

# Frumvarp til laga

## um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993 (þagnarskylda).

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014.)

1. gr.

Við 2. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi:  
Þá gilda ákvæði X. kafla um þagnarskyldu um alla stjórnsýslu sem fram fer á vegum ríkis og sveitarfélaga.

2. gr.

Á eftir orðunum „Lög þessi“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: utan X. kafla.

3. gr.

Á eftir IX. kafla laganna kemur nýr kafli, X. kafli, **Þagnarskylda o.fl.**, með sjö nýjum greinum, 41.-47. gr., ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytist kafla- og greinatala samkvæmt því:

a. (41. gr.)

### *Þagnarskylda.*

Hver sá, sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga, er bundinn þagnarskyldu um upplýsingar sem auðkenndar eru sem trúnaðarmál á grundvelli laga eða annarra reglna, eða þegar það er að öðru leyti nauðsynlegt að halda þeim leyndum til að vernda verulega almanna- eða einkahagsmuni svo sem um:

- 1) öryggi ríkisins eða varnarmál,
- 2) samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir,
- 3) efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins,
- 4) aðgerðir stjórnvalda til að fyrirbyggja afbrot, rannsókn sakamála svo og fullnustu refsinga. Hið sama gildir um vernd grunaðra, vitna og annarra sem tengjast sakamáli,
- 5) viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra,
- 6) fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum ríkis eða sveitarfélaga ef þau yrðu þýðingarlaus eða skiluðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almannavitorði. Þegar þær ráðstafanir eru afstaðnar, sem ákvæði þetta tekur til, fellur þagnarskylda niður nema önnur þagnarskylduákvæði eigi við,
- 7) umhverfismál ef birting upplýsinganna getur haft alvarleg áhrif á vernd þess hluta umhverfisins sem upplýsingarnar varða, t.d. heimkynni fágætra tegunda lífvera, steinda, steingervinga og bergmyndana,
- 8) einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Undir ákvæðið falla ekki upplýsingar um fæðingardag, fæðingarstað, kennitölu, hjúskaparstöðu, starfsheiti, vinnustað, dvalarstað eða lögheimili manns nema að þær tengist náíð upplýsingum sem þagnarskylda ríkir um,
- 9) virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra einkaréttarlegra lögaðila, svo sem um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og atvinnu- og framleiðsluleyndarmál sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari,

Í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er eingöngu heimilt að ákveða að upplýsingar lúti þagnarskyldu, sé það nauðsynlegt til verndar ákveðnum opinberum- eða einkahagsmunum á grundvelli 1. mgr. Undir þagnarskyldu falla ekki lögbrot eða önnur ámælisverð háttsemi starfsmanna stjórnvalda.

Í þagnarskyldu felst að starfsmanni er óheimilt að miðla eða notfæra sér sjálfur eða í þágu annarra upplýsingar um málsatvik sem leynt eiga að fara og starfsmaður hefur orðið áskynja um í starfi sínu eða vegna starfa síns, hvort sem það er fyrir tilviljun eða ekki. Þá ber starfsmanni að gera viðhlítandi ráðstafanir til þess að upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu komist ekki til vitundar óviðkomandi við meðferð og varðveislu þeirra. Þagnarskylda helst þó látið sé af starfi.

Þegar fleiri en eitt þagnarskylduákvæði gilda um starfsmann eða upplýsingar ber að skýra ákvæðin saman mæli lög ekki fyrir á annan veg.

Þegar stjórnvald kveður sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróðan mann þar sem þörf krefur skal í verksamningi tekið fram að um þagnarskyldu hans fari samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga og gilda þá ákvæði kaflans.

Brot á þagnarskyldu samkvæmt þessari grein varðar refsingu samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga. Hafi ásetningur ekki staðið til verknaðarins varðar brot refsingu skv. 141. gr. sömu laga.

b. (42. gr.)

*Takmarkanir og brottfall á þagnarskyldu.*

Stjórnvaldi er heimilt að miðla upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu til þriðja manns hafi þar til bær aðili gefið samþykki sitt til þess. Einungis sá, sem á þá hagsmuni sem þagnarskyldureglunum er ætlað að vernda, eða sá, sem upplýsingarnar varða beinlínis, er bær til að gefa samþykki sitt. Um samþykki til að miðla persónuupplýsingum fer samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Heimilt er að birta tölfræðiupplýsingar sem byggðar eru á upplýsingum um einkahagsmuni sem háðar eru þagnarskyldu, enda séu persónugreinanlegar upplýsingar ekki veittar og úrtakið það stórt að ekki sé hægt að greina um hvaða einstaklinga er að ræða. Hið sama gildir eftir því sem við getur átt um virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra einkaréttarlegra lögaðila.

Heimilt er að birta opinberlega stjórnvaldsákvæðanir þar sem fjallað hefur verið um upplýsingar um einkahagsmuni sem háðar eru þagnarskyldu, enda séu persónugreinanlegar upplýsingar afmáðar þannig að ekki sé hægt að greina um hvaða einstaklinga er að ræða. Hið sama gildir um virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra einkaréttarlegra lögaðila.

Þegar upplýsingar sem eru háðar þagnarskyldu hafa verið gerðar opinberar á löglegan hátt, fellur þagnarskyldan niður frá og með slíkri birtingu.

Þagnarskylda fellur niður þegar upplýsingar verða aðgengilegar almenningi á grundvelli fyrirmæla upplýsingalaga, laga um upplýsingar um umhverfismál, laga um Þjóðskjalasafn Íslands eða annarra laga.

c. (43. gr.)

*Misnotkun á aðstöðu.*

Hverjum þeim, sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga, er óheimilt að notfæra sér aðstöðu sína til þess að afla upplýsinga sem þagnarskylda ríkir um og ekki hafa þýðingu fyrir rækslu starfa hans.

d. (44. gr.)

*Þagnarskylda málsaðila, vitna og umsagnaraðila.*

Þegar málsaðili fær á grundvelli 15. gr. aðgang að skjali sem hefur að geyma viðkvæmar upplýsingar um einkahagsmuni annarra eða opinbera hagsmuni og auðkennt er trúnaðarmál með vísan til 41. gr. laganna, er hann bundinn þagnarskyldu um inntak þess og er eingöngu heimilt að nota upplýsingarnar að svo miklu leyti sem nauðsynlegt er til að gæta hagsmuna sinna við meðferð málsins. Umboðs- og aðstoðarmenn málsaðila eru bundnir þagnarskyldu á sama hátt.

Þegar vitni fær aðgang að skjali, sem auðkennt er trúnaðarmál með vísan til 41. gr. laganna, er það bundið þagnarskyldu um inntak þess og er eingöngu heimilt að nota upplýsingarnar við að gefa vitnisburð sinn í málinu.

Þegar lögboðið er að leita skuli álits einkaréttarlegs aðila áður en ákvörðun í máli er tekin og slíkum umsagnaraðila er veittur aðgangur að skjali sem auðkennt er trúnaðarmál með vísan til 41. gr. laganna er hann bundinn þagnarskyldu um inntak þess og er honum eingöngu heimilt að nota upplýsingarnar til að gefa umsögn sína.

Þegar stjórnvald sýnir eða lætur skjöl af hendi til málsaðila, vitna eða umsagnaraðila skal veita leiðbeiningar um þær reglur sem um þau gilda og hverju það varði ef þær eru brotnar. Þess skal ávallt gætt að skjölin séu skýrlega merkt sem trúnaðarmál með vísan til 41. gr. laga þessara.

e. (45. gr.)

*Miðlun upplýsinga til annars stjórnvalds.*

Um heimild stjórnvalds til að miðla skráðum persónuupplýsingum til annars stjórnvalds fer samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga eða sérákvæðum laga.

Þegar upplýsingar, sem þagnarskylda ríkir um, eru einvörðungu afhentar stjórnvöldum í tölfræðilegum eða vísindalegum tilgangi má hlutaðeigandi stjórnvald ekki miðla slíkum upplýsingum áfram til annars stjórnvalds til nota í öðrum tilgangi.

f. (46. gr.)

*Skjalastjórn og varðveisla gagna.*

Ráðuneytisstjórar, forstöðumenn stofnana, formenn stjórnarsýslunefnda og framkvæmdastjórar sveitarfélaga og byggðasamlaga bera ábyrgð á skjalavörslu og skjalastjórn viðkomandi aðila og skulu m.a. grípa til viðeigandi ráðstafana til að vernda skjöl fyrir ólöglegri eyðileggingu, breytingu og óleyfilegum aðgangi.

Um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga fer að ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

g. (47. gr.)

*Reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga.*

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari reglur til að tryggja örugga meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnarsýslu ríkisins, m.a. um trúnaðarflokkun upplýsinga og varðveislu þeirra, ábyrgð og eftirlit.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

5. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Upplýsingalög, nr. 140/2012.* 3. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga. Sama gildir um þá sem hún kann að kveðja sér til aðstoðar.
2. *Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.* 18. gr. laganna orðast svo: Á hverjum starfsmanni hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
3. *Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.* 2. málslíður 4. mgr. 30. gr. laganna orðast svo: Um þagnarskylduna gilda ákvæði X. kafla stjórnarsýslulaga og skal brot á henni varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.
4. *Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.* 1. mgr. 16. gr. laganna orðast svo: Þeir sem starfa samkvæmt lögum þessum eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
5. *Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998.* 1. mgr. 8. gr. f. laganna orðast svo: Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs, forstjóri, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu sjóðsins eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
6. *Lög um Byggðastofnun, nr. 106/1999.* 18. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á stjórnarmönnum og starfsmönnum Byggðastofnunar.
7. *Lög um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000.* 3. mgr. 3. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á nefndarmönnum rannsóknarnefndar sjóslysa, starfslíði hennar og öðrum sem starfa í þágu nefndarinnar. Um aðgang að rannsóknargögnum fer samkvæmt ákvæðum 13. gr.
8. *Lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000.* 6. mgr. 6. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
9. *Barnaverndarlög, nr. 80/2002.* 8. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Allir þeir sem vinna að barnavernd eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
10. *Lög um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003.* 4. mgr. 37. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Umhverfisstofnunar og nefndarmenn stýrinefndar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
11. *Raforkulög, nr. 65/2003.* Í stað 1. og 2. málsl. 1. mgr. 29. gr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Starfsmenn stofnana sem annast eftirlit á grundvelli laga þessara eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
12. *Lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.* Í stað 1. og 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
13. *Lög um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004.* 1. mgr. 9. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á nefndarmönnum rannsóknarnefndar flugslysa, starfslíði hennar og öðrum sem starfa í þágu nefndarinnar.
14. *Lög um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2004.* 1. málsl. 6. mgr. 19. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn og starfsmaður nefndarinnar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.
15. *Lög um rannsóknarnefnd umferðarslysa, nr. 24/2005.* 1. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á nefndarmönnum rannsóknarnefndar umferðarslysa, forstöðumanni, starfslíði og öðrum sem starfa í þágu nefndarinnar.

16. *Samkeppnislög, nr. 44/2005.* 34. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga hvílir á þeim sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara.
17. *Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005.* 21. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga hvílir á þeim sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara.
18. *Lög um atvinnuleysisstryggingar, nr. 54/2006.*
  - a. Í stað síðustu tveggja málslíða 3. mgr. 5. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Á nefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
  - b. 4. mgr. 6. gr. laganna orðast svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
  - c. 4. mgr. 8. gr. laganna orðast svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
  - d. 3. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: Á nefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
19. *Lög um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006.* 4. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
20. *Lög um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, nr. 91/2006.* 22. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga hvílir á þeim sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara og þeim sem Neytendastofa hefur veitt umboð til að framkvæma eftirlit á grundvelli laganna.
21. *Lög um Flugmálastjórn Íslands, nr. 100/2006.* Í stað 1. og 2. másl. 1. mgr. 7. gr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Starfsmenn Flugmálastjórnar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnýslulaga.
22. *Lög um almannatryggingar, nr. 100/2007.*
  - a. 5. mgr. 8. gr. laganna orðast svo: Á nefndarmönnum, starfsmönnum og ráðgjöfum nefndarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
  - b. 2. másl. 4. mgr. 52. gr. orðast svo: Á starfsfólki Tryggingastofnunar og umboða hennar svo og starfsfólki sjúkratryggingastofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
  - c. 3. másl. 4. mgr. 52. gr. fellur brott.
23. *Lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.* 11. gr. laganna orðast svo: Á starfsfólki Hagstofunnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
24. *Lög um samræmda neyðarsvörun, nr. 40/2008.* 1. másl. 7. gr. laganna orðast svo: Starfsfólk vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar er bundið þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnýslulaga.
25. *Lög um fiskeldi, nr. 71/2008.* 3. másl. 3. mgr. 14. gr. laganna orðast svo: Um þagnarskylduna gilda ákvæði X. kafla stjórnýslulaga og skal brot á þeim varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.
26. *Lög um almannavarnir, nr. 82/2008.* 2. mgr. 30. gr. orðast svo: Nefndarmenn rannsóknarnefndar almannavarna og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnýslulaga.
27. *Lög um leikskóla, nr. 90/2008.* 1. mgr. 8. gr. laganna orðast svo: Á starfsfólki leikskóla hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
28. *Lög um grunnskóla, nr. 91/2008.* Í stað 1. og 2. másl. 2. mgr. 12. gr. laganna kemur nýr málslíður sem orðast svo: Á starfsfólki grunnskóla hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
29. *Lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.* Í stað 1. og 2. másl. 51. gr. laganna kemur nýr másl. sem orðast svo: Á starfsfólki sjúkratryggingastofnunarinnar og umboðsskrifstofa hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
30. *Lög um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, nr. 160/2008.* 8. gr. laganna orðast svo: Á starfsfólki stofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnýslulaga.
31. *Lög um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010.* 4. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda hvílir á umboðsmanni skuldara og starfsmönnum stofnunarinnar skv. X. kafla stjórnýslulaga.
32. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010.* 1. mgr. 63. gr. laganna orðast svo: Eftirlitsaðilar og aðrir sem starfa samkvæmt ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnýslulaga.
33. *Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011.*
  - a. 1. másl. 3. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn og varamenn fjölmiðlanefndar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnýslulaga.
  - b. 6. mgr. 23. gr. laganna orðast svo: Skoðunarstofa og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnýslulaga við framkvæmd verkefnisins skv. 5. mgr.
34. *Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011.*

- a. 4. mgr. 28. gr. laganna orðast svo: Sveitarstjórnarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga.
  - b. 2. mgr. 57. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn sveitarfélaga og aðrir sem sveitarfélög ráða til vinnu við ákveðin verkefni eru bundnir þagnarskyldu skv. ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga.
35. *Lög um loftlagsmál, nr. 70/2012*. 1. mgr. 30. gr. laganna orðast svo: Um þagnarskyldu starfsfólks Umhverfisstofnunar og annarra stjórnvalda og stofnana sem sinna verkefnum samkvæmt lögum þessum fer samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga.

## Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

### I. Inngangur

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, þar sem kveðið er nánar á um inntak þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Forsætisráðuneytið fékk dr. jur. Pál Hreinsson dómara við EFTA-dómstólinn til að semja drög að frumvarpinu og skýringum í kjölfar ábendinga frá stýrihópi sem skipaður var til að fylgja eftir ályktun Alþingis frá 16. júní 2010, þar sem samþykkt var að Ísland skapaði sér afgerandi lagalega sérstöðu um vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Í ályktuninni kom m.a. fram að leitað yrði leiða til að styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi auk þess sem vernd heimildarmanna og afhjúpenda yrði tryggð.

Alþingi fól mennta- og menningarmálaráðherra að fylgja þingsályktunni eftir og upplýsa þingið um framgang málsins. Fljótlega eftir að þingsályktunin barst mennta- og menningarmálaráðuneytinu með bréfi forseta Alþingis, þann 28. júní 2010, var hafist handa við greiningu á efni hennar og skyldum ráðuneytisins í því efni. Þá var jafnframt skoðuð löggjöf í nágrannaríkjunum og farið yfir þau álitæfni sem þingsályktunin tekur til. Í kjölfarið voru haldnir fundir með ráðuneytum og stofnunum sem málið varðar. Hinn 3. maí 2012 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra stýrihóp sem ætlað var að leiða vinnu ráðuneytisins við greiningu og úttekt á lagaumhverfinu hér á landi og erlendis með tilliti til efnis þingsályktunarinnar og eftir atvikum undirbúa nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf með hliðsjón af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Í skipunarbréfinu var tekið fram að stýrihópurinn gæti leitað til sérfræðinga við það starf sitt, innlendra sem erlendra. Stýrihópnum var ætlað að skila tillögum sínum til ráðuneytisins í formi skýrslu með umfjöllun um megin álitæfni og stefnumörkun fyrir helstu efnisþætti nauðsynlegra lagabreytinga ef þörf þætti á. Jafnframt myndi stýrihópurinn eftir atvikum leggja til jafnóðum nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf ef hann teldi þær falla vel að tilgangi þingsályktunarinnar. Er frumvarp þetta lagt fram í kjölfar ábendinga stýrihópsins til forsætisráðuneytisins.

### II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Það er áréttað að mat flutningsmanna fyrrnefndrar þingsályktunartillögu var að nauðsynlegt væri að gera tilteknar lagabreytingar til að hrinda efni tillögunnar í framkvæmd, þ. á m. að huga að vernd heimildarmanna, sem er eitt af grundvallarskilyrðum þess að fjölmiðlar geti lagt sitt af mörkum til lýðræðisþjóðfélagsins og einn af hornsteinum tjáningarfrelsi þeirra. Enn fremur var lagt til að gerðar yrðu tillögur um vernd afhjúpenda en fyrirmynd að slíkri löggjöf er að finna í ýmsum nágrannaríkjum Íslands. Tilgangurinn með slíkri vernd er að vernda afhjúpendur þegar þeir koma fram með upplýsingar sem eiga erindi til alls almennings. Tóku flutningsmenn fram að til greina kæmi að breyta ákvæðum um þagnarskyldu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 í því skyni. Skýrar reglur um þagnarskyldu opinberra starfsmanna eru mikilvægar til að tryggja framangreind atriði og stöðu afhjúpenda og brýnt er að afmarka nánar til hvaða atriða þagnarskylda opinberra starfsmanna nær hverju sinni. Eru tillögur þess efnis að finna í frumvarpinu.

### III. Meginefni frumvarpsins

Með frumvarpi þessu er lagt til að afmarkað verði nánar hvert er inntak þagnarskyldu opinberra starfsmanna og hvaða hagsmuni þagnarskyldunni er ætlað að tryggja. Við setningu dönsku stjórnsýslulaganna árið 1985 var tekinn upp sérstakur kafli um þagnarskyldu í lögin og um leið felld úr ýmsum lögum mörg óljós þagnarskylduákvæði. Ekki þótti tímabært að gera slíka breytingu á íslenskum lögum samhliða setningu stjórnsýslulaga á árinu 1993. Af því leiðir að eitt megineinkenni íslensks stjórnsýsluréttar að því er varðar þagnarskyldureglur er *annars vegar* hversu þagnarskylduákvæði eru mörg og *hins vegar* hversu matskennd þessi ákvæði eru. Fjöldi þagnarskylduákvæðanna og óskýrleiki þeirra veldur því að beiting þeirra er flókin og því hætt við að réttarframkvæmd sé hvorki samræmd né fyrirsjáanleg. Með frumvarpinu er lagt til að settar verði mun skýrari reglur um þagnarskyldu þar sem m.a. komi fram hverjir séu verndarhagsmunir reglnanna.

Í frumvarpinu er lagt til að útskýrt verði nánar hvað felist í þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Þá hefur frumvarpið að geyma nýmæli um takmarkanir og brottfall þagnarskyldu sem og skýrt bann við því að starfsmenn stjórnvalda misnoti aðstöðu sína til þess að fá aðgang að upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu. Það eru ekki aðeins starfsmenn stjórnsýslunnar sem taka þátt í meðferð mála, því einkaaðilar geta fengið aðgang að upplýsingum sem þagnarskylda ríkir um frá stjórnvöldum við meðferð máls. Það á til dæmis við um aðila máls, vitni og einkaréttarlega umsagnaraðila. Í frumvarpinu er að finna ákvæði um að þessum aðilum sé einvörðungu heimilt að nota þær upplýsingar sem þeir fá aðgang að hjá stjórnvöldum og undirorpnar eru þagnarskyldu, í þágu starfa sinna eða þátttöku við meðferð málsins.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, getur þagnarskylda tekið til atriða samkvæmt *fyrirmælum yfirboðara*. Inntak þessa ákvæðis hefur í framkvæmd valdið vafa um það hvort yfirmaður hafi það í hendi sér að víkka út þagnarskyldu undirmanna sinna umfram þá þagnarskyldu sem leiðir beint af lögum og eðli máls. Með frumvarpinu er tekið af skarið um það að þagnarskylda verður einvörðungu lögð á í samræmi við reglur frumvarpsins og af því leiðir að yfirmaður getur ekki víkkað út þagnarskylduna. Í frumvarpinu er einnig kveðið skýrt á um að undir þagnarskyldu falli ekki lögbrot eða önnur ámælisverð háttsemi starfsmanna stjórnvalda.

Frumvarpið hefur einnig að geyma nýmæli um það hvenær stjórnvöldum er heimilt að miðla persónuupplýsingum sem þagnarskylda ríkir um til annarra stjórnvalda. Af ákvæðinu leiðir að sömu reglur munu gilda um miðlun slíkra persónuupplýsinga hvort sem þær hafa verið handritaðar eða rafrænt skráðar, en í síðarnefnda tilvikinu falla þær undir lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í öllum tilvikum á að fylgja sömu reglum, þ.e. ákvæðum laga nr. 77/2000, svo samræmi verði í störfum stjórnvalda.

#### **IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

#### **V. Samráð og mat á áhrifum.**

Eins og áður hefur verið rakið er það eitt megineinkenni íslensk stjórnsýsluréttar á sviði þagnarskyldu hversu mörg þagnarskylduákvæði eru og auk þess óskýr og matskennd. Með frumvarpinu er lagt til að settar verði samræmdar og skýrari reglur um þagnarskyldu. Mun það án efa leiða til einföldunar og fyrirsjáanleika í réttarframkvæmd og þar með auka réttaröryggi, tjáningar- og upplýsingafrelsi. Samþykkt frumvarpsins hefði þannig jákvæð áhrif, bæði fyrir almannahagsmuni, stjórnsýsluna og starfsmenn hennar. Ekki verður séð að samþykkt frumvarpsins geti haft neikvæðar afleiðingar í för með sér.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins*

##### Um 1. gr.

Lagt er til að gildissvið X. kafla stjórnsýslulaga sem nefnast mun „Þagnarskylda o.fl.“ verði mun víðtækara en annarra kafla laganna enda er meðferð upplýsinga í stjórnsýslunni sem eru háðar þagnarskyldu ekki bundin við mál þar sem teknar eru stjórnvaldsákvæðanir. Lagt er til að reglurnar taki til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga hverju nafni sem hún nefnist.

##### Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að ákvæði X. kafla um þagnarskyldu o.fl. gildi einnig um þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrrsetningu, löggeymslu, lögbann, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, nauðasamninga, gjaldþrotaskipti, skipti á dánarbúum og önnur opinber skipti.

##### Um 3. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að við stjórnsýslulögin bætist nýr kafli á eftir IX. kafla laganna sem verði X. kafli og nefnist: Þagnarskylda o.fl.

##### Um a-lið (41. gr.).

Af 1. og 6. mgr. leiðir að ákvæði 136. og 141. gr. almennra hegningarlaga gilda um alla sem starfa í eða á vegum opinberrar stjórnsýslu hvort sem um er að ræða stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga, og hvort sem um er að ræða ríkisstofnanir, ráðuneyti, stjórnsýslunefndir eða byggðasamlög eða önnur stjórnvöld. Hér skiptir heldur ekki máli hvort um er að ræða ríkisstarfsmenn eða aðra starfsmenn, eða hvort starfsmaðurinn er í hlutastarfi eða fullu starfi. Loks tekur ákvæðið til verktaka sem stjórnvald hefur kvatt sér til ráðgjafar og aðstoðar, sé það tekið fram í verksamningnum, sbr. 5. mgr. greinarinnar.

Í 1. mgr. eru talin upp tilvik sem leitt geta til þess, eftir að lagt hefur verið sérstakt mat á atvik hverju sinni, að þagnarskylda verði talin gilda um ákveðnar upplýsingar. Upptalningin tekur til flestra tilvika sem fallið geta undir þagnarskyldu þó hún sé ekki tæmandi.

Rétt er að taka fram að þar sem sá háttur verður á hafður að merkja skjöl sem trúnaðarmál þá ræður slík merking ekki úrslitum um hvort veittur verður aðgangur að skjalinu á grundvelli upplýsingalaga heldur ræður efni skjalsins. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál mun hér eftir sem hingað til hafa úrskurðarvald um það hvort slíkt skjal hefur verið réttilega fellt undir þagnarskyldu eða ekki.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. getur þagnarskylda tekið til upplýsinga um öryggi ríkisins eða varnarmál. Þetta ákvæði fellur að 1. tölul. 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 sem undanþiggur aðgangi almennings upplýsingar um öryggi ríkisins og varnarmál þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast. Almennt ríkir þannig þagnarskylda um upplýsingar um bæði innra og ytra öryggi ríkisins. Þannig ríkir t.d. þagnarskylda um upplýsingar um áætlanir og samninga um varnir landsins, svo og við framkvæmdir á varnarsvæðum. Hið sama gildir um innra öryggi ríkisins, svo sem um upplýsingar um skipulag löggæslu, landhelgisgæslu, almannavarna, útlendingaeftirlits og öryggi fangelsa.

Með varnarmálalögum, nr. 34/2008, var settur lagarammi um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og aðskilnað þeirra frá öðrum verkefnum stjórnvalda sem eru borgaraleg í eðli sínu, svo sem löggæslu og almannavarna. Með hugtakinu öryggis- og varnarmál er í þeim lögum vísað til mála sem snúa að samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir á sviði landvarna sem og varna gegn öðrum hættum og ógnum sem steðjað geta að íslensku þjóðinni og íslensku forráðasvæði og eiga upptök sín í hinu alþjóðlega samfélagi. Gengið er út frá því að við skýringu 1. tölul. 1. mgr. að því er varðar ytra öryggi sé m.a. litið til þessara laga.

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. getur þagnarskylda tekið til upplýsinga um samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir. Þetta ákvæði endurspeglar 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga sem undanþiggur aðgangi almennings upplýsingar um samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast. Ákvæðið tekur til samskipta íslenska ríkisins við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir hvort sem þau eru af pólitískum, viðskiptalegum eða öðrum toga. Annars vegar er verið að forðast að erlendir viðsemjendur fái vitneskju um samningsmarkmið og samningsstöðu íslenskra stjórnvalda. Hins vegar er verið að tryggja góð samskipti við önnur ríki og gagnkvæmt traust, þar á meðal innan þeirra fjölþjóðlegu stofnana sem Ísland er aðili að.

Ákvæði 3. tölul. 1. mgr. endurspeglar 3. tölul. 10. gr. upplýsingalaga sem heimilar að takmarka aðgang almennings að upplýsingum um efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast. Rétt er að hafa í huga að ákvæði 3. tölul. tengist 5. og 6. tölul. 1. mgr., en þau ákvæði taka hins vegar almennt á vernd afmarkaðri tilvika eða hagsmuna fremur en ákvæði 3. tölul. Undir þetta ákvæði falla upplýsingar um fjármál ríkisins og efnahagsmál. Þetta eru þó ekki hvaða upplýsingar sem er heldur einvörðungu þær sem talist geta varðað mikilvæga hagsmuni ríkisins, eins og t.d. fjármálastöðugleika eða upplýsingar sem eru þess eðlis að afhending þeirra og birting gæti skaðað fjárhag eða efnahag ríkisins.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. getur þagnarskylda tekið til upplýsinga um aðgerðir stjórnvalda til að fyrirbyggja afbrot, rannsókn sakamála svo og fullnustu refsinga. Hið sama gildir um vernd grunaðra, vitna og annarra sem tengjast sakamáli. Fyrirmynd ákvæðisins er 3. tölul. 27. gr. dönsku stjórnarsýslulaganna. Hér er bæði verið að vernda þá almannahagsmuni að halda uppi virkri löggæslu svo og friðhelgi einkalífs þeirra sem rannsókn beinist að eða eru yfirheyrðir í tengslum við rannsókn máls.

Ákvæði 5. tölul. endurspeglar 4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga en þar er heimilað að takmarka aðgang almennings að gögnum um viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast. Til þess að stjórnvöld geti byggt takmörkun á aðgangsrétti á 5. tölul. 1. mgr. verður a.m.k. þremur eftirtöldum skilyrðum að vera fullnægt. Í fyrsta lagi verður starfsemi þess aðila sem upplýsingabeidni beinist að, eða upplýsingar tengjast að öðru leyti, í heild eða að hluta, að vera í samkeppni við aðra aðila. Í öðru lagi þurfa þær upplýsingar sem beðið er um að tengjast þeirri starfsemi viðkomandi aðila sem telst til samkeppnisrekstrar hans. Í þriðja lagi verður að hafa verið tekin afstaða á grundvelli ígrundaðs mats um að þeir samkeppnishagsmunir hinnar opinberu stofnunar eða fyrirtækis sem um ræðir séu það verulegir að nauðsynlegt sé að halda þeim leyndum, sbr. 1. og 2. mgr.

Ákvæði 6. tölul. 1. mgr. endurspeglar 5. tölul. 10. gr. upplýsingalaga en þar er heimilað að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast enda hafi þau að geyma upplýsingar um fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum ríkis eða sveitarfélaga sem yrðu þýðingarlaus eða skiluðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almannavitorði. Markmið ákvæðisins er að hindra að nokkur geti aflað sér á ótilhlýðilegan hátt vitneskju um fyrirhugaðar ráðstafanir á vegum hins opinbera.

Með ráðstöfunum á vegum ríkis og sveitarfélaga er m.a. átt við fyrirhugaðar ráðstafanir í efnahags- og fjármálum, svo sem aðgerðir í gjaldeyrismálum, skattamálum, tollamálum og öðrum málum er varða tekjuöflun hins opinbera. Ákvæði þetta getur þannig í sumum tilvikum verndað sömu hagsmuni og ákvæði 3. tölul. Hér undir falla einnig ráðstafanir sem ætlað er að tryggja öryggi, svo sem fyrirhugaðar eftirlitsaðgerðir lögreglu og annarra yfirvalda í þágu umferðaröryggis. Þá geta fyrirhugaðar eftirlitsaðgerðir heilbrigðiseftirlits svo og Vinnueftirlits ríkisins fallið hér undir. Hið sama gildir um fyrirhugaðar ráðstafanir er tengjast skatt- og tolfiftirliti. Með prófum í skilningi ákvæðisins er átt við hvers konar prófraunir sem opinberir aðilar standa fyrir. Augljóst er að eigi próf að geta gefið óvillhalla niðurstöðu er nauðsynlegt að halda öllum prófgögnum leyndum áður en það er þeytt. Ekki er aðeins um að ræða próf í hefðbundnum menntastofnunum heldur einnig próf fyrir ökumenn, flugmenn o.s.frv. Í síðasta málslið ákvæðisins er síðan áréttað til skýringar hvenær þagnarskyldan fellur niður og bætt við „nema önnur þagnarskylduákvæði eigi við“. Þessi síðastnefnda regla er hér tekin fram til skýringar og vegna samhengis, en hún er almenn og á einnig við þegar önnur ákvæði greinarinnar eru skýrð.

Ákvæði 7. tölul. 1. mgr. eru í samræmi við 6. tölul. 10. gr. upplýsingalaga og h-lið 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2003/4/EB frá 28. janúar 2003 um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/313/EB, en hún var tekin inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 123/2003 hinn 26. september 2003.

Ákvæði 8. tölul. 1. mgr. endurspeglar 1. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Þegar þagnarskylduákvæði um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga eru skýrð verður að hafa í huga að markmið ákvæðanna er að tryggja einn af þeim þáttum sem felst í einkalífsvernd 71. gr. stjórnarskrárinnar að því leyti sem heimilt er að setja tjáningarfrelsi skorður samkvæmt 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Ef telja verður að upplýsingar séu það viðkvæmar, út frá almennum sjónarmiðum, að þær eigi ekki erindi við allan þorra manna kemur til greina að fella þær undir þagnarskyldu. Þannig er meginþorri upplýsinga sem snertir heilsuhagi nafngreindra einstaklinga háðar þagnarskyldu. Upplýsingar um grun eða vitneskju um sjúkdóma manna, svo og upplýsingar um önnur tengd einkamálefni sem finna má í læknisvottorðum og öðrum gögnum sem tilheyra sjúkraskrá almennt eru þannig almennt háðar þagnarskyldu. Hið sama gildir almennt um skýrslur sálfræðinga og félagsráðgjafa um skjólstæðinga sína. Þá eru upplýsingar sem snerta vernd barna og ungmenna, forsjá eða umgengni við börn almennt háðar þagnarskyldu. Hið sama á við mál sem koma til kasta félagsmálayfirvalda sveitarfélaga og snerta félagsleg vandamál einstaklinga. Þá geta fjárhagsmálefni einstaklinga verið háð þagnarskyldu mæli lög ekki fyrir á annan veg. Þannig er t.d. óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum í skattamálum sem hafa að geyma upplýsingar um fjárhagsmálefni einstaklinga.

Ákvæði 9. tölul. endurspeglar 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Leyst er úr því hvort upplýsingar um fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja falli undir ákvæðið á grundvelli mats á því, hvort þar sé um að ræða svo mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni að ætla megi, með tilliti til aðstæðna í fyrirliggjandi máli, að það sé til þess fallið að valda hlutaðeigandi fyrirtæki tjóni séu upplýsingarnar á almanna vitorði. Hér er því gerð krafa um að hagsmunirnir séu virkir. Við matið verður að líta til þess hverju sinni hversu mikið tjón getur orðið og hvaða líkur séu á því að það muni hljóttast verði upplýsingarnar á almanna vitorði. Þegar allt þetta hefur verið virt verður að því búnu að meta hvort vegi þyngra hagsmunir fyrirtækisins eða þeir hagsmunir sem meginreglu 5. gr. upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum er ætlað að tryggja. Fyrirtæki, sem gert hefur kaup-, þjónustu- eða verksamning við opinberan aðila, getur ekki krafist þess að slíkur samningur sé undanþeginn aðgangi almennings svo samkeppnisáðilar fái ekki vitneskju um þau kjör sem þar hefur verið samið um. Fyrirtæki verða hverju sinni að vera undir það búin að mæta samkeppni frá öðrum aðilum, sbr. meginreglu þá sem fram kemur í 1. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Undir ákvæðið geta fallið viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Þannig geta t.d. fallið undir ákvæðið upplýsingar sem snerta áætlanir um framleiðslu á vörum og markaðssetningu þeirra. Hið sama gildir um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál. Undir þetta ákvæði falla ekki upplýsingar um að stjórnvöld, sem hafa á hendi opinbert eftirlit, hafi ákveðið að framkvæma rannsókn á tilteknu fyrirtæki. Slík tilvik geta aftur á móti fallið undir 6 tölul. 1. mgr. Ekki ríkir leynd um niðurstöður rannsókna nema í henni komi fram upplýsingar sem varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Þrátt fyrir það ríkir þó almennt ekki leynd um það hvort á vegum fyrirtækis fari fram mengandi starfsemi þótt slíkar upplýsingar geti haft skaðleg áhrif á ímynd fyrirtækis. Þá ríkir almennt heldur ekki þagnarskylda um upplýsingar er varða fæðuöryggi og vernd lífs og heilsu manna.

Þótt upplýsingar varði hagsmuni sem upp eru taldir í 1. til 9. tölul. 1. mgr. leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að þagnarskylda gildi um upplýsingarnar. Samkvæmt 2. mgr. verður að fara fram sérstakt mat hverju sinni og það er eingöngu heimilt að ákveða að upplýsingar lúti þagnarskyldu, sé það nauðsynlegt til verndar



ákveðnum opinberum- eða einkahagsmunum á grundvelli 1. mgr. Þannig verða hagsmunirnir sem verið er að vernda að vera nægilega *ákveðnir og sérgreindir*. Í öðru lagi leiðir af 1. mgr. að það verður að vera *nauðsyn* á því að halda upplýsingunum leyndum til að vernda *verulega* almanna- eða einkahagsmuni.

Í 3. mgr. er inntak þagnarskyldunnar nánar útskýrt. Skal hér áréttað að þagnarskyldureglurnar taka einnig til óskjalfestra upplýsinga sem starfsmaður kann að hafa komist að í starfi sínu eða vegna starfans.

Eins og nánar er vikið að í skýringum við 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að nokkur þagnarskylduákvæði verði felld úr lögum og ákvæði X. kafla stjórnarsýslulaga látin gilda í þeirra stað. Í lögum er hins vegar að finna nokkur þagnarskylduákvæði þar sem mælt er fyrir um þagnarskyldu við nánar tilgreindar starfsaðstæður. Ekki hefur verið haggð við slíkum ákvæðum en skv. 4. mgr. ber að skýra þau saman með ákvæðum X. kafla stjórnarsýslulaga mæli lög ekki fyrir á annan veg.

Þegar stjórnvaldi er falið að meta tiltekin álitaefni sem krefjast sérfræðipækkingar ber hlutaðeigandi stjórnvald ábyrgð á því samkvæmt rannsóknarreglunni að málið sé rannsakað af sérfræðingi á viðkomandi sviði. Hafi þeir starfsmenn, sem leysa eiga úr málinu, ekki nægilega þekkingu á úrlausnarefninu verða þeir að kalla sér til aðstoðar einhvern sem hefur til að bera slíka þekkingu. Þegar stjórnvöld kveða þannig verktaka til starfa sér til aðstoðar ber að taka fram í verksamningi að um þagnarskyldu hans fari skv. X. kafla stjórnarsýslulaga og er hann þá eftir það bundinn þagnarskyldu í samræmi við ákvæði kaflans um öll störf sín samkvæmt verksamningnum fyrir stjórnvöld.

Um b-lið (42. gr.).

Í þessari grein koma fram reglur sem telja verður að gildi á grundvelli óskráðra meginreglna. Þá má finna ýmis sérákvæði í lögum sem áréttá þessar meginreglur.

Stjórnvaldi er heimilt að miðla upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu til þriðja manns hafi bær aðili gefið samþykki sitt til þess. Einungis sá, sem á þá hagsmuni sem þagnarskyldureglunum er ætlað að vernda, eða sá sem upplýsingarnar varða beinlínis, er bær til að gefa samþykki sitt enda sé hann nægilega heill heilsu. Ef í sama skjali eru viðkvæmar upplýsingar um fleiri en einn einstakling sem eru undirorpnar þagnarskyldu verður að afla samþykki þeirra allra svo miðla megi upplýsingunum. Almenn þarf ekki að leita samþykkis þess, sem veitti stjórnvaldinu viðkomandi upplýsingar, ef það er annar aðili en sá er upplýsingarnar varða.

Þegar miðlað er viðkvæmum persónuupplýsingum, sem lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga taka til, verður samþykki hins skráða að uppfylla skilyrði 7. tölul. 2. gr. laganna. Ef um er að ræða almennar persónuupplýsingar verður samþykki að uppfylla skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000. Í öðrum tilvikum verður að gera nokkuð ríkar kröfur til þess að samþykki sé skýrt og ótvírátt. Í allnokkrum settum þagnarskylduákvæðum er að finna staðfestingu á þeirri meginreglu að samþykki þess, sem upplýsingar varða, heimili stjórnvaldi að miðla upplýsingunum. Um þetta má t.d. benda á 5. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, 2. mgr. 13. gr. laga nr. 74/1997 um réttindi sjúklinga og 2. mgr. 17. gr. laga nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn. Veiti aðili samþykki sitt fyrir miðlun upplýsinga má stjórnvald ekki miðla upplýsingunum í öðrum tilgangi eða til annarra aðila en samþykkið tekur skýrt til. Að sama skapi er óheimilt að miðla öðrum upplýsingum en þeim sem samþykkið nær til.

Ákvæðum þagnarskyldureglna er ætlað að koma í veg fyrir að veittar séu upplýsingar um *nafngreinda einstaklinga* eða *lögadila* sem hinar þagnarskyldu upplýsingar varða. Ef t.d. upplýsingar um einkamálefni einstaklinga eru í tölfraðilegu formi þar sem nafnleyndar er gætt og persónugreinanlegar upplýsingar að öðru leyti ekki veittar, auk þess sem úrtakið er nægilega stórt þannig að ekki er hægt að greina um hvaða einstaklinga er að ræða, er heimilt að birta slíkar upplýsingar almenningi. Regla af þessum toga er áréttuð í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þar kemur fram að upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu megi veita í samandregnu formi þannig að einstakir aðilar séu ópersónugreinanlegir. Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands er fjallað um þagnarskyldu starfsmanna Flugmálastjórnar. Þá segir í 3. mgr. 7. laganna að Flugmálastjórn sé heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfraðilegar upplýsingar um loftferðir og skulu þeir sem reka leyfisbundna starfsemi skyldir til að láta í té slíkar upplýsingar ef eftir er leitað.

Ákvarðanir og úrskurðir stjórnvalda, sem hafa að geyma upplýsingar sem þagnarskylda ríkir um, geta oft haft fordæmisgildi eða að öðru leyti þýðingu fyrir lýðræðislega umræðu. Heimilt er að birta slíkar ákvarðanir eftir að nöfn og önnur persónuauðkenni hafa verið afmáð úr ákvörðuninni þannig að almennt sé ekki unnt að rekja upplýsingarnar til þeirra, sem þær varða.

Upplýsingar, sem gerðar hafa verið opinberar á löglegan hátt, hætta að vera háðar þagnarskyldu frá og með slíkri birtingu. Þannig hætta viðskiptaupplýsingar um fasteignaviðskipti að vera háðar þagnarskyldu eftir að kaupsamningi um fasteign hefur verið þinglýst og með því gerður aðgengilegur almenningi. Þegar

einstaklingur tjáir sig viljandi opinberlega um einkamálefni sín sem þagnarskylda hefði að öðrum kosti ríkt um, hefur hann í verki samþykkt að aflétta leynd af þeim upplýsingum sem þannig hafa verið birtar. Upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu en hafa þannig verið gerðar opinberar á löglegan hátt, hætta að vera háðar þagnarskyldu frá og með slíkri birtingu. Þegar einstaklingur gagnrýnir stjórnvöld opinberlega fyrir afgreiðslu á máli hans er ekki hægt að líta á slík ummæli sem samþykki fyrir því að stjórnvöld megi í opinberum andsvörum sínum fjalla um þau einkamálefni hans sem þagnarskylda ríkir um. Aftur á móti er stjórnvöldum heimilt í andsvörum sínum að vísa til upplýsinga sem umræddur einstaklingur hefur sjálfur kunnert opinberlega. Í mörgum tilvikum eru slíkar upplýsingar aftur á móti ófullkomnar, villandi eða beinlínis rangar. Þá geta stjórnvöld ekki leiðrétt eða aukið við hinar þagnarskyldu upplýsingar í hinni opinberu umræðu og er af þeim sökum því í raun oft ómögulegt að fjalla á málefnalegna hátt um stjórnsýslumálið án þess að rjúfa þagnarskyldu. Því er oft ekki um annað að ræða fyrir hlutaðeigandi stjórnvald en að hafna því að tjá sig um umrædda gagnrýni með vísan til þagnarskyldu.

Í 5. mgr. er fjallað um það hvenær þagnarskylda lýkur með almennum hætti.

Um c-lið (43. gr.).

Í þessari grein er fjallað um tilvik sem strangt til tekið falla ekki undir þagnarskyldu heldur misnotkun á aðstöðu og nauðsynlegt er að stemma stigu við. Inntak þessa brots felst oft í því að starfsmaður, í krafti aðstöðu sinnar, aflar sér trúnaðarupplýsinga sem ekki hafa þýðingu fyrir rækslu starfa hans til þess að svala forvitni sinni. Miðli starfsmaður þessum upplýsingum til óviðkomandi hefur hann til viðbótar brotið þagnarskyldu sína.

Um d-lið (44. gr.).

Við samningu þessa ákvæðis var m.a. litið til 2. mgr. 13. gr. b norsku stjórnsýslulaganna. Markmið þessa ákvæðis er að skapa umgjörð um meðferð trúnaðarupplýsinga við meðferð stjórnsýslumála. Málsaðili getur nauðsynlega þurft á því að halda að fá t.d. aðgang að fjárhagsupplýsingum eða heilsufarsupplýsingum um gagnaðila til þess að geta varið hagsmuni sína. Á móti verður að gera þá kröfu, þegar slíkum persónuupplýsingum er miðlað af hálfu stjórnvalda til málsaðila, að hann sé bundinn þagnarskyldu um inntak þeirra og sé eingöngu heimilt að nota upplýsingarnar að svo miklu leyti sem nauðsynlegt er til að gæta hagsmuna sinna við meðferð málsins.

Sambærileg ákvæði er síðan að finna í 2. og 3. mgr. um vitni og einkaréttarlega umsagnaraðila. Þessum aðilum er einvörðungu heimilt að nota þær upplýsingar sem þeir fá aðgang að hjá stjórnvöldum og háðar eru þagnarskyldu, vegna þátttöku sinnar við meðferð málsins.

Áréttað skal að það er aðeins skylt að auðkenna skjöl sem trúnaðarmál skv. 4. mgr. 44. gr. frumvarpsins þegar stjórnvöld afhenda málsaðila, umboðsmanni hans, vitni eða álitsgjafa skjöl sem háð eru þagnarskyldu. Frumvarpið sjálft gerir ekki ráð fyrir annarri skyldu til merkingar skjala. Skv. 47. gr. frumvarpsins er hins vegar gert ráð fyrir að ráðherra geti sett nánari reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnsýslu ríkisins.

Um e-lið (45. gr.).

Þegar því er svarað að gildandi rétti hvort stjórnvald megi miðla rafrænt skráðum persónuupplýsingum til annars stjórnvalds er því svarað á grundvelli ákvæða laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Ef um er að ræða persónuupplýsingar sem ekki hafa verið skráðar rafrænt er á hinn bóginn ekki við neinar almennar reglur að styðjast þegar reynt er að svara því hvort miðla megi þeim á milli stjórnvalda, þegar sérákvæðum laga sleppir. Með ákvæði 1. mgr. er lagt er til að sömu almennu reglur gildi hér eftir um heimildir til miðlunar persónuupplýsinga á milli stjórnvalda, burt séð frá því hvaða tækni hefur verið notuð við skráningu þeirra. Ákvæðið tekur því til allra upplýsinga sem hafa verið skráðar eða vistaðar hjá stjórnvöldum án tillits til þeirrar tækni sem þar hefur verið notuð.

Ákvæði 2. mgr. eiga sér fyrirmynd í 30. gr. dönsku stjórnsýslulaganna. Markmið ákvæðisins er að koma í veg fyrir að upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu og einvörðungu afhentar stjórnvöldum í tölfraðilegum eða vísindalegum tilgangi séu notaðar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi.

Um f-lið (46. gr.).

Svo hægt sé að standa vörð um upplýsingar sem eru háðar þagnarskyldu og eru í vörslum stjórnvalda, nægir ekki að mæla fyrir um þagnarskyldu starfsmanna sem vinna með upplýsingarnar við úrlausn mála. Til staðar verður að vera virk skjalastjórn hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi og þar verður m.a. að vera viðhlítandi aðstaða og útbúnaður til þess að varðveita á fullnægjandi hátt skjöl, hvort sem þau eru rafrænt skráð eða á pappír. Markmið þessarar greinar er að mæla fyrir um það *hvaða yfirmenn* hjá stjórnsýslu ríkis

og sveitarfélaga beri að lögum ábyrgð á skjalastjórn stjórnvalda. Sá sem ber ábyrgð á skjalastjórn skal hafa frumkvæði að því að grípa til viðeigandi ráðstafana til að koma megi á traustri skjalastjórn hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi, m.a. í því skyni að vernda megi skjöl fyrir ólöglegri eyðileggingu, breytingu og óleyfilegum aðgangi.

Í 2. mgr. er vísað til laga um Þjóðskjalasafn Íslands, nú 5. gr. a laga nr. 66/1985. Ákaflega mikilvægt er að stjórnvöld haldi vel og skipulega utan um mál og gagnasöfn. Mikilvægt er einnig, til að tryggja samfellu í stjórnsýslunni og hagkvæmni, að gagnavistun og gagnameðhöndlun sé samræmd í stjórnsýslunni eftir því sem kostur er og fært þykir að teknu tilliti til sjónarmiða, svo sem um persónuvernd.

Um g-lið (47. gr.).

Í þessari grein frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari reglur til að tryggja örugga meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnsýslu ríkisins. Rétt er að taka fram að reglugerðarheimildin veitir ráðherra ekki heimild til þess að skilgreina nánar þagnarskyldu heldur veitir honum aðeins heimild til þess að mæla nánar fyrir um *meðferð* upplýsinga og skjala sem falla undir ákvæði laga um þagnarskyldu. Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði kveðið á um þau atriði sem lúta að öruggri meðferð upplýsinga, svo sem trúnaðarflokkun upplýsinga, þ.e. merkingu gagna með ákveðnu trúnaðarstigi sem jafnframt hefur í för með sér að aðgangi að upplýsingunum er stýrt. Þá er gert ráð fyrir að kveðið verði á um trygga varðveislu upplýsinga, ábyrgð og eftirlit með meðferð trúnaðarupplýsinga.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Í þessari grein er lagt til að 35 þagnarskylduákvæðum verði breytt í því skyni að fækka ófullkomnum og afar matskenndum þagnarskylduákvæðum sem gilda um starfsmenn stjórnsýslunnar. Með þessu er lagður grundvöllur að meiri lagaeiningu og fjárfjárleika um skýringu þagnarskylduákvæða þar sem ákvæði X. kafla stjórnsýslulaga munu þá gilda á flestum sviðum stjórnsýslunnar.