýsinga að taka það skref að hljóðrita jafnframt slíka fundi. Í þessu sambandi skiptir og máli að hafa í huga að hafi það verið ætlunin að aðgangur að hljóðritunum yrði að öllu leyti lokaður í þrjátíu ár frá fundi, og þar með verði tryggt með lagabreytingum að aðgangur almennings og opinberra aðila, þ. á m. sérstakra eftirlitsaðila, verði ekki til staðar, virðist jafnframt óskýrt hvaða tilgangi hljóðritanir eigi að hafa fyrir utan að verða grundvöllur framtíðarrannsókna á sviði sagnfræði. Að minnsta kosti er ljóst að þá yrði vart náð því markmið hljóðritana að vera þáttur í lýðræðislegu aðhaldi samtímans með störfum ríkisstjórnar.

- (12) Í forsendum nýlegs dóms Landsdóms frá 23. apríl 2012 í máli fyrrverandi forsætisráðherra er nokkuð rætt um eðli og tilgang ríkisstjórnarfunda, en ástæða er til að staldra við þessar forsendur þegar hugað er að framkvæmd 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 um hljóðritanir á slíkum fundum. Eins og alkunna er var forsætisráðherrann fyrrverandi m.a. ákærður og sakfelldur af meirihluta Landsdóms fyrir að hafa látið undir höfuð leggjast að ræða mikilvæg stjórnarmálefni tengd bankahruninu í ríkisstjórn á árinu 2008. Var það talið í andstöðu við 17. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. c-lið 8. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Í forsendum meirihlutans er eðli og tilgangur ríkisstjórnarfunda rakin. Þannig segir á bls. 370 að við mat á hvort málefni telst mikilvægt í merkingu 17. gr. stjórnarskrárinnar skipti „öðru fremur máli hversu miklu það varðar hagsmuni ríkisins og alls almennings að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnarinnar, en það [sé] sá vettvangur sem ráðherrum ber eftir stjórnarskránni að nýta fyrir pólitískt samráð sín á milli um æðstu stjórn ríkisins og stefnumótun í mikilvægum málefnum þess“. Þessu til viðbótar segir svo á bls. 383: „Umgjörð [ríkisstjórnarfunda] tekur ekki síst mið af því að á þeim vettvangi eigi ráðherrar sem æðstu bandhafar framkvæmdarvaldsins að geta ráðið ráðum sínum og rætt mikilvæg málefni í trúnaði og fyrir luktum dyrum, enda

hvíli sem fyrr segir rík skylda á ráðherrum til að skýra ekki frá því, sem þar kemur fram um slík trúnaðarmál.“

- (13) Samkvæmt þessu verður að ganga út frá því að stjórnskipunin geri beinlínis ráð fyrir því að ráðherrar nýti ríkisstjórnarfundum til skrafs og ráðgerða um stefnumótandi málefni í þágu lands og þjóðar. Hljóðritanir á slíkum fundum kunna að skapa það andrúmsloft að ráðherrar veigri sér við að ræða þau málefni þar sem samhæfing og samráð á milli þeirra kann að skipta verulegu máli fyrir rétta úrlausn mála í þágu almannahagsmuna. Almenn má því álykta á þann veg að slík þróun kynni að hafa fremur neikvæð áhrif á gildi og þýðingu ríkisstjórnarfundum fyrir úrlausn mikilvægra stjórnarmálefna, þegar til lengri tíma er litið. Það er því vafasamt að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum geti samrýmt eðli og tilgangi ríkisstjórnarfundum eins og þeim er nú fyrir komið samkvæmt stjórnarskrá og ákvæðum almennra laga. Á því leikur ekki vafi að til framtíðar er jákvætt að stefna að auknu gegnsæi í opinberri stjórnsýslu í samræmi við lýðræðishefðir. Pólitísk stefnumótun á vettvangi ríkisstjórnar er hins vegar í eðli sínu verkefni þar sem trúnaður og traust á milli ráðherra er forsenda fyrir frjálsum, óheftum og gagnlegum skoðana-skiptum. Þar kunna að vera ræddar hugmyndir og lausnir sem ekki fá hljómgrunn eða ágreiningur ríkir um.
- (14) Að öllu framangreindu virtu er það álit mitt að ekki hafi til þessa komið fram sannfærandi rök fyrir því fyrirkomulagi, sem 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 gerir ráð fyrir, eins og ákvæðið er úr garði gert. Stíga verður varlega til jarðar með kerfisbreytingum sem kunna að hafa ófyrirsjáanleg og óæskileg áhrif á störf ríkisstjórnar í ljósi þess mikilvæga hlutverks í þágu almannahagsmuna sem þessi pólitíski samhæfingar- og samráðsvettvangur gegnir samkvæmt stjórnarskrá og almennum lögum. Það skref sem yrði stigið með hljóðritun ríkisstjórnarfundum þarf því að byggja á sterkum rökum og stefna að skýrum markmiðum. Á það skortir að slík rök hafi komið fram. Ef haldið er við fyrirætlanir um að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum samkvæmt 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk., er með vísan til framangreinds óhjálvæmlegrt að hugað verði að því við undirbúning að upptöku hljóðritana á ríkisstjórnarfundum hvort og þá með hvaða hætti sé nauðsynlegt að gera breytingar á hefðbundnu formi og framsetningu umræðna í ríkisstjórn með þessa aðstöðu í huga. Í því sambandi má nefna að samkvæmt 5. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 fer um störf ríkisstjórnar að öðru leyti eftir „starfsreglum sem ríkisstjórnin setur sér“. Ef til vill væri ástæða til að huga að því með slíkum starfsreglum hvernig móta mætti nánar fyrirkomulag umræðna á ríkisstjórnarfundum þar sem fjallað er um einstakar embættis-athafnir ráðherra og þá með framangreind lagasjónarmið um hljóðritanir fundanna í huga.

D. Samspil 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 og 5. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð.

- (15) Komi 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 til framkvæmda 1. nóvember nk. þarf að taka til skoðunar hvort og þá hvaða áhrif slíkt fyrirkomulag um hljóðritun ríkisstjórnarfundanna kunnir að hafa á störf ráðherra og þá með tilliti til laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Í rbl. á álitsemi forsætisráðherra er ég beðinn að fjalla um álitafni sem þessu tengjast.
- (16) Samkvæmt 1. gr. rbl. bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum eftir því sem fyrir er mælt í stjórnarskrá og rbl. Í 5. gr. laganna segir:

Sé um að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar, bera allir viðstaddir ráðherrar, sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að rbl. segir svo:²

Á embættisathöfn í ríkisráði og á ráðherrafundum ber sá ráðherra auðvitað ábyrgð, sem ákvörðum undirritar. En auk þess bera allir viðstaddir ráðherrar ábyrgð, ef þeir hafa með ráðum, fortölum eða atkvæði sínu eða á annan hátt stuðlað að ákvörðun. Er um þetta mælt í 5. gr. Er refsíábyrgð viðstaddra ráðherra takmörkuð við hina tilgreindu hlutdeild. Hafa sumir fræðimenn viljað ganga lengra, og talið viðstadda ráðherra samseka, ef þeir létu ekki bóka mótmæli gegn ákvörðun. Það virðist of langt gengið, þegar um refsíábyrgð er að tefla. Hitt er annað mál, að allir viðstaddir ráðherrar yrðu pólitískt samábyrgir, nema þeir mótmæltu sérstaklega eða jafnvel segðu af sér. Virðist þinglega ábyrgðin þar nægilegt úrræði. Þó gæti komið til mála að leggja ríkari refsíábyrgð á forsætisráðherra, sem hefur vissa eftirlitsskyldu gagnvart samráðherrum sínum. Hér hefur þó ekki verið horfið að því ráði.

- (17) Ólafur Jóhannesson prófessor og síðar forsætisráðherra samdi frumvarp það er varð að lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Um efni laganna fjallaði hann síðan í riti sínu, *Stjórnskipun Íslands*, sem út kom í 2. útgáfu 1978.³ Á bls. 168-169 í ritinu er fjallað um 5. gr. rbl. með eftirfarandi hætti:

Um hlutdeild í brotum skv. lögnum er fjallað í 3., 4. og 5. gr. laganna.

Er eðlilegt að refsa ráðherra eftir ráðherraábl. fyrir hlutdeild í brotum, sem falla undir ráðherraábl. Það væri t.d. allskostar óeðlilegt að láta þann ráðherra sleppa, sem af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi samþykkti á ráðherrafundi berum orðum skaðlega og ólögsmæta ráðstöfun annars ráðherra.

Er refsíábyrgð viðstaddra ráðherra takmörkuð við hín tilgreindu atriði [í 5. gr. rbl.] Ábyrgðin hér er verulega þrengd frá tilsvarendi ákvæði í ráðherraábl. 1904. Voru þau túlkuð á þá lund að viðstaddir ráðherrar væru samsekir, ef þeir létu ekki bóka mótmæli gegn ákvörðun, sem refsiverð taldist. Og jafnvel væri ekki nóg að annar ráðherra hreyfði mótmælum, heldur þyrfti hann að beiðast

² Alpt. 1962, A-deild, bls. 168.

³ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. 16unn 1978.

lausnar, ef mótmæli hans væru ekki tekin til greina til þess að firra sig refsíabyrgð. Nú er ekki lengur um slíka tólkun að ræða, heldur verður ráðherra að hafa veitt athöfninni *beinan* stuðning sinn til þess að refsíabyrgð hans stofnist. ...

Ályktanir:

- (18) Ákvæði 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 er fortakslaut um þá skyldu að „allir ríkisstjórnarfundir [skuli] hljóðritaðir“. Þá ber að geyma afrit af hljóðritunum í vörslu þjóðskalafagns og gera þau opinber að 30 árum liðnum frá fundi. Komi ákvæðið til framkvæmda 1. nóvember nk. hefur ríkisstjórnin því ekkert val um hvort fundir hennar verði hljóðritaðir. Vanræksla á að sinna þeirri skyldu getur varðað forsætisráðherra refsingu samkvæmt b-lið 9. gr. rbl., enda fer hann að lögum með mál er varða ríkisráð Íslands og ríkisstjórn, sbr. 3. tölul., A-lið 1. gr. og 4. tölul., B-lið 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands nr. 125/2011, sbr. 4. gr. laga nr. 115/2011. Hlutdeild annarra ráðherra í slíku broti forsætisráðherra færi þá eftir 5. gr. rbl.
- (19) Ákvæði 5. gr. rbl. gerir ráð fyrir því að einstakir ráðherrar kunni að sæta refsíabyrgð fyrir hlutdeild í embættisbrotum ráðherra sem fjallað er um í ríkisstjórn, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar. Af texta 5. gr. rbl. verður ráðið að hlutdeildarbyrgð verði virk ef viðstaddir ráðherrar „stuðla að“ slíku broti þess ráðherra, sem ábyrgur er fyrir athöfninni, með „ráðum, fortöllum, atkvæði eða á annan hátt“. Ganga verður út frá því að 5. gr. rbl. yrði eftir atvikum túlkuð til samræmis við meginreglu 22. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um hlutdeild, þó að því undanskildu að saknæmisskilyrði 2. gr. rbl. um ásetning eða stórkostlegt hirðuleysi eiga við um 5. gr. laganna eins og aðrar verknaðarlýsingar laganna. Hlutdeild ber að aðgreina frá aðalverknaði í tilviki brota á rbl. eins og í öðrum tilvikum. Er hlutdeild því alla jafna virt sem minna brot en aðalverknaður.⁴ Hlutdeildarverknaður samkvæmt meginreglu 22. gr. hegningarlaga er ákvarðaður sjálfstætt fyrir hvern hlutdeildarverknað og óháð því hvort refsiskilyrði aðalverknaðar eru uppfyllt, t.d. saknæmis- eða sakhæfisskilyrði. Hlutdeild þarf ekki heldur að standa í orsakasambandi við framkvæmd aðalverknaðar. Í þessu sambandi ber þó að nefna að 1. mgr. 22. gr. hegningarlaga er ólík 5. gr. rbl. á þann hátt að fyrrnefnda ákvæðið kveður svo á að hver sá maður, sem með liðsinni í orði eða verki, fortöllum, hvatningum eða á annan hátt á „þátt í því“ að brot samkvæmt lögnum er framið skuli sæta refsingu. Ákvæði 5. rbl. orðar hlutdeildarverknaði þannig að ráðherra „stuðli að“ embættisbroti annars ráðherra í ríkisráði eða á ráðherra fundi. Þótt ekki verði fullyrt að hér sé um eðlismun að ræða má þó telja nokkurn stigsmun á hlutdeild ráðherra samkvæmt 5. rbl. í samanburði við hið almenna hlutdeildarákvæði 22. gr. hegningarlaga. Með vísan til þessara lagasjónarmiða tel ég varhugavert að draga aðra ályktun af orðalagi 5. gr. rbl. í

⁴ Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð 1*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999, bls. 131.

ljósi lögskýringargagna, samspils hennar við meginreglu 22. gr. hegningarlaga og fræðiviðhorfa, en að sú krafa verði gerð að þáttur ráðherra sem viðstaddur er ríkisstjórnarfund þurfi að fela í sér beinan stuðning við þá athöfn sem um ræðir. Er þá einnig horft til eðlis þeirrar ákvörðunartöku sem fram fer á hinum pólitíska samráðsvettvangi sem ríkisstjórnin er.

(20) Á því leikur vart vafi að hljóðritanir af umræðum á ríkisstjórnarfundum munu hafa verulegt vægi við sönnunarmat um hvort afstaða einstakra ráðherra fullnægi skilyrðum 5. gr. rbl., enda hafi einn eða fleiri ráðherrar ekki látið bóka sérstaklega um afstöðu sína til málsins í samræmi við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011. Í samræmi við almennar sönnunarreglur í sakamálaréttarhari verður sönnunarmatið heildstætt. Verður þá litið til þess hvort og þá hvernig bókað hafi verið um frásagnir ráðherra og niðurstöður í fundargerðum eins og það ákvæði gerir ráð fyrir samhliða því að ályktað verður nánar um afstöðu einstakra ráðherra með þeim upplýsingum sem fást með hljóðritunum, sbr. 4. mgr. 7. gr. sömu laga. Vilji ráðherra að ekki leiki vafi á því að þátttaka hans á ríkisstjórnarfundum og sjónarmið hans, sem eru hljóðrituð, endurspegli í reynd andstöðu hans við embættisathöfn annars ráðherra væri réttast að hann léti sérstaklega bóka þá afstöðu sína í samræmi við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011.

(21) Af ofantilvitnuðu nefndaráli meirihluta allsherjarnefndar virðist mega ráða að með lögfestingu á skyldu til hljóðritunar ríkisstjórnarfundum hafi einkum verið stefnt að því að bregðast við ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og tillögum í skýrslu og ályktun þingmannanefndar Alþingis hvað varðar störf ríkisstjórnar. Samandregið var kjarni ábendinga og tillagna rannsóknarnefndarinnar og þingmannanefndarinnar sá að leitast ætti við að gera störf og umræður í ríkisstjórn formlegri og vanda þannig til skráningar um umræðuefni og niðurstöður. Er einnig brugðist við þessum ábendingum í 2. og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011, sem að framan eru raktar, þar sem skýrt er nú kveðið á um það hvernig færa skuli fundargerðir ríkisstjórnar.

(22) Augljóst er að með hljóðritunum ríkisstjórnarfundum fæst með mun áþreifanlegri hætti sönnun um efni umræðna sem þar fara fram og um afstöðu einstakra ráðherra til þeirra mála sem þar eru rædd. Minnt er á að 2. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 gerir einnig ráð fyrir því að í fundargerðum ríkisstjórnar skuli færðar niðurstöður, skýrt frá frásögnum og tilkynningum ráðherra auk þess sem greint skuli frá umræðuefni, ef ekki er á því formleg niðurstaða, og bókuð afstaða samkvæmt sérstakri ósk ráðherra. Hvað sem því líður er vafalaust að hljóðritanir munu veita mun skýrari vísbendingar um þróun umræðna og þá eftir atvikum um afstöðu einstakra ráðherra til þeirra embættisathafna tiltekinna ráðherra sem fjallað er um í ríkisstjórn. Hljóðritanir kunna hins vegar að skapa vafa um raunverulega afstöðu ráðherra enda liggur í hlutarins eðli að það kann að vera

erfiðleikum bundið að draga skýrar ályktanir af umræðum manna í millum og um afstöðu þeirra sem einungis kemur fram munnlega. Til að koma í veg fyrir slík álitæfni kæmi til greina að gera breytingar á 5. gr. rbl. og hlutdeildarábyrgð ráðherra þrengd með því að sú krafa verði gerð til að hún stofnist vegna embættisbrots annars ráðherra á ríkisstjórnarfundum, að hinn fyrrnefndi hafi stutt þá athöfn sem liggur til grundvallar brotinu með beinum hætti, t.d. með bókun í fundargerð. Þannig skapist ekki álitæfni um afstöðu einstakra ráðherra með umtælum sem einungis koma fram á hljóðupptökum.

E. Almenn um aðgang almennings og opinberra aðila, þ. á m. sérstakra eftirlitsaðila, að afritum hljóðritana á ríkisstjórnarfundum.

(23) Komi til þess að umræður á ríkisstjórnarfundum verða teknar upp skapast ýmis álitæfni um aðgang almennings og opinberra aðila, þ. á m. sérstakra eftirlitsaðila, að afritum hljóðritana. Í álitsbeiðni forsætisráðherra er ég beðinn um að annast greiningu á því hvaða reglur muni gilda um aðgang að hljóðritunum, að óbreyttum lögum, sem og greiningu á því hvaða lagabreytingar teljist nauðsynlegar ef ætlunin er að undanskilja slíkar upptökur frá aðgangsrétti almennings sem og aðgangsrétti sérstakra eftirlitsaðila, eftir atvikum. Í því sambandi er óskað eftir áliti á því hvort og þá hvaða skorður kunni að vera við því að takmarka upplýsingarétt sérstakra eftirlitsaðila.

(24) Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 skulu afrit hljóðritana á ríkisstjórnarfundum geymd í vörslu Þjóðskjalasafns Íslands og gerðar opinberar að 30 árum liðnum frá fundi. Af ákvæðinu er því ljóst að aðgangur að afritum hljóðritana er takmarkaður, en þrjátíu ára reglan er í samræmi við reglu 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 sem gildir m.a. um fundargerðir ríkisstjórnar, sbr. 4. gr. sömu laga. Aðgangur að afritum hljóðritana, áður en umræddur þrjátíu ára frestur er liðinn, er hins vegar eftir sem áður mögulegur byggir hann á sérstakri heimild í upplýsingalögum eða öðrum sérlægum. Sé það ætlunin að afnema með öllu aðgang almennings eða opinberra aðila, þ. á m. sérstakra eftirlitsaðila, í þrjátíu ár frá fundi þyrfti því að gera breytingar á 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 þar sem slík viljaafstaða kæmi skýrt fram.

E.1 Aðgangur hjá Þjóðskjalasafni Íslands og ákvæði upplýsingalaga nr. 50/1996

(25) Beiðni um aðgang að afritum hljóðritana á ríkisstjórnarfundum verða alla jafna að berast Þjóðskjalasafni Íslands sem skal hafa þau í vörslum sínum samkvæmt 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 og 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Eins og fyrra ákvæðið er orðað virðist lagt til grundvallar að afritanir hljóðritana berist safninu um leið og þau liggja fyrir, en það er frávik frá þeirri reglu sem fram kemur í 6. gr. laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Þar er gert ráð fyrir að skilaskyldir aðilar skuli afhenda safninu

skjöl að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð þrjátíu ára aldri. Þó skulu skjöl og önnur gögn á rafrænu formi afhent að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð fimm ára aldri.

- (26) Um aðgang að gögnum í vörslum Þjóðskjalasafns Íslands fer eftir lögum nr. 66/1985. Samkvæmt 9. gr. þeirra laga fer um aðgang að skjölum og öðrum gögnum, sem varðveitt eru í Þjóðskjalasafni Íslands, samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga, nú lögum nr. 50/1996. Aðgangur að rafrænum skjala- og gagnasöfnum er þó fyrst veittur í Þjóðskjalasafni Íslands tuttugu árum eftir afhendingu þeirra til safnsins, enda hafi þau verið aðgengileg hjá unráðdu stjórnvaldi til þess tíma.

Ályktanir:

- (27) Samkvæmt upplýsingalögum nr. 50/1996 eru fundargerðir ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreina á ráðherrafundum og skjala sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi undanþegin upplýsingarétti samkvæmt lögnum, sbr. 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, sbr. þó 7. gr. Ég tel afar óheppilegt að hljóðritunum af fundum ríkisstjórnar hafi ekki verið bætt við þetta ákvæði, enda gilda í öllum meginráttum sömu sjónarmið um þá takmörkun á upplýsingarétti sem þar er mælt fyrir hvort sem um fundargerðir eða hljóðritanir er að ræða. Vafasamt er að gildandi undanþáguheimild 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga muni eiga við hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum þegar skylda 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 kemur til framkvæmda.⁵ Þá tel ég að löggjöfnun frá fyrrnefnda ákvæðinu komi vart til greina. Yrði því að telja að um hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum gildi að óbreyttum lögum meginreglan um upplýsingarétt samkvæmt 3. gr. upplýsingalaga,⁶ enda verði takmörkun á aðgangi í einstökum tilvikum ekki réttlætt á grundvelli hinna matskenndu undanþáguheimilda 5. og 6. gr. laganna. Áður en 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 kemur til framkvæmda 1. nóvember nk. þarf því ótvírætt að gera breytingar á 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga og undanskilja afrit af hljóðritunum ríkisstjórnarfundanna undan almennum upplýsingarétti samkvæmt lögnum.

E.2 Rannsóknarnefndir skipaðar af Alþingi samkvæmt lögum nr. 68/2001

- (28) Nýlega voru sett lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Samkvæmt 1. gr. skipar forseti Alþingis rannsóknarnefnd ef Alþingi samþykkir ályktun þar um til þess að rannsaka

⁵ Rétt er að minna á það að samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 er nú gert ráð fyrir því að í *sérstaka trúnaðarmálabók* séu færðar þær upplýsingar af ríkisstjórnarfundum sem falla undir takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna og almannahagsmuna. Á því leikur vart vafi að þessi bók fellur nú undir 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga og er því ekki undirorpin upplýsingarétti samkvæmt lögnum.

⁶ Áréttá ber að meginreglan samkvæmt 3. gr. upplýsingalaga er sú að upplýsingaréttur almennings gildir án tillits til þess á hvaða formi umbeðnar upplýsingar eru varðveittar, sbr. *SUA 1995, bls. 136* og Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin. Kennslurit*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1996, bls. 50.

mikilvæg mál sem almenning varða. Í 7. mgr. 5. gr. laganna er mælt svo fyrir að rannsóknarnefnd skuli aðeins meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð ef Alþingi fer sérstaklega fram á álit nefndarinnar um það efni. Í þessu sambandi segir svo í 8. mgr. 5. gr. laganna að skipan rannsóknarnefndar, sem ætlað er að fjalla um störf ráðherra, sbr. 7. mgr., hafi sömu réttaráhrif og kosning rannsóknarnefndar samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra; sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð.

- (29) Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 68/2011 er sérhverjum, jafnt einstaklingi, stofnunum sem lögaðilum, skylt að verða við kröfu rannsóknarnefndarinnar um að láta í té gögn sem hún fer fram á. Með gögnum sé m.a. átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga, álit sérfræðinga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar, hvort sem þau eru prentuð (skrifleg) eða á rafrænu formi. Skylt er að verða við kröfu rannsóknarnefndar um afhendingu gagna og að veita upplýsingar þótt þær séu háðar þagnarskyldu. Sama gildir um upplýsingar sem óheimilt er að lögum að veita fyrir dómi nema með samþykki ráðherra, forstöðumanns eða annars yfirmanns viðkomandi, jafnt hjá hinu opinbera sem einkafyrirtæki.

Ályktanir:

- (30) Sé rannsóknarnefnd sett á laggirnar af hálfu Alþingis á grundvelli 1. gr. laga nr. 68/2011, og nefndinni falið að rannsaka störf ráðherra, sbr. 7. og 8. mgr. 5. gr. sömu laga, verður að telja ótvírætt að slík nefnd hefði á grundvelli 7. gr. laganna aðgang að afritum hljóðritana á ríkisstjórnarfundum í vörslum Þjóðskjalasafns, sbr. 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011.
- (31) Ljóst er að hugsunin með lögum nr. 68/2011, sbr. 7. og 8. mgr. 5. gr. laganna, er m.a. sú að skipun rannsóknarnefnda geti orðið grundvöllur að ákvörðunum Alþingis um hvort höfðað verði mál á hendur ráðherra á grundvelli 3. málsl. 14. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. laga nr. 3/1963 um Landsdóm. Á því leikur vart vafi að saksóknari Alþingis hefði aðgang að öllum þeim gögnum sem aflað hefði verið slíkri rannsókn. Auk þess gera heimildir laga nr. 3/1963 ráð fyrir viðtæku gagnaöflunarhlutverki saksóknarans. Gæti hann því krafist aðgangs að gögnum hvort sem er hjá forsætisráðuneyti eða Þjóðskjalasafni Íslands, sbr. til hliðsjónar *dóm Landsdóms frá 8. mars 2011 í máli saksóknara Alþingis gegn Þjóðskjalasafni Íslands* í máli fyrrverandi forsætisráðherra sem nú bíður efnismeðferðar.
- (32) Eins og rakið er í liðum 20-22 hér að framan er ljóst að gildi hljóðritana sem sönnunargagns um þróun umræðna á ríkisstjórnarfundum og um ákvarðanatökufæri í tilteknum

málum getur eftir atvikum verið mikið. Að því virtu, og í ljósi lögbundins hlutverk rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011, tel ég einsýnt að ekki standi til þess lagarök að undanskilja hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum frá almennum aðgangsrétti slíkra nefnda, sbr. 7. gr. laganna, verði það á annað borð niðurstaðan að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk.

D.3 Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 55/1991

- (33) Um stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis er fjallað í 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Nefndin fjallar um stjórnarskrármál, málefni forseta Íslands, Alþingis og stofnana þess, kosningamál, málefni Stjórnarráðsins í heild og önnur mál sem varða æðstu stjórn ríkisins. Ennfremur fjallar nefndin um skýrslur Ríkisendurskoðunar og um ársskýrslu og tilkynningar umboðsmanns Alþingis. Nefndin skal einnig 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. Komi beiðni um slíka athugun frá a.m.k. fjórðungi nefndarmanna skal hún fara fram. Um athugun sína getur nefndin gefið þinginu skýrslu. Nefndin skal jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt er að skipa rannsóknarnefnd, sbr. lög um rannsóknarnefndir. Nefndin tekur skýrslur slíkrar nefndar til umfjöllunar og gefur þinginu álit sitt um þær og gerir tillögur um frekari aðgerðir þingsins.

Ályktanir:

- (34) Með lögum nr. 84/2011 voru gerðar viðtækar breytingar á eftirlitsheimildum Alþingis með lögfestingu nýs IV. kafla laganna um eftirlitsstörf Alþingis og almennar umræður. Samkvæmt 1. mgr. 49. gr. þingskapa skal 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 fastanefnda þingsins, leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Í 2. mgr. sömu greinar er mælt svo fyrir að heimilt sé að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars væri óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Með 1. mgr. 50. gr. þingskapa er kveðið svo á að ef minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna krefst þess að nefnd fái aðgang að gögnum frá stjórnvöldum út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar skuli stjórnvald verða við beiðni nefndarinnar þess efnis eins skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Því aðeins er heimilt að takmarka aðgang nefndar að gögnum að hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra eigi að vikja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Með vísan til þessa tel ég að ganga verði út frá því að

Alþingi, og þá einkum stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, hafi nauðsynlegar heimildir til að krefjast aðgangs að hljóðritunum ríkisstjórnarfundna ef skilyrði þau sem að framan eru rakin eru uppfyllt.

- (35) Að framan er rakið að stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis skal samkvæmt 2. mgr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1991 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. Ljóst er að athugun nefndarinnar kann að vera undanfari þess að Alþingi ákveði að skipa rannsóknarnefnd á grundvelli áðurnefndra laga nr. 68/2011. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að grundvallarmarkmið hljóðritana samkvæmt álit meirihluta allsherjarnefndar við þingmeðferð laga nr. 115/2011, sjá liði 7-8 hér að framan, var að auka gegnsæi í störfum stjórnvalda í samræmi við lýðræðishefðir. Að því virtu, og í ljósi lögbundins hlutverks stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar samkvæmt lögum nr. 55/1991 og stöðu hennar að öðru leyti, tel ég álitamál hvort lagarök standi til þess að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum verði undanþegnar aðgangsrétti nefndarinnar verði það á annað borð niðurstaðan að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk. Í þessu sambandi skiptir máli að samkvæmt 3. mgr. 50. gr. laga nr. 55/2011 myndi nefndin þá geta ákveðið að trúnaður ríkti um slíkar upplýsingar og þá að viðlagðri ábyrgð nefndarmanna samkvæmt 52. gr. laga nr. 55/1991. Ef aðgangur nefndarinnar yrði ekki takmarkaður væri þó rétt að tryggja með breytingum á lögum nr. 55/1991 að aðgangur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að fundargerðum eða hljóðritunum á ríkisstjórnarfundum sætti sérstakri meðferð þar sem fortakslaust væri gert ráð fyrir að trúnaður ríkti um upplýsingarnar. Yrði þagnarskyldan því ekki háð mati nefndarinnar hverju sinni.

E.4 Umboðsmaður Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997

- (36) Um umboðsmann Alþingis er fjallað í lögum nr. 85/1997. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna getur hann krafist stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem mál snerta. Umboðsmaður getur ekki krafist upplýsinga er varða öryggi ríkisins eða utanríkismál sem leynt skulu fara nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á, sbr. 4. mgr. sömu greinar. Af þessu leiðir að í öllum megindráttum væri forsætisráðherra eða Þjóðskjalasafni Íslands skylt að veita umboðsmanni Alþingis aðgang að hljóðritunum á ríkisstjórnarfundum að ósk hans.

Ályktanir:

- (37) Í ljósi lögbundins hlutverks umboðsmanns Alþingis tel ég einsýnt að ekki standi til þess lagarök að undanskilja hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum frá almennum aðgangsrétti hans samkvæmt 7. gr. laga nr. 85/1997 verði það á annað borð niðurstaðan að 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 komi til framkvæmda 1. nóvember nk.

E.5 Aðgangur ráðherra og ráðuneyta

- (38) Um aðgang ráðherra og ráðuneyta að hljóðritunum á ríkisstjórnarfundum skal tekið fram að samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands eiga afhendingarskyldir aðilar rétt á að fá lánuð skjöl eða að fá afrit skjala sem þeir hafa afhent Þjóðskjalasafni þurfi þeir á þeim halda við störf sín. Þegar talað er um skjöl í lögum nr. 66/1985 er átt við hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi stofnunar eða einstaklings, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Að þessu virtu falla hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum hér undir.

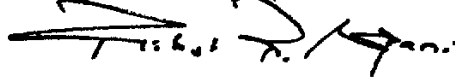
Ályktanir:

- (39) Þar sem forsætisráðuneytið fer með málefni ríkisstjórnar, sbr. B-lið 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands nr. 125/2011, sbr. 4. gr. laga nr. 115/2011, tel ég að líta verði svo á að ráðuneytið sé afhendingarskyldur aðili í merkingu 1. mgr. 8. gr. laga nr. 66/1985 og eigi því á hverjum tíma rétt á að fá lánuð afrit af hljóðritunum ríkisstjórnarfunda. Með tilliti til þess markmiðs fyrirkomulags um hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum, sem lagt var til grundvallar við setningu 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011, er álitamál hvort takmarka eigi möguleika forsætisráðuneytisins til að fá afhend hljóðrit af ríkisstjórnarfundum sem það hefur þegar afhent í samræmi við lög nr. 66/1985. Slík beiðni kann eftir atvikum að byggja á málefnalegum sjónarmiðum ef staðreyna þarf t.d. samræmi umræðna og bókunar í fundargerð eða um þróun umræðna um tiltekið málefni. Á hinn bóginn er hætt við því að slík gögn geti af hálfu nýrrar ríkisstjórnar verið notuð í pólitískum tilgangi. Ef á annað borð er talin ástæða til að athuga umræður og ákvörðunartöku á tilteknum ríkisstjórnarfundum er eðlilegt að frumkvæði að öflun slíkra gagna sé í höndum sérstakra eftirlitsaðila, einkum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, rannsóknarnefnda og umboðsmanns Alþingis. Að því virtu tel ég að til greina komi að takmarka aðgang forsætisráðuneytisins að afritum hljóðritana á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 66/1985.

(40) Um aðgang annarra ráðherra og ráðuneyta fer samkvæmt almennum reglum að því gefnu að um slíkan aðgang væri ekki mælt í starfsreglum ríkisstjórnar, sbr. 5. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011, en gildandi reglur hef ég ekki undir höndum.

(41) Loks skal það nefnt að aðgangur þeirra ráðherra, sem setið hafa ríkisstjórnarfundum sem hljóðritaðir eru, færi líkast til eftir 9. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 um upplýsingarétt aðila máls, þótt ekki sé hægt að útiloka að upplýsingaréttur aðila máls samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gæti gilt um slíka beiðni í einhverjum tilvikum. Þar verður þó að halda því til haga að slíkur upplýsingaréttur ráðherra tekur hvorki samkvæmt upplýsingalögum eða stjórnsýslulögum til m.a. fundargerða ríkisstjórnarfunda, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 9. gr. upplýsingalaga og 1. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga, sbr. þó 7. gr. upplýsingalaga og 2. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga um hluta skjals. Hér gilda því sömu sjónarmið og rakin voru í lið 27. hér að framan. Áður en 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011 kemur til framkvæmda 1. nóvember nk. þarf ótvírætt eins og áður er rakið að gera breytingar á 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 9. gr. upplýsingalaga, og einnig 1. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga og fella afrit af hljóðritunum ríkisstjórnarfunda undir þessar undanþáguheimildir.

Virðingarfyllt,



Róbert R. Spanó prófessor