

Frumvarp til laga

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

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (VBj, ÁI, RM, LGeir, SII).

1. gr.

Á eftir 2. mgr. 6. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Öllum málum sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórn skal fylgja sérstakt minnisblað ráðherra til ríkisstjórnar þar sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja. Ef óskað er eftir samþykki ríkisstjórnar skal setja þar fram skýrt orðaða tillögu. Þegar sérstaklega stendur á er heimilt með samþykki forsætisráðherra að víkja frá skyldu til að leggja mál fram skriflega.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. 2. málsli. 2. mgr. orðast svo: Ef afgreiðsla máls byggist á öðrum sjónarmiðum en þeim sem lýst er í minnisblaði ráðherra, sbr. 3. mgr. 6. gr., eða í öðrum framlögðum gögnum skal gera grein fyrir þeim í fundargerð.
- b. 4. mgr. orðast svo:

Dagskrá ríkisstjórnarfunda skal gerð opinber að fundi loknum, kynnt fjölmiðlum með tilkynningu og birt á vefsvæði Stjórnarráðs Íslands. Sá ráðherra sem ber ábyrgð á dagskrármáli gerir nánari grein fyrir efnisatriðum þess samkvæmt nánari ákvörðun ríkisstjórnarinnar, að eigin frumkvæði eða samkvæmt fyrirspurnum þar um. Heimilt er að undanskilja dagskrármál birtingu ef þau varða málefni sem eru undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum, þegar umfjöllun ríkisstjórnar er ólokið, endanleg ákvörðun í máli liggur ekki fyrir eða þegar aðrar málefnalegar ástæður réttlæta að vikið sé frá meginreglunni um birtingu að mati ríkisstjórnarinnar. Um aðgang að gögnum ríkisstjórnar fer samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

4. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á upplýsingalögum, nr. 50/1996, með síðari breytingum: Við 3. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skal veita aðgang að gögnum skv. 1. tölul. 4. gr. þegar líðin eru átta ár frá því að gögnin urðu til að frátöldum upplýsingum sem falla undir 5. og 6. gr.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands sem miða að því auka gagnsæi í störfum ríkisstjórnar Íslands og auka aðgengi almennings og fjölmiðla að upplýsingum um þau mál sem ríkisstjórnin fjallar um á hverjum tíma.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði sú meginregla að ráðherra beri að leggja mál fyrir ríkisstjórn með skriflegum hætti. Markmiðið með kröfunni um skriflega framlagningu mála er að tryggja gagnsæi og rekjanleika ákvarðana og að faglega sé staðið að undirbúningi mála áður en þau koma til kynningar og umfjöllunar í ríkisstjórn. Það að mál séu lögð fram skriflega hefur þó í reynd verið meginreglan í störfum ríkisstjórnar Íslands um langt árabíl. Um lögbundna skyldu hefur hins vegar ekki verið að ræða og ekki óalgenget að ráðherrar kynni mál munnlega. Með þeirri breytingu sem hér er gerð tillaga um er stefnt að því að festa meginregluna um skriflega framlagningu mála betur í sessi þannig að ekki verði vikið frá henni nema í undantekningartilvikum, þegar sérstök rök eða aðstæður styðja að mál sé kynnt munnlega, svo sem þegar mál koma upp með skömmum fyrirvara. Þá er í ákvæðinu kveðið á um að í þeim tilvikum þar sem ráðherra hyggst bera upp tillögu til samþykktar í ríkisstjórn skuli slík tillaga sett fram skriflega í minnisblaði með skýrum hætti.

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði nánar á um það með hvaða hætti standa skuli að ritun fundargerða ríkisstjórnar með því að kveða sérstaklega á um að ef afgreiðsla máls byggist á öðrum sjónarmiðum en þeim sem lýst er í minnisblaði ráðherra til ríkisstjórnar skuli gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum í fundargerð. Tillagan er sett fram í samhengi við þá breytingartillögu sem gerð var grein fyrir hér að framan um skriflega framlagningu mála og hefur það að markmiði að tryggja enn frekar gagnsæi ákvarðana ríkisstjórnar þannig að ávallt megi greina hvaða forsendur lágu til grundvallar við umfjöllun og afgreiðslu mála í ríkisstjórn.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði sú meginregla að dagskrá ríkisstjórnarfunda skuli gerð opinber að fundi loknum með tilkynningu til fjölmiðla og birtingu á vefsvæði Stjórnarráðs Íslands. Birting á dagskrá ríkisstjórnar er þýðingarmikil aðferð til að upplýsa almenning og fjölmiðla um þau málefni sem eru til umfjöllunar í ríkisstjórn á hverjum tíma. Í framkvæmd hefur það verið mismunandi hvernig upplýsingagjöf að þessu leyti er háttað af hálfu ríkisstjórna á hverjum tíma. Með því að lögbinda skyldu ríkisstjórnar um birtingu þessara upplýsinga er markmiðið að tryggja að upplýsingamiðlun af hálfu ríkisstjórna verði í fastari skorðum að þessu leyti en verið hefur, og ekki síst að ríkisstjórnin ígrundi vel í hverju tilviki hvort réttmæt ástæða sé til að undanskilja dagskrármál frá birtingu. Óumdeilt er hins vegar að ríkisstjórnin verður, með hliðsjón af stöðu hennar og hlutverki í stjórnskipan ríkisins, að hafa heimildir til að undanskilja dagskrármál frá opinberri birtingu, enda þótt gera megi kröfu um að slík ákvörðun sé ekki tekin nema að fyrir liggi haldbær rök.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að gerð verði breyting á upplýsingalögum sem felur í sér að almennur aðgangur að ríkisstjórnargögnum, þ.e. fundargerðum og framlögðum gögnum, verði nú átta ár í stað 30 áður. Er það í samræmi við áður framkomnar tillögur meiri hluta allsherjarnefndar frá 139. þingi og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á 140. þingi í tengslum við meðferð frumvarps til upplýsingalaga, sbr. frumvarp forsætisráðherra til nýrra upplýsingalaga á 141. þingi sem miðaði að því að auka gagnsæi í störfum ríkisstjórnarinnar og styrkja rétt almennings til upplýsinga um störf hennar. Nefndin telur eðlilegt að þessi breyting verði gerð nú samhliða öðrum breytingum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi. Samhliða þessari breytingu er lagt til að ákvæði stjórnarráðslaga um færslu svonefndrar trúnaðarmálabókar falli brott. Ákvæðið var sett í lög í samhengi við þá fyrirhuguðu breytingu að almenningur fengi aðgang að gögnum ríkisstjórnar og ríkisráðs án takmarkana að einu ári

liðnu frá fundi og var þá talin þörf á sérstöku ákvæði um trúnaðarmálabók. Með því að lagt er til í frumvarpi þessu að átta ára frestur gildi um aðgang að ríkisstjórnargögnum og að óbreytt tímamörk gildi um aðgang að upplýsingum sem falla undir 5. og 6. gr. upplýsingalaga, þ.e. upplýsingum sem varða viðkvæma einka- og almannahagsmuni, verður ekki talin þörf á sérstakri trúnaðarmálabók.

Í þeim breytingum sem lagðar eru til felst jafnframt tillaga um að horfið verði frá áformum um hljóðritun ríkisstjórnarfundna en skv. 4. mgr. 7. gr. núgildandi laga um Stjórnarráð Íslands ber að hefja hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum 1. nóvember 2012. Jafnframt segir í ákvæðinu að hljóðritanir þessar skuli gerðar opinberar að 30 árum liðnum frá fundi. Umrætt ákvæði átti upphaflega að öðlast gildi 1. janúar 2012 en gildistökunni var frestað með lögum nr. 173/2011 til 1. nóvember 2012. Röksemdir fyrir frestuninni voru þær að nauðsynlegt væri að skoða betur hvaða áhrif hljóðritun mundi hafa á eðli og starfshætti ríkisstjórna og jafnframt var talið nauðsynlegt að skoða betur ýmis lagaleg álitaefni í tengslum við hljóðritun ríkisstjórnarfundna. Forsætisráðherra var falið að hafa umsjón með þessari rannsókn og gera Alþingi grein fyrir niðurstöðum hennar í upphafi þings í september á þessu ári. Voru forseta Alþingis og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins kynntar niðurstöður þeirrar rannsóknar með bréfi forsætisráðherra, dags. 21. september 2012. Til að vinna rannsóknina voru fengnir fræðimennirnir Róbert R. Spanó, prófessor við Lagadeild Háskóla Íslands, og dr. Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, og fylgdu skýrslur þeirra bréfi forsætisráðherra til Alþingis. Niðurstöður rannsóknanna eru í stuttu máli eftirfarandi.

Meðal niðurstaðna Róberts R. Spanó voru:

- Að vart leiki á því vafi að hljóðritanir munu hafa verulegt vægi við sönnunarmat um hvort afstaða einstakra ráðherra fullnægi skilyrðum laga um ráðherraábyrgð. Óheppilegt sé þó að láta sakarmat ráðast af óljósum ummælum á ríkisstjórnarfundum, og því kunni að vera rétt, eigi hljóðritun að koma til framkvæmda, að gera breytingu á lögum um ráðherraábyrgð þar sem gerð verði krafa um að skýr stuðningur ráðherra með bókun sé forsenda ráðherraábyrgðar, þ.e. að hlutdeildarábyrgð stofnist ekki nema ráðherra láti sérstaklega bóka stuðning sinn við mál.
- Að óbreyttum lögum sé ljóst að ýmsir aðilar munu hvenær sem er áður en 30 ár eru liðin geta krafist aðgangs að fyrirliggjandi hljóðupptökum, jafnvel almenningur og fjölmiðlar, sem og sérstakir eftirlitsaðilar, svo sem rannsóknarnefndir sem Alþingi skipar, saksóknari Alþingis, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis og aðrar þingnefndir eftir atvikum, umboðsmaður Alþingis og ef til vill fleiri slíkir aðilar, svo sem Ríkisendurskoðun.
- Að eigi hljóðritun að koma til framkvæmda kunni að vera rétt að kveða á um skilyrðislausu þagnarskyldu nefndarmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd um slíkar upplýsingar.
- Að eigi hljóðritun að koma til framkvæmda kunni að vera rétt að takmarka aðgengi forsætisráðherra á hverjum tíma að hljóðritunum fundna fyrri ríkisstjórna.

Meðal niðurstaðna dr. Gunnars Helga Kristinssonar voru:

- Að hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum tíðkast hvergi í löndum sem við berum okkur saman við og hafa hvergi komið til álita annars staðar en hér.
- Að pólitískt samráð fari að stórum hluta, og í meira mæli en gengur og gerist í löndum sem við berum okkur saman við, fram á ríkisstjórnarfundum hér á landi.
- Að hljóðritun muni breyta eðli ríkisstjórnarfundna frá því sem nú er, þ.e. að þeir færast í þá átt að verða hreinir afgreiðslufundir, jafnvel án umræðna en hið pólitíska samráð og raunveruleg ákvarðanatataka færast annað.

- Að nokkrar líkur séu á því að hljóðritun muni ekki hafa þau áhrif að auka gagnsæi eins og stefnt er að heldur hugsanlega hafa þveröfug áhrif.
- Að æskilegt kunni að vera að leita annarra leiða til að auka gagnsæi í störfum ríkisstjórnarinnar.

Að mati flutningsmanna benda niðurstöður fræðimannanna til að ákvæðið um hljóðritanir nái ekki tilgangi sínum. Breyta þyrfti ýmsum lagaákvæðum til að tryggja að ekki yrði veittur aðgangur að þeim fyrr en eftir 30 ár og þeim ákvæðum væri auðvitað hægt að breyta aftur væri vilji til þess á Alþingi. Líklegt má því telja að pólitískt samráð sem nú fer fram á ríkisstjórnarfundum færir á annan vettvang þar sem ekki eru færðar fundargerðir og markmiðið um að auka gagnsæi í störfum og ákvarðanatöku ríkisstjórnar náist ekki. Þess vegna telja flutningsmenn að leita þurfi annarra leiða til að tryggja þetta gagnsæi og leggja því til að dagskrá ríkisstjórnarfunda verði opinber samdægurs, í stað hljóðritana verði rekjanleiki ákvarðana í ríkisstjórn tryggður með skriflegri framlagningu gagna og loks að fundargerðir ríkisstjórnar verði aðgengilegar öllum eftir átta ár í stað 30 áður.