



MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Forseti borgarstjórnar

Sendandi: Skrifstofa borgarstjórnar

Lokaðir fundir ráða og nefnda Reykjavíkurborgar – trúnaður á fundum

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 kemur fram sú meginregla að fundir sveitarstjórna eru opnir og að þá skuli að jafnaði halda í heyranda hljóði þar sem almenningi er heimilaður aðgangur. Á síðari árum eftir því sem tækni hefur fleygt fram hafa sveitarstjórnir gert sitt besta til að auka aðgengi almennings að umræðum og ákvarðanatöku á fundum sveitarstjórna m.a. með því að streyma þeim á vef sveitarfélagsins og/eða senda út í útvarpi. Sveitarstjórnarfundir eru þannig undantekning frá þeirri meginreglu að fundir séu einungis opnir þeim sem þá sitja, enda eru fundir ráða og nefnda sveitarfélaga ekki opnir almenningi, sbr. ákvæði í 46. gr. laganna. Það er viðurkennd regla í íslenskum sveitarstjórnarrétti að ekki skuli greina opinberlega frá ummælum einstakra nefndarmanna eða fulltrúa á fundum byggðaráðs, nefnda og ráða sveitarfélagsins. Rökin fyrir þessari reglu eru m.a. þau að nefndarmenn eigi rétt á að því að geta tjáð sig frjálst og óhindrað á nefndarfundum án þess að eiga það á hættu að einstök ummæli þeirra verði gerð opinber að fundi loknum, s.s. með birtingu í fjölmiðlum, enda er það í samræmi við ákvæði laga og samþykktá að fundargerðin ein er til frásagnar um það sem á fundinum gerðist. Hið sama á við um gögn sem lögð eru fyrir hið fjölskipaða stjórnvald sem verða ekki opinber fyrr en tekin hefur verið afstaða til gagnanna á formlegum fundi.

Því álitaefni er þó stundum velt upp hvort sveitarstjórnarmenn séu án undantekninga bundnir trúnaði um þær umræður sem fram fara eða einstaka ummæli sem falla á lokuðum fundum ráða og nefnda. Þrátt fyrir þær meginreglur sem vitnað var til að ofan og birtast í ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykktá, verður að leggja mat á þá trúnaðarskyldu í hvert sinn, þótt að í þessu sambandi reyni reglulega á siðferðislegt viðmið um traust í samskiptum sveitarstjórnarmanna. Ákvörðun stjórnvalds eins og borgarstjórnar um að loka fundi sem að meginstefnu til skal vera opin almenningi leiðir því ekki alltaf sjálfkrafa til takmörkunar á tjáningarfrelsi einstakra borgarfulltrúa. Þegar upplýsingar koma fram á lokuðum fundum sem eru ekki háðar trúnaði vegna fyrirmæla sem fram koma í lögum eða leiða má af lögum, s.s. lagafyrirmæli um þagnarskyldu, verður ekki sjálfkrafa komist að þeirri niðurstöðu að borgarfulltrúa sé óheimilt að tjá sig um einhver atriði sem þar komu fram. Ef upplýsingar eru hins vegar háðar slíkum trúnaði þá hvílir skylda á borgarfulltrúanum að fylgja lagafyrirmælum og gæta fyllsta trúnaðar um það sem fram kom á fundi, að viðlagðri ábyrgð.

Í 28. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að sveitarstjórnarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga sem fjallar um tjáningarfrelsi og þagnarskyldu. Í 41. gr. laganna eru tekin af öll tvímæli um tjáningarfrelsi þeirra sem starfa á vegum ríkis eða sveitarfélaga, en þau hafa frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi þeirra, svo fremi sem þagnarskylda eða trúnaðar- og hollustuskyldur standi því ekki í vegi. Undir þagnarskyldu falla þó ekki upplýsingar um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda. Í 42. gr. kemur fram að hver sá sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga er bundinn þagnarskyldu um upplýsingar sem eru trúnaðarmerktar á grundvelli laga eða annarra reglna, eða þegar að öðru leyti er nauðsynlegt að halda þeim leyndum til að vernda verulega opinbera hagsmuni eða einkahagsmuni. Vísað er til ákvæða X. kafla í heild sinni varðandi þessi atriði en bent er á að brot á þagnarskyldu samkvæmt þessum ákvæðum geta varðað refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.

Þegar mat er lagt á hvort upplýsingar sem fram koma á lokuðum fundum flokkist sem trúnaðarmál að fundi loknum ber fyrst að kanna fundargerðina. Fundargerðin er opinbera skráningin á niðurstöðum funda og framlögðum skjölum auk þess sem hún er til leiðbeiningar um framkvæmd einstakra úrlausnarefna, sem ráðin/nefndirnar fá til afgreiðslu. Fundargerð á að skrá skýrum, einföldum og gagnorðum setningum og hafa skal í huga að fundargerðir sveitarfélaga eru, ásamt skjalasöfnum þeirra, oft gleggstu heimildirnar um ákvarðanatöku. Í auglýsingu nr. 22/2013 um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna kemur fram hvaða atriði það eru sem eiga að koma fram í fundargerðum sveitarstjórnar, fastanefnda, annarra nefnda, stjórnar og ráða á hennar vegum auk þess sem fjallað er um skráningu dagskrármála í fundargerð og niðurstöðu þeirra. Ekki er gert ráð fyrir að umræður séu skráðar í fundargerð en komi fram ósk um bókun frá sveitarstjórnarmanni, nefndarmanni eða öðrum þeim sem heimild hefur til að bóka skal skrá þá bókun undir viðkomandi dagskrármáli.

Með vísan til ofangreinds má draga niðurstöður saman í eftirfarandi atriði; skjöl sem hafa verið lögð fram á fundum ráða og nefnda og bókuð þannig í fundargerðum eru ekki háð trúnaði nema þegar þau eru sérstaklega skráð sem slík. Ef umfjöllun í heild sinni er trúnaðarmál er hún skráð í sérstaka trúnaðarmálagerðabók og eru skráningar í hana ekki lagðar fram. Umræður á lokuðum fundum eru ætíð bundnar trúnaði og er óheimilt að vitna í ummæli annarra að fundi loknum nema þau komi fram í bókun.

Helga Björk Laxdal
skrifstofustjóri borgarstjórnar