

*Páll Hreinsson:*

## **Dómur Hæstaréttar frá 14. mars 2002**

### **- Getur almenningur átt rétt til aðgangs að skjölum sem tekin hafa verið saman fyrir fundi ríkisstjórnar? -**

1. Inngangur
2. Forsaga málsins
3. Deiluatíði
4. Á hvaða sjónarmiðum er undanþáguákvæði 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaganna byggt?
5. Fyrirmynd 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaganna
6. Við hvaða aðstæður geta takmarkanir á aðgangi að gögnum fallið brott?
7. Forsendur meiri hluta dómenda Hæstaréttar
  - 7.1. Í hvaða skyni var skjalið afhent?
  - 7.2. Hverjum var minnisblaðið afhent?
8. Hvert er fordæmisgildi dómsins?
9. Sérstæður dómur

#### **1. Inngangur**

Hinn 14. mars sl. kvað Hæstiréttur upp dóm í máli Öryrkjabandalags Íslands gegn íslenska ríkinu þar sem forsætisráðuneytinu var gert skylt að veita Öryrkjabandalagi Íslands aðgang að minnisblaði sem fylgdi skipunarbréfi ráðuneytisins 22. desember 2000 til Jóns Steinars Gunnlaugssonar hæstaréttarlögmanns um skipun starfshóps til að greina hvaða leiðir væru færar til að bregðast við dómi Hæstaréttar 19. desember 2000 í máli Öryrkjabandalags Íslands gegn íslenska ríkinu.

Hér á eftir verður stuttlega fjallað um dóminn og fordæmisgildi hans fyrir stjórnsýsluframkvæmd á sviði upplýsingalaga.

#### **2. Forsaga málsins**

Í dómi Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000 komst meiri hluti Hæstaréttar að þeirri niðurstöðu að það skipulag réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum, að skerða tekjutryggingu vegna tekna maka hans á þann hátt sem gert væri, tryggði ekki þau lágmarksréttindi, sem fælust í 76. gr. stjórnarskrárinnar, svo að öryrkjar fengju notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrárinnar kvæði á um. Af þessum sökum var talið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap frá 1. janúar 1999 á þann hátt sem gert hafði verið með 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998. Hins vegar var ekki talið unnt að draga ályktun um rétt hvers einstaks lífeyrisþega af niðurstöðu málsins. Í dóminum var viðurkennt að það gæti átt við málefnaleg rök að styðjast „að gera nokkurn mun á greiðslum til einstaklinga úr opinberum sjóðum eftir

því hvort viðkomandi er í sambúð eða ekki.“ Á hinn bóginn taldi meiri hluti Hæstaréttar að of langt hefði verið gengið í þeim skerðingum, sem byggðar voru á þessu sjónarmiði, þar sem skipulag réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum yrði ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi sem fælust í 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Forsendur dómsins hafa ekki að geyma nein sjónarmið um það, hvernig þau lágmarksréttindi sem talin eru felast í 76. gr. stjórnarskrárinnar verða afmörkuð. Hlaut því að verða þrautin þyngri fyrir ríkisstjórn og Alþingi að bregðast við dóminum, en niðurstaða hans kallaði á að gerðar yrðu breytingar á lögum um almannatryggingar. Réttaróvissan, sem dómurinn skapaði, var m.a. fólgin í því álitaefti hvaða mörk 76. gr. stjórnarskrárinnar setji valdheimildum löggjafans, en umdeilt var hver væru þau lágmarksréttindi öryrkja sem tryggð voru með ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta varð sem fyrr segir ekki ráðið af forsendum dómsins.<sup>1</sup>

Af þessu tilefni höfðu forsætisráðherra, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, fjármálaráðherra og utanríkisráðherra forgöngu um að tekið var saman minnisblað af embættismönnum þriggja hinna fyrsttöldu og ríkislögmanni fyrir ráðherrafund um fyrstu viðbrögð við þessum dómi Hæstaréttar. Fjallað var um málið á grundvelli þessa minnisblaðs á ráðherrafundi. Ákveðið var á ráðherrafundinum að skipa starfshóp til að greina hvaða leiðir væru færar til að bregðast við dóminum. Í starfshópinn voru skipaðir fjórir lögfræðingar; þ.e. ráðuneytisstjóri, aðstoðarmaður ráðherra og tveir sjálfstætt starfandi lögmenn. Í skýrslu starfshópsins, sem birt er í alþingistíðindum,<sup>2</sup> kemur fram að starfshópurinn hafi verið skipaður á grundvelli fyrrnefnds minnisblaðs og að verkefni hans hafi verið þríþætt: (1) Að kanna hvort leiðréttu ætti bætur til bótaþega aftur í tímann og þá hversu langt. (2) Að athuga að hvaða marki þyrfti að endurskoða þau lagaákvæði sem dómurinn fjallaði um og loks (3) að hyggja að mögulegri endurskoðun gagnvart öðrum hópum en þeim sem dómurinn fjallaði beint um.

Minnisblað það, sem tekið var saman fyrir ríkisstjórnarfundinn um fyrstu viðbrögð við dómi Hæstaréttar í máli Öryrkjabandalags Íslands, var látið fylgja með skipunarbréfi til starfshópsins. Starfshópurinn samdi síðan skýrslu til ríkisstjórnar um málið. Því fylgdu einnig drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar. Ríkisstjórnin fjallaði um skýrsluna og frumvarpið. Ráðið verður

---

<sup>1</sup> Sjá nánari umfjöllun um dóminn Páll Hreinsson: Litróf jafnræðisreglna, kaflar 3.2. og 3.3.

af athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 3/2001, um breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 117 20. desember 1993, með síðari breytingum, að gerðar hafi verið nokkrar breytingar á frumvarpsdrögum af ríkisstjórninni að því er varðaði hlutfallslega skerðingu tekjutryggingar örorkulífseyrissþega vegna eigin tekna ofan þeirra marka, sem talin voru varin af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>3</sup> Frumvarpið var síðan lagt fyrir Alþingi og samþykkt þar og gefið út sem lög nr. 3/2001.

### **3. Deiluatríði málsins**

Í dómi Hæstaréttar frá 14. mars 2002 er tekið fram að *ekki* væri um það deilt í málinu að minnisblaðið hefði verið tekið saman fyrir ráðherrafund og að það hefði sem slíkt fallið undir ákvæði 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga. Deila málsins snerist á hinn bóginn um það hvort undanþáguákvæði 1. tölul. 4. gr. laganna hefði hætt að taka til skjalsins eftir að það hafði verið sent til starfshópsins og þannig gert að hluta skipunarbréfs þeirra einstaklinga sem hann skipuðu.

### **4. Á hvaða sjónarmiðum er undanþáguákvæði 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaganna byggt?**

Í 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 er kveðið svo á að stjórnvöldum sé skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4.–6. gr. laganna. Í 1. tölul. 4. gr. laganna er kveðið svo á að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til fundargerða ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreina á ráðherrafundum og skjala sem tekin hafi verið saman fyrir slíka fundi. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess, er varð að upplýsingalögum nr. 50/1996, er tekið fram að ríkisráð og ríkisstjórn hafi ótvírætt sérstöðu innan stjórnarsýslu ríkisins. Við setningu stjórnarsýslulaga hafi verið talið rétt að vernda starfsemi þessara stjórnvalda á þann hátt að undanþiggja frá upplýsingarétti aðila máls fundargerðir þeirra, minnisgreinar á ráðherrafundum og skjöl sem tekin hafi verið saman fyrir slíka fundi. Sömu sjónarmið eigi ekki síður við um upplýsingarétt almennings og sé því lagt til að umrædd gögn verði undanþegin meginreglu 1. mgr. 3. gr. Birting upplýsinga úr þessum gögnum verði því eftir sem áður háð ákvörðun þessara stjórnvalda sjálfra. Um heimild ríkisstjórnar til þess að

---

<sup>2</sup> Alpt. 2000–2001, A-deild, bls. 2519–2534.

afhenda gögn sem falla undir 1. tölul. fari eftir 3. mgr. 3. gr. Undanþágan gildi um alla fundi þar sem saman koma tveir ráðherrar eða fleiri hvort heldur er á formlegum ríkisstjórnarfundi eða við aðrar óformlegri aðstæður.<sup>4</sup>

Finna má svipaðar eða sambærilegar undanþágur frá upplýsingarétti almennings og fram koma í 1. tölul. 4. gr. hinna íslensku upplýsingalaga um skjöl, sem undirbúin eru fyrir fundi ríkisstjórna og ráðherrafunda, í öllum Evrópuríkjum. Skjöl, sem útbúin eru fyrir fundi ráðherra og ríkisstjórnar, hafa oft að geyma vangaveltur, álit, stöðumat eða tillögur, sem síðan er byggt á við pólitíska stefnumörkun.<sup>5</sup> Slík undanþáguákvæði eru almennt studd þeim rökum að nauðsyn beri til að slá skjaldborg um pólitíska umfjöllun og stefnumótun ríkisstjórnar.<sup>6</sup> Nauðsynlegt sé að gefa ráðherrum færi á að láta undirbúa mál fyrir ríkisstjórnarfundi þar sem kostir þeirra og gallar eru ræddir opinskátt og grundvöllur lagður að sátt um pólitíska stefnu ríkisstjórnar á hverjum tíma. Slík undanþáguákvæði eru vafalítið einnig byggð á þeim raunsæisviðhorfum að ef þau væru ekki sett væri hætt við að pólitísk stefnumótun myndi flytjast út af fundum ríkisstjórnar yfir í „reykfyllt bakherbergi út í bæ“ þar sem upplýsingalögin gilda ekki.

## 5. Fyrirmynd 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaganna

Frumvarp það, er varð að upplýsingalögum nr. 50/1996, var sjöunda frumvarpið um upplýsingaskyldu stjórnvalda, sem lagt var fyrir Alþingi. Deilur höfðu lengi staðið um það hversu langt ætti að ganga í því að veita almenningi aðgang að gögnum stjórnvalda. Frumvarp það, er að lokum varð að upplýsingalögum, fól í sér ákveðna málamiðlun á milli stríðandi sjónarmiða og um það náðist pólitísk sátt.

1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga á sér fyrirmynd í 1. tölul. 10. gr. dönsku upplýsingalaganna, en hann hljóðar svo: „Retten til aktindsigt omfatter ikke statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.“ Ákvæði 1. tölul. 4. gr. íslensku upplýsingalaganna eru efnislega rýmri en ákvæði dönsku laganna að því leyti að ekki er gert að skilyrði að skjöl séu tekin saman af *stjórnvaldi* fyrir ráðherrafund eða ríkisráð svo að undanþágan eigi við.

---

<sup>3</sup> Alpt. 2000–2001, A-deild, bls. 2515.

<sup>4</sup> Alpt. 1995–1996, A-deild, bls. 3019.

<sup>5</sup> C.A. Nørgaard o.fl.: Forvaltningsret, 209

<sup>6</sup> Vogter, J.: Offentlighedsloven, 192-199; C.A. Nørgaard o.fl.: Forvaltningsret, 209; Basse, M. og O. Jørgensen: Åbenhed i forvaltningen, 131 og Frihagen, A: Offentligehtsloven II, 131.

Þegar fyrstu dönsku upplýsingalögin voru sett voru skiptar skoðanir um það hversu víðtækar undanþágur ættu að vera á rétti almennings til aðgangs að gögnum sem tekin væru saman til nota við pólitíska stefnumörkun ráðherra. Sumir virðast hafa viljað undanþiggja aðgang almennings að gögnum ráðuneyta að miklu leyti á þessum grundvelli. Niðurstaðan varð á hinn bóginn sú að afmarka undanþáguna einvörðungu við skjöl sem væru útbúin fyrir ráðherrafundi og ríkisráð svo og gögn sem tekin væru saman á slíkum fundum, en þar hefðu hin pólitísku sjónarmið mikið vægi.<sup>7</sup>

Í Danmörku er á því byggt að ekki þurfi að auðkenna skjal um að það hafi verið útbúið fyrir fund ráðherra svo að það falli undir undanþáguákvæðið.<sup>8</sup> Þetta er í samræmi við það grundvallarviðhorf, sem lögin eru byggð á, að það séu ákvæði laganna og heimfærsla efnis og eðlis skjalanna til þeirra, sem ráði því hvort skjal falli undir undanþáguákvæðin en ekki merkingar stjórnvalda á sjálfum skjölunum.

## **6. Við hvaða aðstæður geta takmarkanir á aðgangi að gögnum fallið brott?**

Takmörkun á aðgangi almennings að skjali, sem tekið hefur verið saman fyrir fund ráðherra, og undanþegið er aðgangi almennings skv. 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, getur fallið niður eftir tveimur lögmaeltum leiðum:

(1) Það stjórnvald, sem skjal hefur verið tekin saman fyrir, getur ákveðið að veita almenningi aðgang að skjalinu á grundvelli 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga. Í ákvæðinu er mælt svo fyrir að stjórnvöldum sé heimilt að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en kveðið sé á um í II. kafla laganna nema fyrirmæli laga um þagnarskyldu standi því í vegi.

(2) Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. upplýsingalaga, sbr. 4. gr. laga nr. 76/1997, skal veita aðgang að gögnum, sem 1. tölul. 4. gr. tekur til, þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Þetta gildir þó ekki um þau skjöl, sem hafa að geyma upplýsingar er varða einkamálefni einstaklinga, en aðgang að þeim skal fyrst veita að áttatíu árum liðnum frá því að þau urðu til.

Hvorki í upplýsingalögum né lögskýringargögnum þeirra er að finna ráðagerð um að takmarkanir á undanþágu 1. tölul. 4. gr. laganna geti fallið niður af öðrum ástæðum en þeim sem hér að framan greinir. Kjarni þeirrar deilu, sem leyst var úr í

---

<sup>7</sup> Sjá Betænkning om Offentlighed i Forvaltningen nr. 325/1963, 66. Þar segir m.a. svo: „Kun inden for et begrænset område, hvor de politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, har man ment, at et hensyn til samarbejdet mellem ministre kan begrunde en undtagelse fra offentlighedsprincippet.“

<sup>8</sup> Sbr. Betænkning om offentlighedslovens revision nr. 857/1978, 229. Þar segir m.a. svo: „Det er ingen betingelse, at dokumentet bærer påtegning om, at det er til brug for møde mellem ministre.“

dómi Hæstaréttar frá 14. mars 2002, snerti það álitaefni hvort takmarkanir á aðgangsrétti gætu fallið niður af öðrum ástæðum. Af hálfu Öryrkjabandalags Íslands var því borið við að undanþáguákvæði 1. tölul. 4. gr. laganna hefði hætt að taka til minnisblaðsins eftir að það hafði verið sent til starfshópsins og gert að hluta skipunarbréfs þeirra einstaklinga sem hann skipuðu.

## **7. Forsendur meiri hluta dómenda Hæstaréttar**

### *7.1. Inngangur*

Það var niðurstaða meiri hluta dómenda í Hæstarétti að stjórnvöld hefðu fengið minnisblaðinu annað hlutverk og þannig í raun veitt að því ríkari aðgang en upphaflega hefði verið ætlunin. Af þessum sökum var talið að beita bæri meginreglu 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga um rétt almennings til aðgangs að minnisblaðinu. Voru kröfur Öryrkjabandalagsins um að fá aðgang að minnisblaðinu því teknar til greina.

Við könnun á forsendum dómsins virðist mega skipta þeim í tvennt um það sem réði því af hverju undanþáguregla 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga var ekki talin eiga lengur við um minnisblaðið. (7.1.) Annars vegar lúta forsendurnar að því í hvaða skyni skjalið var afhent og hins vegar að því (7.2.) hverjum það var afhent.

### *7.1. Í hvaða skyni var skjalið afhent?*

Það var niðurstaða meiri hluta Hæstaréttar að umrætt minnisblað hefði verið gert að hluta af erindisbréfi til starfshópsins og það hefði þannig myndað grundvöll að starfi hans. Eins og áður segir voru verkefni starfshópsins þríþætt: (1) Að kanna hvort leiðréttta ætti bætur til bótaþega aftur í tímann og þá hversu langt. (2) Að athuga að hvaða marki þyrfti að endurskoða þau lagaákvæði sem dómurinn fjallaði um og loks (3) að hyggja að mögulegri endurskoðun gagnvart öðrum hópum en þeim sem dómurinn fjallaði beint um. Af þessari upptalningu virðist ljóst að starfshópnum hafi m.a. verið ætlað að varpa ljósi á þau lagalegu takmörk, sem valdheimildum löggjafans voru sett af ákvæðum stjórnarskrár, og virða bar við pólitíska stefnumörkun ríkisstjórnarinnar við lausn þess vanda sem við var að glíma.

Þegar framangreint er virt kemur sú niðurstaða meiri hluta dómenda Hæstaréttar, að vinna starfshópsins hafi *ekki* verið þáttur í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar, mjög á óvart. Í dóminum er á það bent að eingöngu lögfræðingar hafi verið skipaðir í starfshópinn og skipun þeirra með þeim hætti sem almennt tíðkast um nefndarskipanir á vegum ríkisins. Af þessu dregur rétturinn síðan þá ályktun að

starfshópurinn hafi ekki verið skipaður til þess að taka saman vinnuskjal fyrir ríkisstjórnarfund heldur til að skila lögfræðilegu álitni ásamt frumvarpi til þess að leggja fyrir Alþingi. Með tilvísun til „vinnuskjals fyrir ríkisstjórn“ virðist Hæstiréttur gefa til kynna að skýrsla starfshópsins og frumvarpsdrög hans hafi ekki fallið undir 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga.

Framangreind niðurstaða meiri hluta Hæstaréttar felur í sér þrengri skýringu á efnisinntaki 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga en dæmi eru um hér á landi. Hið sama er að segja um túlkun á inntaki sambærilegs ákvæðis í dönsku upplýsingalögunum sem vikið var að í kafla 5 hér að framan. Í fyrsta lagi ber að hafa í huga að skjöl sem útbúin eru fyrir ríkisstjórn og falla undir 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga þurfa ekki að innihalda pólitískar stefnuyfirlýsingar til þess að falla undir greinina. Oftar en ekki innihalda slík skjöl þvert á móti sérfræðilegt mat á ákveðnu máli, hvort sem það er lögfræðilegt, hagfræðilegt, stærðfræðilegt, fiskifræðilegt eða annað sérfræðilegt mat. Á grundvelli slíkra skjala er síðan mótuð pólitísk stefna af hálfu ríkisstjórnar. Ennþá undarlegri virðist sú niðurstaða réttarins, að frumvarpsdrög starfshópsins, sem ríkisstjórnin hugðist leggja fram, til lausnar á hápólitískri deilu, ef pólitísk eining næðist um innihald þess í ríkisstjórn, er heldur ekki talið skjal, sem fellur undir ákvæði 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, sem þó er ætlað að slá skjaldborg um pólitíska umfjöllun og stefnumörkun ríkisstjórnar.

Bæði skýrsla starfshópsins og frumvarpsdrög hans voru gerð opinber og eru prentuð í alþingistíðindum<sup>9</sup> sem fylgiskjal III með frumvarpi ríkisstjórnarinnar til breytinga á almannatryggingalögum, sem varð að lögum nr. 3/2001. Í ljósi þess að ekki var deilt um aðgang að skýrslu starfshópsins eða frumvarpsdrögin, sem hann tók saman, kemur í fyrstu á óvart að rétturinn skuli taka afstöðu til þess hvort þau skjöl, sem starfshópurinn tók saman, hafi talist vinnskjöl fyrir ríkisstjórnarfund. Við nánari athugun vaknar sú spurning hvort skilja beri dóminn þannig að ef líta hefði mátt svo á, að verkefni starfshópsins hefði verið að taka saman vinnuskjal fyrir ríkisstjórnarfund, hefðu það ekki verið talin óeðlileg not hins umþrætta minnisblaðs að gera það að hluta erindisbréfs starfshópsins. Ef svo var, hefði niðurstaða dómsins væntanlega orðið gagnstæð.

Hér beitir meiri hluti Hæstaréttar sem fyrr segir þrengri skýringu á 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga en dæmi eru um. Í Danmörku hefur verið talið að ríkisstjórn sé

---

<sup>9</sup> Alþt. 2000–2001, A-deild, bls. 2519–2534.

heimilt að afhenda minnisblað, sem tekið hefur verið saman fyrir fund hennar, ef tilgangur afhendingarinnar er að láta vinna áfram að málinu fyrir ríkisstjórn. Við slík not skjals er skjalið ekki talið taka eðlisbreytingum og heldur því áfram að falla undir sambærilegt ákvæði og fram kemur í 1. tölul. 4. gr. íslensku upplýsingalaganna.

Mál af þessum toga kom til kasta umboðsmanns danska Þjóðþingsins, sbr. FOB 1996:221 (223). Fjármálaráðuneytið tók saman skjal fyrir dönsku ríkisstjórnina um efnahagslegar þrengingar í Færeyjum. Um skjalið var fjallað á fundi ríkisstjórnarinnar. Skjalið var síðan notað áfram af forsætisráðherra í viðræðum við fulltrúa færeysku landsstjórnarinnar. Þar sem skjalið var ekki einvörðungu notað af ríkisstjórn heldur einnig af forsætisráðherra í viðræðum við fulltrúa færeysku landsstjórnarinnar var því haldið fram að skjalið heyrði ekki lengur undir sambærilega undantekningu og fram kemur í 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga. Það var niðurstaða umboðsmanns danska Þjóðþingsins að enda þótt skjalinu hefði verið fengið annað hlutverk hefði það ekki breytt um eðli enda var það notað til að vinna áfram að málinu eftir stefnumörkun ríkisstjórnarinnar.<sup>10</sup>

Hefði framangreindum sjónarmiðum verið beitt af Hæstarétti við úrlausn á máli því sem Öryrkjabandalag Íslands höfðaði gegn íslenska ríkinu virðist ljóst að afhending á minnisblaðinu til starfshópsins svo og not hans af því við vinnu að lausn málsins eftir ákvörðun ráðherrafundar hefði ekki verið talin breyta eðli skjalsins þannig að það hætti að falla undir undanþágu 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga. Er því ljóst að Hæstiréttur hefur túlkað efni undanþágu 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga mun þrengra heldur en gert er um sambærilegt undanþáguákvæði í dönskum rétti, sem er fyrirmynd íslenska ákvæðisins.

## 7.2. Hverjum var minnisblaðið afhent?

Það skiptir máli hverjum skjal er afhent, þegar tekin er afstaða til þess hvort til greina komi að telja að takmarkanir 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga eigi ekki lengur við um skjalið. Þegar skjali er miðlað innan stjórnarsýslunnar í samræmi við reglur stjórnarsýsluréttar til þess að vinna að málum og framgangi stefnumörkunar ríkisstjórnar hefur almennt verið talið að skjalið heyri áfram undir undantekningu 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, enda er þá unnið með skjalið við að hrinda pólitískri

---

<sup>10</sup> Í álitum umboðsmanns danska Þjóðþingsins segir: „At et dokument der efter sin art er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, efterfølgende medtages ved den fortsatte ekspedition af dette



stefnumörkun í framkvæmd. Ef skjal er aftur á móti afhent út fyrir stjórnarsýsluna til einkaaðila verður almennt að telja að slík afhending geti einvörðungu byggst á 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga. Eftir að skjal hefur einu sinni verið afhent á grundvelli þessa ákvæðis verður almennt að telja út frá jafnræðisviðhorfum að aðrir í sömu stöðu og sá sem skjalið fékk afhent geti þá gert tilkall til þess að fá aðgang að skjalinu á grundvelli 3. mgr. 3. gr. laganna.

Það var niðurstaða meiri hluta Hæstaréttar að undanþáguregla 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga ætti ekki lengur við um minnisblaðið „eftir að stjórnvöld höfðu í verki fengið því annað hlutverk og þannig í raun veitt að því ríkari aðgang en upphaflega var ætlunin, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna.“ Af tilvitnuðum orðum meiri hluta Hæstaréttar virðist ljóst að rétturinn telur að ríkisstjórnin hafi veitt starfshópnum aðgang að minnisblaðinu á grundvelli 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga.

Þegar ráðherra eða ríkisstjórn skipa stjórnarsýslunefndir til að undirbúa mál fyrir ríkisstjórn, telst slík nefnd til stjórnarsýslu ríkisins en ekki til einkaaðila. Þetta virðist ekki dregið í efa í dómi Hæstaréttar en þar er áréttað að um starfshópin hafi ekki gilt annað en um venjulegar nefndir á vegum ríkisins, sem komið er á fót til þess að semja lagafrumvörp. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að upplýsingalögin hafa *ekki* að geyma lagareglur um það hvaða upplýsingum heimilt er að *miðla* innan stjórnarsýslunar, þ. á m. til slíkra stjórnarsýslunefnda. Upplýsingalögin hafa einvörðungu að geyma ákvæði um upplýsingarétt *almennings* og upplýsingarétt *aðila máls*, sbr. II. og III. kafla laganna.<sup>11</sup> Af þeim sökum er fráleitt að halda því fram að *miðlun* minnisblaðsins innan stjórnarsýslunnar til starfshópsins hafi byggst á 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga. Erfitt er að meta hver áhrif þetta hefur í heild haft á afstöðu meiri hluta dómenda við úrlausn málsins. Í sératkvæði var hins vegar áréttað að stjórnvöld hefðu ekki með beinum hætti veitt aðgang að skjalinu samkvæmt þessu ákvæði.

Í dóminum er áréttað að forsætisráðherra hafi engan fyrirvara gert í skipunarbréfinu um meðferð minnisblaðsins þegar það var sent til aðila „utan stjórnarráðsins“. Af þessum ummælum virðist mega draga þá ályktun að heimilt sé að vinna með slík skjöl innan stjórnarráðsins í samræmi við þau sjónarmið sem vikið var að hér að framan. Með þessum forsendum virðist Hæstiréttur því afmarka efni 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga svo, að ráðherrar og ríkisstjórn geti falið stjórnarráðinu að vinna

---

sagsforhold (herunder ved forhandlinger om dette sagsforhold), ændrer efter min opfattelse ikke dokumentets status.“

<sup>11</sup> Sjá nánar um flokkun þessara reglna Páll Hreinsson: Upplýsingalögin, 20–23.

áfram að þeim málum sem pólitísk stefna hefur verið mörkuð um og sent innan þess minnisblöð sem útbúin hafa verið fyrir fundi ráðherra eða ríkisstjórnar án þess að eiga á hættu að undanþáguregla 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga hætti að eiga við um skjöl, sem ákvæðið tekur til efni sínu samkvæmt. Með gagnályktun virðist þá gagnstæð regla gilda um önnur stjórnvöld en Stjórnarráð Íslands.

## **8. Hvert er fordæmisgildi dómsins?**

Meiri hluti dómenda Hæstaréttar í máli Öryrkjabandlags Íslands gegn íslenska ríkinu skýrir stöðu og hlutverk þess starfshóps, sem skipaður var til að greina hvaða leiðir væru færar til að bregðast við dómi Hæstaréttar frá 19. desember 2000, afar þröngt. Niðurstaða dómsins er sú að vinna starfshópsins hafi ekki verið þáttur í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar. Af þessum sökum hafi starfshópurinn ekki tekið saman vinnuskjal fyrir ríkisstjórnarfund. Við nánari athugun vaknar sú spurning hvort skilja beri dóminn svo, að *ef* líta hefði mátt svo á að verkefni starfshópsins hefði verið að taka saman vinnuskjal fyrir ríkisstjórnarfund, hefði það ekki verið talið óeðlileg not hins umþrætta minnisblaðs að gera það að hluta erindisbréfs starfshópsins. Dómurinn er ekki skýr um þetta atriði. Hvernig svo sem túlka ber framangreind ummæli í dóminum gefa þau ráðherrum og ríkisstjórn tilefni til þess að taka til athugunar hvort ástæða sé til þess að afmarka með skýrari hætti hlutverk stjórnsýslunefnda í erindisbréfum, þ. á m. hvort ætlunin sé að líta til niðurstöðu nefndarinnar við pólitíska stefnumótun ríkisstjórnar.

Í forsendum dóms Hæstaréttar er tekið fram að forsætisráðuneytið hefði ekki gert neinn fyrirvara í skipunarbréfi til starfshópsins um meðferð minnisblaðsins þegar það var sent til aðila utan stjórnarráðsins. Að svo búnu hafi ráðuneytið ekki lengur getað vænst þess að minnisblaðið hefði stöðu skjals, sem tekið hefði verið saman fyrir ráðherrafund og nyti af þeim ástæðum einum verndar gagnvart upplýsingarétti almennings. Með þessum forsendum virðist Hæstiréttur því afmarka efni 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga svo, að ráðherrar og ríkisstjórn geti falið stjórnarráðinu að vinna áfram að þeim málum sem pólitísk stefna hefur verið mörkuð um og afhent innan þess minnisblöð sem útbúin hafa verið fyrir fundi ráðherra eða ríkisstjórnar án þess að eiga á hættu að undanþáguregla 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga hætti að eiga við um skjöl, sem ákvæðið tekur til efni sínu samkvæmt. Með gagnályktun virðist þá gagnstæð regla gilda um önnur stjórnvöld en ráðuneytin í Stjórnarráði Íslands.

Í ljósi þeirra varnagla sem slegnir eru í forsendum dómsins virðist ljóst að ef ráðherrar og ríkisstjórn *gera skýran fyrirvara* um meðferð minnisblaða, sem tekin hafa verið saman fyrir fundi þeirra, þá geti þeir afhent slík skjöl til annarra stjórnvalda en Stjórnarráðs Íslands til þess að vinna áfram að þeim málum sem pólitísk stefna hefur verið mörkuð um. Ef svo er að málum staðið virðist hægt að draga þá ályktun af forsendum dómsins að þá geti ráðherrar vænst þess að minnisblöð, sem slíkur fyrirvari hefur verið gerður um, haldi áfram stöðu skjals, sem tekið hefði verið saman fyrir ráðherrafund, og sé því undanþegið aðgangi almennings skv. 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga.

Eins og áður segir byggist dómur Hæstaréttar frá 14. mars 2002 á þrengri skýringu á efni undanþáguákvæðis 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga en búast mátti við þegar ákvæði laganna, lögskýringargögn þeirra svo og hin danska fyrirmynd þeirra er könnuð. Þegar virtir eru þeir varnaglar, sem slegnir eru í forsendum dómsins, blasir á hinn bóginn við sú óvænta niðurstaða að stjórnvöld virðast hafa það í hendi sér með merkingu fyrirvara á skjöl að viðhalda nánast óbreyttri stjórnsýsluframkvæmd. Eins og nánar verður vikið að í næsta kafla er slíkt fyrirkomulag ekki í samræmi við þá löggjafarstefnu sem upplýsingalögin eru byggð á.

## 9. Sérstæður dómur

Framangreindar forsendur í dómi Hæstaréttar eru ekki aðeins sérstæðar fyrir þá sök að með þeim býr Hæstiréttur til nýja reglu um afmörkun á undanþáguákvæði 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga heldur eru þær einstæðar sökum þess að hin nýja regla gengur þvert á þá löggjafarstefnu, sem mörkuð var með upplýsingalögunum. Eins og vikið var að í kafla 5 voru dönsku upplýsingalögin byggð á því viðhorfi að það væru ákvæði laganna og heimfærsla efnis og eðlis skjalanna til þeirra, sem réði því hvort skjal félli undir undanþáguákvæðin en *ekki merkingar stjórnvalda* á skjölum. Þessari löggjafarstefnu var fylgt við gerð frumvarps til upplýsingalaga, sem varð að lögum nr. 50/1996. Í samræmi við þessa löggjafarstefnu segir því t.d. í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins að fyrirmæli yfirmanns til undirmanns um að gæta þagmælsku um tiltekna upplýsingar geti ekki takmarkað aðgang að upplýsingum samkvæmt 1. mgr. 3. gr. og 9. gr. frumvarpsins nema fyrirmælin eigi sér skýra stoð í sérákvæði laga um þagnarskyldu.<sup>12</sup> Þar sem reynslan sýnir að ávallt er hætt við að stjórnvöld fari offari

---

<sup>12</sup> Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 3016.

við merkingar á skjölum og undanþiggi þá fleiri skjöl en heimilt er, hefur framangreind löggjafarstefna verið talin til einkenna á þróaðri upplýsingalöggjöf. Með þeim nýju reglum, sem Hæstiréttur hefur mótað á þessu sviði, er höggvið skarð í þessa stefnu.

Í Reykjavík, 25. mars 2002.

Páll Hreinsson, prófessor

#### **Heimildir:**

- Alþingsitíðindi
- Basse, M og O. Jørgensen: Åbenhed i forvaltningen – Om borgernes ret til dokument- og registerindsigt. Kaupmannahöfn 1986.
- Betænkning nr. 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen.
- Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.
- Frihagen, Arvid: Offentlighedsloven – Offentlighet, taushetsplikt og partsinnsyn II. Bergen 1994.
- Nørsgaard, Carl Aage, Jens Garde og Karsten Revsbech: Forvaltningsret – Sagsbehandling. 4. útg. Kaupmannahöfn 1995.
- Páll Hreinsson: Litróf jafnræðisreglna. Afmælisrit Gunnar Schram sjötugur 20. febrúar 2001. Reykjavík 2001.
- Páll Hreinsson: Upplýsingalögin. Kennslurit. Reykjavík 1996.
- Vogter, John: Offentlighedsloven med kommentarer. Kaupmannahöfn 1998.