

Frumvarp til laga

um breyting á stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 (þagnarskylda).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013.)

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist eftirfarandi málsgrein:

Ákvæði X. kafla um þagnarskyldu gilda um alla stjórnarsýslu sem fram fer á vegum ríkis og sveitarfélaga.

2. gr.

Á eftir IX. kafla laganna kemur nýr kafli, er verður X. kafli og nefnist: **Þagnarskylda o.fl.** X. kafli laganna verður eftirleiðis XI. kafli og 41. gr. og 42. gr. verða eftirleiðis 48. gr. og 49. gr.

3. gr.

41. gr. laganna hljóðar svo:

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 gildra 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, þ.m.t. varnarmál.
- 2) Samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir.
- 3) Aðgerðir stjórnvalda til að fyrirbyggja afbrot, rannsókn sakamála svo og fullnustu refsinga. Hið sama gildir um vernd grunaðra, vitna og annarra sem tengjast sakamálum.
- 4) Viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra.
- 5) Fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum ríkis eða sveitarfélaga ef þau yrðu þýðingarlaus eða næðu 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.
- 6) umhverfismál, enda geti birting þeirra haft alvarleg áhrif á vernd þess hluta umhverfisins sem slíkar upplýsingar varða, t.d. heimkynni fágætra tegunda lífvera, steinda, steingervinga og bergmyndana.

- 7) 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.
- 8) 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 stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga er eingöngu heimilt að leggja á þagnarskyldu um upplýsingar að það sé 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 þagnarskyldar upplýsingar komist ekki til vitundar óviðkomandi við meðferð og varðveislu þeirra. Þagnarskylda helst þó látið sé af starfi.

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

Pegar stjórnvald kveður sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróðan mann þar sem hún telur þörf á skal í verksamningi tekið fram að um þagnarskyldu hans fari skv. ákvæðum X. kafla stjórnýslulaga 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.

4. gr.

42. gr. laganna hljóðar svo:

Takmarkanir og brottfall á þagnarskyldu

Stjórnvaldi er heimilt að miðla þagnarskyldum upplýsingum 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. Um samþykki til að miðla persónuupplýsingum fer samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Heimilt er að birta upplýsingar í tölfræðilegu formi sem byggðar eru á þagnarskyldum upplýsingum um einkahagsmuni 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 að breyttu breytanda um virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra einkaréttarlegra lögaðila.

Heimilt er að birta opinberlega stjórnvaldsákvarðanir 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 að breyttu breytanda um virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra einkaréttarlegra lögaðila.

Þagnarskyldar upplýsingar, sem gerðar hafa verið opinberar á löglegan hátt, hætta að vera háðar þagnarskyldu frá og með slíkri birtingu.

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

5. gr.

43. gr. laganna hljóðar svo:

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.

6. gr.

44. gr. laganna hljóðar svo:

Þagnarskylda málsaðila, vitna og umsagnaraðila

Þegar málsaðili fær á grundvelli 15. gr. laganna 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 á sama hátt bundnir þagnarskyldu að breyttu breytanda.

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 áhlits 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 samkvæmt þessari grein 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 trúnaðarmál með vísan til 41. gr. laga þessara.

7. gr.

45. gr. laganna hljóðar svo:

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.

8. gr.

46. gr. laganna hljóðar svo:

Skjalastjórn og varðveisla gagna

Ráðuneytisstjórnar, forstöðumenn stofnana, formenn stjórnsýslunefnda og framkvæmdastjórnar 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.

9. gr.

47. gr. laganna hljóðar svo:

Reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnsýslu ríkisins.

10. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Upplýsingalög, nr. 50/1996.* 3. mgr. 15. gr. laganna orðist svo: Nefndarmenn eru bundnir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga. 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 orðist svo: Á hverjum starfsmanni hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

3. *Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.* 2. málslíður 4. mgr. 30. gr. laganna orðist svo: Um þagnarskylduna gilda ákvæði X. kafla stjórnsýslulaga og skal brot á henni varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.

4. *Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.* 16. gr. laganna orðist svo: Þeir sem starfa samkvæmt lögum þessum eru bundnir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

5. *Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998.* 1. mgr. 8. gr. f. laganna orðist svo: Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs, forstjóri, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu sjóðsins eru bundnir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

6. *Lög um Byggðastofnun, nr. 106/1999.* 18. gr. laganna orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga hvílir á stjórnarmönnum og starfsmönnum Byggðastofnunar.

7. *Lög um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000.* 3. mgr. 3. gr. laganna orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga 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 orðist svo: Nefndarmenn er bundnir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

9. *Barnaverndarlög, nr. 80/2002.* 8. mgr. 4. gr. laganna orðist svo: Allir þeir sem vinna að barnavernd eru bundnir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

10. *Lög um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003.* 4. mgr. 37. gr. laganna orðist svo: „Starfsmenn Umhverfisstofnunar og nefndarmenn stýrinefndar eru bundnir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

11. *Raforkulög, nr. 65/2003.* Í stað 1. og 2. másl. 1. mgr. 29. gr. komi eftirfarandi málsliður: 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. másl. 1. mgr. 8. gr. komi eftirfarandi málsliður: Starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

13. *Lög um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004.* 1. mgr. 9. gr. laganna orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á nefndarmönnum rannsóknarnefndar flugslysa, starfsliði hennar og öðrum sem starfa í þágu nefndarinnar.

14. *Lög um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2004.* 1. másl. 6. mgr. 19. gr. laganna orðist 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 orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á nefndarmönnum rannsóknarnefndar umferðarslysa, forstöðumanni, starfsliði og öðrum sem starfa í þágu nefndarinnar.

16. *Samkeppnislög, nr. 44/2005.* 34. gr. laganna orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga 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 orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga hvílir á þeim sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara.

18. *Lög um atvinnuleysisstryggingar nr. 54/2006.*

a. Í stað síðustu tveggja málsliða 3. mgr. 5. gr. laganna komi eftirfarandi málsliður: Á nefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

b. 4. mgr. 6. gr. laganna hljóði svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

c. 4. mgr. 8. gr. laganna hljóði svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

d. 3. mgr. 11. gr. laganna hljóði svo: Á nefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

19. *Lög um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006.* 4. mgr. 5. gr. laganna orðist svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

20. *Lög um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, nr. 91/2006.* Ákvæði 22. gr. laganna orðist svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga 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. komi eftirfarandi málsliður: Starfsmenn Flugmálastjórnar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

22. *Lög um almannatryggingar, nr. 100/2007.*

a. 5. mgr. 8. gr. laganna orðist svo: Á nefndarmönnum, starfsmönnum og ráðgjöfum nefndarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

b. 2. másl. 4. mgr. 52. gr. orðist svo: Á starfsfólki Tryggingastofnunar og umboða hennar svo og starfsfólki sjúkratryggingastofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

c. 3. másl. 4. mgr. 52. gr. falli niður.

23. *Lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.* 11. gr. laganna orðist svo: Á starfsfólki Hagstofunnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

24. *Lög um samræmda neyðarsvörun, nr. 40/2008.* 1. másl. 7. gr. laganna orðist svo: Starfsfólk vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar er bundið þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

25. *Lög um fiskeldi, nr. 71/2008.* 3. másl. 3. mgr. 14. gr. laganna orðist svo: Um þagnarskylduna gilda ákvæði X. kafla stjórnssýslulaga 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. orðist svo: Nefndarmenn rannsóknarnefndar almannavarna og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

27. *Lög um leikskóla, nr. 90/2008.* 1. mgr. 8. gr. laganna orðist svo: Á starfsfólki leikskóla hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

28. *Lög um grunnskóla, nr. 91/2008.* 2. mgr. 12. gr. laganna orðist svo: Á starfsfólki grunnskóla hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnssýslulaga. Þagnarskylda starfsfólks grunnskóla nær ekki til atvika sem ber að tilkynna um lögum samkvæmt. Skal skólastjóri brýna skyldur þessar fyrir starfsfólki og sérstaklega tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum.

29. *Lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.* 51. gr. laganna orðist svo: Á starfsfólki sjúkratryggingastofnunarinnar og umboðsskrifstofa hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnssýslulaga. Hið sama gildir um þá sem sinna verkefnum fyrir sjúkratryggingastofnunina en eru ekki starfsmenn hennar.

30. *Lög um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga nr. 160/2008.* 8. gr. laganna orðist svo: Á starfsfólki stofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

31. *Lög um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010.* 4. gr. laganna orðist svo: Þagnarskylda hvílir á umboðsmanni skuldara og störfsmönnum stofnunarinnar skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

32. *Lög um mannvirki nr. 160/2010.* 1. mgr. 63. gr. laganna orðist svo: Eftirlitsaðilar og aðrir sem starfa samkvæmt ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

33. *Lög um fjölmiðla nr. 38/2011.*

a. 1. másl. 3. mgr. 11. gr. laganna orðist svo: Nefndarmenn og varamenn fjölmiðlanefndar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnssýslulaga.

b. 6. mgr. 23. gr. laganna orðist svo: Skoðunarstofa og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnssýslulaga við framkvæmd verkefnisins skv. 5. mgr.

34. *Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011.*

a. 4. mgr. 28. gr. laganna orðist svo: Sveitarstjórnarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnssýslulaga.

b. 2. mgr. 57. gr. laganna orðist 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 orðist svo: Um þagnarskyldu starfsfólks Umhverfisstofnunar og annarra stjórnvalda og stofnana sem sinna verkefnum samkvæmt lögum þessum fer samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga.

11. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta:

I Forsaga frumvarpsins

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 frumvarpstextan og skýringar við hann í kjölfar ábendinga frá stýrihópi sem skipaður var til að fylgja eftir þingsályktun Alþingis frá 16. júní 2010, þar sem samþykkt var að Ísland skapaði sér afgerandi lagalega sérstöðu um vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Í þingsályktuninni var m.a. ályktað að leitað yrði leiða til að styrkja tjáningarfrelsi, máfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi auk þess sem vernd heimildarmanna og afhjúpenda yrði tryggð.

Alþingi fól mennta- og menningarmálaráðherra að fylgja þingsályktunni eftir og að upplýsa þingið um framgang þess. 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 álitaefti 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 og er honum ætlað að hafa forsögn um 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, innlenda sem erlenda. Stýrihópnum var ætlað að skila tillögum sínum til ráðuneytisins í formi skýrslu með umfjöllun um helstu álitaefti 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 stýrihópurinn teldi þær falla vel að tilgangi þingsályktunarinnar. Er frumvarp þetta lagt fram í kjölfar ábendinga stýrihópsins.

Það er áréttað að mat flutningsmanna þingsályktunartillögunnar 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 tjáningarfrelsis 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. Með slíkri vernd yrði reynt 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, sbr. lög nr. 45/1998 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, en áður er þó brýnt að afmarka nánar til hverra atriða þagnarskylda opinberra starfsmanna nær hverju sinni. Eru tillögur þess efnis að finna í frumvarpinu.

II Nánar um efni 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 stjórnslulaganna árið 1985 var tekinn upp sérstakur kafli um þagnarskyldu í lögum og um leið felld úr ýmsum lögum mörg óljós þagnarskylduákvæði. Ekki þótt tímabært að gera slíka breytingu á íslenskum lögum samhliða setningu stjórnslulaga á árinu 1993. Af því leiðir því að eitt einkenna íslensks stjórnsluréttar um þagnarskyldureglur er *annars vegar* hversu 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. fram komi hverjir séu verndarhagsmunir reglnanna.

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 valdið vafa í framkvæmd um það hvort yfirmaður hafi það í hendi sér að útvíkka 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 tekið af skarið um að undir þagnarskyldu falla ekki lögbrot eða önnur ámælisverð háttsemi starfsmanna stjórnvalda.

Í frumvarpinu er því lagt til að útskýrt verði nánar hvað felst í þagnarskyldu opinberra starfsmanna, og 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 þagnarskyldum upplýsingum til þess að svala forvitni sinni. Það eru ekki aðeins starfsmenn stjórnslunnar sem taka þátt í meðferð mála, því einkaaðilar geta fengið aðgang að þagnarskyldum upplýsingum 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 er einvörðungu heimilt að nota þær þagnarskyldu upplýsingar sem þeir fá aðgang að hjá stjórnvöldum í þágu starfa sinna eða þátttöku við meðferð málsins.

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. Þá er að lokum tekið fram í frumvarpinu að undir þagnarskyldu opinberra starfsmanna falla ekki lögbrot eða önnur ámælisverð háttsemi starfsmanna stjórnvalda.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

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

Um 2. 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 3. gr.

Af 1. og 7. 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 hluta starfi eða fullu starfi. Loks tekur ákvæðið til verktaka sem stjórnvald hefur kvatt sér til ráðgjafar og aðstoðar, sé það tekið fram í verkamningnum, sbr. næst síðustu málsgrein greinarinnar.

Í 1. mgr. eru talin upp sjónarmið, 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 hvort veittur verður aðgangur að skjalinu á grundvelli upplýsingalaga. Ástæðan er sú að úrskurðarnefnd um upplýsingamál mun hér eftir sem hingað til hafa úrskurðarvarld 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, þ.m.t. varnarmál. Þetta ákvæði fellur að 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 sem undanþiggur aðgangi almennings upplýsingar um öryggi ríkisins og varnarmál þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast. Almenn 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. 42/2008 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 löggæsla og almannavarnir. Með hugtakinu öryggis- og varnarmál er í þeim lögunum 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. 6. gr. frv. á 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 6. 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 annars konar toga. Annars vegar er verið að forða því að erlendir viðsemjendur fái vitneskju um samningsmarkmið og samningsstöðu íslenskra stjórnvalda. Hins vegar er verið að tryggja góð samskipti og gagnkvæmt traust í skiptum við önnur ríki, þar á meðal innan þeirra fjölþjóðlegu stofnana sem ríkið á aðild að.

Samkvæmt 3. 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 sakamálum. Fyrirmynd ákvæðisins er 3. tölul. 27. gr. dönsku stjórnslaganna. 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 4. tölul. endurspeglar 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga en þar er heimilt 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 4. 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 5. tölul. 1. mgr. endurspeglar 4. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 en þar er heimilt 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 ef þau yrðu þýðingarlaus eða næðu 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 gengismálum, skattamálum, tollamálum og öðrum málum er varða tekjuöflun hins opinbera. Á sama hátt falla hér undir 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 tolleftirliti. Með prófi í skilningi ákvæðisins er átt við hvers konar prófraunir sem opinberir aðilar standa fyrir. Augljóst er að eigi próf að geta gefið óvilhalla 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 öikumenn, 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 síðast nefnda 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 6. tölul. 1. mgr. eru í samræmi við 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 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 7. tölul. 1. mgr. endurspeglar 1. másl. 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Þegar þagnarskylduákvæði um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga eru skýrð verður að hafa í huga að ákvæðin hafa það að markmiði að tryggja einn af þeim þáttum sem felst í einkalífsvörnd 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 vörnd 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 8. tölul. endurspeglar 2. másl. 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. 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 hljótast 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 3. 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 samkeppnisaðilar 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 5. tölul. 1.

mgr. Ekki ríkir leynd um niðurstöður rannsóknar 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 8. 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 leggja á þagnarskyldu um upplýsingar að það sé 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.

Þegar stjórnvaldi er falið að meta tiltekin álitaefni sem krefjast sérfræðiþekkingar 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 aðstoðara ber að taka fram í verksamningi að um þagnarskyldu hans fari skv. X. kafla stjórnsýslulaga og er hann þá eftir það bundinn þagnarskyldu í samræmi við ákvæði kaflans um öll störf sín skv. verksamningnum fyrir stjórnvöld.

Eins og nánar er vikið að í skýringum við 10. gr. frv. er gert ráð fyrir því að nokkur þagnarskylduákvæði verði felld úr lögum og ákvæði X. kafla stjórnsýslulaga 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 slík þau saman með ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga mæli lög ekki fyrir á annan veg.

Um 4. gr.

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

Stjórnvaldi er heimilt að miðla þagnarskyldum upplýsingum 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 þagnarskyldu varða verður að afla samþykki þeirra allra svo miðla megi upplýsingunum. Almennt þarf ekki að leita samþykkis þess, sem veitti stjórnvaldinu hinar þagnarskyldu 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 *lögaðila* 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 þagnarskyldar upplýsingar 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 þagnarskyldar upplýsingar, 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. Þagnarskyldar upplýsingar, sem þannig hafa 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 4. mgr. er fjallað um það hvenær þagnarskyldu lýkur með almennum hætti.

Um 5. 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 aflar sér trúnaðarupplýsinga í krafti aðstöðu sinnar sem ekki hafa þýðingu fyrir rækslu starfa hans til þess að svala forvitni sinni. Miðli starfsmaður aftur á móti þessum upplýsingum til óviðkomandi hefur hann til viðbótar brotið þagnarskyldu sína.

Um 6. gr.

Við samningu þessa ákvæðis var m.a. litið til 2. mgr. 13. gr. b norsku stjórnarsýslulaganna. Markmið þessa ákvæðis er að skapa umgjörð um meðferð trúnaðarupplýsinga við meðferð stjórnarsýslumála. 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 þagnarskyldu upplýsingar sem þeir fá aðgang að hjá stjórnvöldum vegna þátttöku sinnar við meðferð málsins.

Um 7. 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 1. mgr. 7. gr. frv. 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. 7. gr. frv. eiga sér fyrirmynd í 30. gr. dönsku stjórnarsýslulaganna. Markmið ákvæðisins er að koma í veg fyrir að þagnarskyldar upplýsingar sem einvörðungu eru afhentar stjórnvöldum í tölfærðilegum eða vísindalegum tilgangi séu notaðar í öðrum og ósamrímamlegum tilgangi.

Um 8. gr.

Svo hægt sé að standa vörð um þagnarskyldar upplýsingar, sem 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 ákvæða 8. gr. frv. er að mæla fyrir um það *hvaða yfirmenn* hjá stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga beri að lögum ábyrgð á skjalastjórn stjórnvalda. Sá sem ber ábyrgð á skjalastjórn ber að 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.

Um 9. gr.

Í þessari grein frv. er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnslu 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.

Um 10. 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 stjórnslunnar. Með þessu er lagður grundvöllur að því að koma á meiri lagaeiningu og fyrirsjáanleika um skýringu þagnarskylduákvæða þar sem ákvæði X. kafla stjórnslulaga munu þá gilda á flestum sviðum stjórnslunnar, en ætla má að forsendur séu fyrir hendi að samræmd skýringi komist á ákvæði X. kaflans eftir því sem tímar líða fram.

Um 11. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.