149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda)

Frá […]ráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi:

Þá gilda ákvæði X. kafla um tjáningarfrelsi og 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, **Tjáningarfrelsi, þagnarskylda o.fl.**, með átta nýjum greinum, 41.-48. gr., ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytist kafla- og greinatala samkvæmt því:

a. (41. gr.)

*Tjáningarfrelsi.*

Hver sá, sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga, hefur frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi hans, svo fremi sem þagnarskylda eða trúnaðar- og hollustuskyldur standa því ekki í vegi.

Undir þagnarskyldu falla ekki upplýsingar um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda.

b. (42. 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 opinbera- 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 upplýsingar um vernd grunaðra, vitna og annarra sem tengjast sakamálum,
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 náið 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.

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 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 skv. 136. gr. almennra hegningarlaga. Hafi ásetningur ekki staðið til verknaðarins varðar brot refsingu skv. 141. gr. sömu laga.

c. (43. 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 vinnslu 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 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 um virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra einkaréttarlegra lögaðila.

Þegar upplýsingar sem eru háðar þagnarskyldu hafa verið gerðar opinberar á löglegan hátt, svo sem þegar maður hefur augljóslega sjálfur gert upplýsingar opinberar um sig, 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.

d. (44. 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.

e. (45. 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 42. 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 42. 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 42. 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 42. gr. laga þessara.

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

f. (46. gr.)

*Miðlun upplýsinga til annars stjórnvalds.*

Um heimild stjórnvalds til að miðla skráðum persónuupplýsingum til annars stjórnvalds fer samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu 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.

g. (47. gr.)

*Þagnarskylda annarra sem veita borgurum þjónustu á vegum stjórnvalda.*

Þegar gerður er þjónustusamningur um að verktaki skuli rækja tiltekna þjónustu við borgaranna á vegum stjórnvalda skv. ákvæðum 40. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 eða annarra laga, skulu verktakinn og starfsmenn hans bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við að veita borgurum þjónustu og leynt á að fara skv. 42. gr. Brot á ákvæðum þessarar greinar varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga. Hafi ásetningur ekki staðið til verknaðarins varðar brot refsingu skv. 141. gr. sömu laga.

Ef sá samningur, sem gerður hefur verið við verktaka skv. 1. mgr., felur jafnframt í sér verklegar framkvæmdir, þjónustu við stjórnvöld og annað þess háttar, tekur þagnarskyldan einvörðungu til þess þáttar samningsins sem lýtur að því að veita borgurum þjónustu.

h. (48. gr.)

*Reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga.*

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari reglur til að tryggja örugga meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnsýslu 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. Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980.*

a. 2. málsl. 1. mgr. 83. gr. fellur brott.

b. 2. mgr. 83. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Vinnueftirlits ríkisins eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*2. Lög um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.* 1. mgr. 44. gr. laganna orðast svo: Á skatt- og tollyfirvöldum, starfsmönnum þeirra og erindrekum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*3. Lög um yfirskattanefnd, nr. 30/1992.* Í stað 1 .og 2. málsl. 19. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Á starfsmönnum yfirskattanefndar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga um það sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara, þar á meðal um tekjur og efnahag málsaðila.

*4. Lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992.* 15. gr. laganna orðast svo: Á þeim sem annast framkvæmd laga þessara af hálfu stjórnvalda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*5. Lög um lögbókandagerðir, nr. 86/1989.* 1. málsl. 3. mgr. 13. gr. laganna orðast svo: Á lögbókanda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*6. Lög um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992.* 54. gr. laganna orðast svo: Á þeim sem starfa samkvæmt lögum þessum af hálfu stjórnvalda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*7. Lög um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994.* 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. j. laganna orðast svo: Á þeim hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*8. Lög um umboðsmann barna, nr. 83/1994.* 6. gr. laganna orðast svo: Á umboðsmanni barna og starfsmönnum hans hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*9. Lög um matvæli, nr. 93/1995.* 2. málsl. 1. mgr. 23. gr. laganna orðast svo: Á þeim hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*10. Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995.* 26. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum skoðunarstofu og Neytendastofu og eftirlitsstjórnvalda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*11. Lögreglulög, nr. 90/1996.*

a. 1. mgr. 22. gr. laganna orðast svo: Lögreglumenn eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um annað starfslið lögreglu.

b. 2. mgr. 22. gr. laganna fellur brott.

c. 1. og 2. málsl. 6. mgr. 35. gr. a. laganna orðast svo: Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Nefndin er bundin þagnarskyldu um efni gagna og upplýsingar sem hún fær á ákæruvalds- og löggæsluembættum á sama hátt og starfsmenn þessara embætta.

*12. Lög um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996.* 1. málsl. 12. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum Mannvirkjastofnunar og rafskoðunarstofa hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*13. Lög um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997.* 15. gr. laganna orðast svo: Á stjórnendum Nýsköpunarsjóðs og öðrum sem vinna fyrir sjóðinn hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*14. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.* 18. gr. laganna orðast svo: Á hverjum starfsmanni hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*15. Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.* 1. mgr. 50. gr. laganna orðast svo: Þeir sem starfa samkvæmt lögum þessum af hálfu stjórnvalda eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*16. Lög um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, nr. 13/1998.* 1. málsl. 17. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*17. 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 stjórnsýslulaga.

*18. Lög um sjávarafurðir, nr. 55/1998.* 2. málsl. 1. mgr. 16. gr. laganna orðast svo: Á þeim hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*19. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998.* 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. laganna orðast svo: Stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*20. Lög um Byggðastofnun, nr. 106/1999.* 18. gr. laganna orðast svo: Stjórnarmenn og allir starfsmenn Byggðastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*21. Lög um lífsýnasöfn og söfn heilbrigðisupplýsinga, nr. 110/2000.*

a. 8. málsl. 4. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Þeir starfsmenn landlæknis sem starfa við framangreint eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

b. 9. og 10. málsl. 4. mgr. 7. gr. falla brott.

*22. Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.* 2. mgr. 26. gr. a. laganna orðast svo: Starfsmenn Orkustofnunar sem annast eftirlit á grundvelli laga þessara eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um sérfræðinga sem sinna eftirliti fyrir Orkustofnun, svo sem starfsmenn faggiltra skoðunarstofa og eftirlitsaðila.

*23. Lög um rafrænar undirskriftir, nr. 28/2001.* 1. málsl. 4. mgr. 20. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Neytendastofu eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

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

*25. Lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002.* 2. málsl. 6. mgr. 25. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Vinnumálastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga hvað varðar upplýsingar um mál sem stofnunin hefur til meðferðar á grundvelli laga þessara.

*26. Lög um vakstöð siglinga, nr. 41/2003.* 1. mgr. 16. gr. e. laganna orðast svo: Starfsmenn vakstöðvar siglinga eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*27. Lög um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003.* 4. mgr. 37. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Umhverfisstofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*28. Raforkulög, nr. 65/2003.* Í stað 1. og 2. málsl. 1. mgr. 29. gr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Starfsmenn stofnana sem annast eftirlit á grundvelli laga þessara eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*29. Lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.* Í stað 1. og 2. málsl. 1. mgr.8. gr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*30. Barnalög, nr. 76/2003.*

a. 3. mgr. 33. gr. laganna orðast svo: Þeir sem veita ráðgjöf skv. 1. mgr. eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

b. Í stað síðustu tveggja málsliða 6. mgr. 33. gr. A. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Þeir sem sinna sáttameðferð eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*31. Lög um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, nr. 83/2003.* 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Starfsfólk Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins er bundið þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*32. Lög um siglingavernd, nr. 50/2004.*

a. 1. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: Þeir sem starfa að siglingavernd eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

b. 2. mgr. 11. gr. laganna fellur brott.

*33. Samkeppnislög, nr. 44/2005.* 34. gr. laganna orðast svo: Þeir sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*34. Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005.* 21. gr. laganna orðast svo: Þeir sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*35. Tollalög, nr. 88/2005.* 1. málsl. 1. mgr. 188. gr. laganna orðast svo: Starfsmönnum tollstjóra ber þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*36. Lög um starfsmannaleigur, nr. 139/2005.* 2. málsl. 7. mgr. 10. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Vinnumálastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga hvað varðar upplýsingar um mál sem stofnunin hefur til meðferðar á grundvelli laga þessara.

*37. Lög um faggildingu o.fl., nr. 24/2006.* 15. gr. laganna orðast svo: Allir sem taka þátt í eða tengjast meðhöndlun umsókna um faggildingu eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*38. Lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006.*

a. Í stað síðustu tveggja málsliða 3. mgr. 5. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Á nefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

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

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

39*. Lög um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006.* 4. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: Á stjórnarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*40. Lög um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, nr. 91/2006.* 22. gr. laganna orðast svo: Þeir sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara og þeir sem Neytendastofa hefur veitt umboð til að framkvæma eftirlit á grundvelli laganna eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*41. Lög um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, nr. 26/2007.* 2. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn og starfsmenn nefndarinnar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*42. Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007.* 2. málsl. 9. mgr. 13. gr. laganna orðast svo: Starfsmenn Vinnumálastofnunar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga hvað varðar upplýsingar um mál sem stofnunin hefur til meðferðar á grundvelli laga þessara.

*43. Lög um almannatryggingar, nr. 100/2007.* 1. mgr. 46. gr. laganna orðast svo: Á starfsfólki Tryggingastofnunar og umboðsskrifstofa hennar svo og starfsfólki sjúkratryggingastofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

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

*45. Lög um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008.* 1. málsl. 2. mgr. 23. gr. laganna orðast svo: Á skoðunarmanni hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga gagnvart öðrum en Fjármálaeftirlitinu.

*46. Varnarmálalög, nr. 34/2008.* 22. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum stofnana, verktaka og annarra aðila sem vinna við einstök verkefni samkvæmt lögum þessum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*47. Lög um samræmda neyðarsvörun, nr. 40/2008.* 1. málsl. 7. gr. laganna orðast svo: Starfsfólk vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar er bundið þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*48. Lög um fiskeldi, nr. 71/2008.* 4. málsl. 3. mgr. 14. gr. laganna orðast svo: Um þagnarskylduna gilda ákvæði X. kafla stjórnsýslulaga og skal brot á þeim varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

*49. Lög um almannavarnir, nr. 82/2008.* 2. mgr. 30. gr. orðast svo: Nefndarmenn rannsóknarnefndar almannavarna og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*50. Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008.* 1. málsl. 4. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: Ákærendur eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

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

*52. Lög um grunnskóla, nr. 91/2008.* Í stað 1. og 2. málsl. 2. mgr. 12. gr. laganna kemur nýr málsliður sem orðast svo: Á starfsfólki grunnskóla hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*53. Lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.* Í stað 1. og 2. málsl. 51. gr. laganna kemur nýr málsliður sem orðast svo: Á starfsfólki sjúkratryggingastofnunarinnar og umboðsskrifstofa hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*54. Lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, nr. 121/2008.* Í stað 2. og 3. málsl. 3. mgr. 7. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Á þeim hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*55. Lög um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, nr. 160/2008.* 8. gr. laganna orðast svo: Á starfsfólki stofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*56. Lög um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu, nr. 58/2010.* Í stað 1. og 2. málsl. 1. mgr. 10. gr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Á starfsmönnum ráðuneytisins og þeim aðilum sem það tilnefnir skv. 8. gr. hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*57. Lög um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010.* 4. gr. laganna orðast svo:Á umboðsmanni skuldara og starfsmönnum stofnunarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*58. 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 stjórnsýslulaga.

*59. Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011.*

a. 1. málsl. 4. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn, varamenn og starfsmenn fjölmiðlanefndar eru bundir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

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

*60. Lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011.* 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: Á nefndarmönnum og öðrum er vinna að rannsókn hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*61. Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011.* 1. málsl. 20. gr. laganna orðast svo: Á réttindagæslumönnum og persónulegum talsmönnum fatlaðs fólks hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*62. 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.

*63. Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, nr. 60/2012.* 1. mgr. 19. gr. laganna orðast svo: Á stjórnarmönnum, framkvæmdastjórum og öðrum starfsmönnum sem starfa á vegum starfsendurhæfingarsjóðs hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um endurskoðendur sjóðsins. Þagnarskyldan tekur m.a. til heilsufars þeirra sem leita til starfsenduhæfingarsjóðsins, svo sem um ástand þeirra, sjúkdómsgreiningu, horfur og meðferð.

*64.* *Lög um loftslagsmál, nr. 70/2012.* 1. mgr. 38. 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.

*65. Lög um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012.* 1. mgr. 19. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum Samgöngustofu hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*66. Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012.* 16. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum Vegagerðarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um sjálfstæða sérfræðinga sem starfa á vegum Vegagerðarinnar.

*67. Upplýsingalög, nr. 140/2012.* 3. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um þá sem nefndin kann að kveðja sér til aðstoðar.

*68. Lög um rannsókn samgönguslysa, nr. 18/2013* 1. mgr. 9. gr. laganna orðast svo: Þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga hvílir á nefndarmönnum rannsóknarnefndar samgönguslysa, starfsmönnum hennar og öðrum sem starfa í þágu nefndarinnar.

*69. Lög um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014.* 3. mgr. 9. gr. laganna orðast svo: Þeir sem sitja í fjármálastöðugleikaráði og kerfisáhættunefnd eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*70. Lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014.* 21. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum opinberra skjalasafna hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*71. Lög um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu, nr. 130/2014.* 2. mgr. 31. gr. laganna orðast svo: Á eftirlitsaðilum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*72. Lög um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015.* 6. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: Á nefndarmönnum og starfsmönnum nefndarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*73. Lög um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015.* 2. mgr.4. gr. laganna orðast svo: Á nefndarmönnum, starfsmönnum og ráðgjöfum nefndarinnar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*74. Lög um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.* 12. gr. laganna orðast svo: Á starfsmönnum Fangelsismálastofnunar, fangavörðum og öðrum sem starfa í fangelsum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*75. Lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016.* 15. gr. laganna orðast svo: Á þeim sem annast framkvæmd laga þessara af hálfu stjórnvalda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*76. Lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016.* 7. gr. laganna orðast svo: Á þeim sem annast framkvæmd laga þessara af hálfu stjórnvalda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*77. Lög um þjóðaröryggisráð, nr. 98/2016.*

a. Ný málsgrein bætist við 7. gr. laganna, og verður 1. mgr., svohljóðandi: Allir sem starfa á vegum þjóðaröryggisráðs eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

b. Í stað orðanna „skv. 7. gr.“ í 2. mgr. 11. gr. laganna kemur: skv. 2. mgr. 7. gr.

*78. Lög um Matvælastofnun, nr. 30/2018.* 4. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: Aðilar skv. 1. mgr. og starfsmenn þeirra eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*79. Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.* 28. gr. laganna orðast svo: Á þeim sem starfa samkvæmt lögum þessum af hálfu stjórnvalda hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

*80. Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.*

a. 1. mgr. 36. gr. laganna orðast svo: Á persónuverndarfulltrúa hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

b. 1. mgr. 44. gr. laganna orðist svo: Á stjórnarmönnum og starfsmönnum Persónuverndar hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um aðra sem vinna verkefni á vegum stofnunarinnar.

Greinargerð.

1. Inngangur

Þann 16. júní 2010 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 23/138 um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi 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 álitaefni 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 álitaefni 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.

Stýrihópurinn beindi ábendingum til forsætisráðuneytisins um að æskilegt væri að gera breytingar á stjórnsýslulögum nr. 37/1993, þar sem kveðið væri nánar á um inntak þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Brást ráðuneytið við með því að fá dr. jur. Pál Hreinsson dómara við EFTA-dómstólinn til að semja drög að frumvarpi um þetta efni ásamt skýringum. Var frumvarpið sett á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2015-2016 en ekki lagt fram á Alþingi.

Hinn 16. mars 2018 skipaði forsætisráðherra nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáning-ar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, sem var m.a. falið að fara yfir framangreint frumvarp. Það gerði nefndin og skilaði í kjölfarið af sér þessu frumvarpi, en nefndina skipa Eiríkur Jónsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, formaður, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, varaformaður, Birgitta Jónsdóttir, stjórnarformaður International Modern Media Initiative (IMMI), Hjálmar Jónsson, formaður Blaðamannafélags Íslands, Sigríður Rut Júlíusdóttir hæstaréttarlögmaður, Elísabet Gísladóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, Þröstur Freyr Gylfason, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Elísabet Pétursdóttir, lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Hafði nefndin samráð við dr. jur. Pál Hreinsson og frumvarpið er í öllum meginatriðum samhljóða eldra frumvarpi hans en bætt hefur verið við sérstöku ákvæði um tjáningarfrelsi.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, þar sem kveðið er nánar á um inntak þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Meginmarkmiðið er að skýrara verði en nú er til hvaða upplýsinga þagnarskylda taki en slíkt er mikilvæg forsenda tjáningarfrelsis. Um leið er lagt til að lögfest verði ákvæði um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna, sem felur í sér meginreglu um að þeir hafi almennt frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi þeirra.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

*2.1 Inngangur*

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 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. 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 mikilvægur liður í því 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.

Markmið frumvarpsins er ekki að auka við þagnarskyldu eða leggja á frekari þagnarskyldu. Með frumvarpinu er fyrst og fremst stefnt að því að þagnarskyldureglur verði skýrari, samræmdari og einfaldari. Flóknar og óljósar þagnarskyldureglur geta gert opinberum starfsmönnum erfitt um vik að nýta tjáningarfrelsi sitt og eru skýrar þagnarskyldureglur því mikilvæg forsenda tjáningarfrelsis.

*2.2 Tjáningarfrelsi og þagnarskylda*

Með nokkurri einföldun má segja að þagnarskylda opinberra starfsmanna feli í sér að lagt er bann við því að miðla eða notfæra sér 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. Brot á þagnarskyldu geta einnig falist í því að starfsmaður gerir ekki viðhlítandi ráðstafanir til þess að þagnarskyldar upplýsingar komist ekki til vitundar óviðkomandi. Þegar rætt er um *tjáningarfrelsi* opinberra starfsmanna tekur það ekki aðeins til þagnarskyldra upplýsinga heldur allra annarra atriða sem þeir vilja tjá sig um, þ.m.t. að láta í ljós skoðanir sínar og mat á einstökum álitaefnum. Reglur um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna spanna því mun víðtækara gildissvið heldur en lagaákvæði um þagnarskyldu.

Umræða hér á landi hefur enn sem komið er verið mun takmarkaðri um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna heldur en t.d. annars staðar á Norðurlöndunum. Þar hefur meginálitaefnið í umræðunni oft verið hvort og þá með hvaða hætti trúnaðar- og hollustuskylda opinberra starfsmanna takmarki tjáningarfrelsi þeirra.

Þegar fjallað er um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna verður að greina á milli þess hvenær starfsmaður kemur fram fyrir hönd tiltekins stjórnvalds eða hvort hann er að tjá persónulegar skoðanir sínar. Meginreglan er ótvírætt sú að opinberir starsfmenn hafa sama tjáningarfrelsi og hver annar samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósi fjölda opinberra starfsmanna og reynslu og þekkingar þeirra af rækslu opinberra verkefna hefði það mjög skaðleg áhrif á lýðræðislega umræðu ef þeim væri með lögum meinað að taka þátt í henni í stórum stíl. Auk þess leiðir það af 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar að tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna verða aðeins settar skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum. Ákvæði af svipuðum toga birtast í 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 19. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, sbr. auglýsingu nr. 10/1979. Settar þagnarskyldureglur sem taka til framangreindra verndarhagsmuna og teljast nauðsynlegar og samrýmast lýðræðishefðum takmarka þannig tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna um þær upplýsingar sem þær taka til.

Þegar ríkisstarfsmaður tjáir persónulegar skoðanir sínar gilda fáar reglur sem takmarka tjáningarfrelsi hans umfram almenna borgara. Á grundvelli trúnaðar- og hollustuskyldu ríkisstarfsmanna gagnvart þeirri stofnun eða embætti sem þeir starfa við gilda þó ákveðnar takmarkanir í þágu almannahagsmuna og allsherjarreglu varðandi innri málsmeðferð stjórnvalda til að tryggja starfshæfni þeirra.

Á ríkisstarfsmönnum hvíla trúnaðar- og hollustuskylda og fleiri tengdar starfsskyldur. Þannig segir í 1. mgr. 14. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 að starfsmanni sé skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Hann skuli forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem sé honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað geti rýrð á það starf eða starfsgrein sem hann vinni við. Samkvæmt 21. gr. laganna er m.a. heimilt að veita opinberum starfsmanni áminningu hafi framkoma hans eða athafnir í starfi eða utan þess að öðru leyti verið ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu.

Telja verður að hinar lögboðnu trúnaðar- og hollustuskyldur geti takmarkað tjáningarfrelsi þeirra ríkisstarfsmanna sem starfa næst ráðherra um þá ráðgjöf sem þeir hafa veitt honum. Talið hefur verið að forsenda eðlilegs samstarfs á milli ráðherra og ríkisstarfsmanna sem koma að ráðgjöf í málum sé að þeir síðarnefndu haldi trúnað um þær hugleiðingar og mat sem fram hefur farið við úrlausn máls.

Trúnaðar- og hollustuskyldurnar geta ekki aðeins takmarkað tjáningarfrelsi ríkisstarfsmanna heldur hafa þær einnig áhrif á það *hvernig* ríkisstarfsmenn mega tjá sig. Þannig verða ríkisstarfsmenn í hinni opinberu umræðu að gæta að því að *orðfæri og framganga* þeirra sé í samræmi við starfsskyldur þeirra. Þá verða þeir að tjá sig á *málefnalegan og viðhlítandi hátt*. Þannig hefur verið talið að trúnaðar- og hollustuskyldurnar standi því í vegi að starfsmenn setji fram *rangar upplýsingar* á starfssviði sínu. Ríkisstarfsmaður má ekki vísvitandi veita rangar upplýsingar eða þegja um mikilvægar upplýsingar, þannig að af hljótist augljóslega röng mynd af stjórnsýslu hlutaðeigandi stjórnvalds.

Af því sem að framan hefur verið rakið er ljóst að ríkisstarfsmönnum er að ákveðnu marki heimilt að setja fram gagnrýni á atriði innan síns starfssviðs án þess að fara út fyrir þau mörk sem tjáningarfrelsi þeirra eru sett af trúnaðar- og hollustuskyldum laga nr. 70/1996. Af framangreindum reglum leiðir einnig að yfirmönnum stofnana er óheimilt í skjóli stjórnunarheimilda sinna að setja tjáningarfrelsi starfsmanna sinna þrengri skorður en leiðir af þessum reglum.

*2.3 Almennt um þagnarskyldureglur*

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. Þar sem ekki þótti lag til þess að fara í sambærilega lagahreinsun hér á landi þegar íslensku stjórnsýslulögin voru sett, má segja að einkenni íslensks stjórnsýsluréttar að því er varðar þagnarskyldureglur felist í því *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 töluverðri einföldun má segja að ákvæði laga um þagnarskyldu hafi tvenns konar markmið. Í fyrsta lagi að vernda mikilvæga einkahagsmuni, svo sem friðhelgi einkalífs og mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Í öðru lagi að vernda mikilvæga almannahagsmuni, svo sem innra og ytra öryggi ríkisins, svo sem varnarmál.

Til einföldunar má segja að þagnarskyldureglur séu í meginatriðum settar fram í lögum með þrenns konar hætti: *Í fyrsta lagi* sem afar matskenndar vísireglur þar sem hvorki verður ráðið hvaða tegund upplýsinga þagnarskylda á að ríkja um né hverjir verndarhagsmunirnir eru. *Í öðru lagi* eru slík ákvæði sett fram sem vísireglur þar sem annað hvort verður ráðið hvað tegund upplýsinga þagnarskylda á að ríkja um eða hverjir verndarhagsmunirnir eru, nema hvort tveggja sé. *Í þriðja lagi* eru þagnarskylduákvæði sem sett eru fram á svo fastmótaðan hátt að nánast enginn vafi leikur á því til hvaða upplýsinga þau taki.

Afar mörg ákvæði eru í íslenskum lögum um þagnarskyldu og gilda flest þeirra um mjög afmarkaðan hluta stjórnsýslunnar. Lögfestar hafa verið nokkrar almennar þagnarskyldureglur, svo sem í 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, í 4. mgr. 28. gr. og 2. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þessar reglur nefnast *almennar þagnarskyldureglur* þar sem í þeim er ekki nánar tilgreint hvaða upplýsingar eða hagsmunir það eru sem halda ber trúnað um. Með ákveðinni einföldun má segja að almennt séu viðkomandi ákvæði orðuð svo að starfsmanni, eða öðrum sem fellur undir viðkomandi reglu, beri að halda trúnað um það sem leynt á að fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli máls. Þá er það einnig einkenni flestra almennra þagnarskyldureglna í íslenskum lögum að þar er ekki nánar tilgreint hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við mat á því hvort upplýsingar skuli falla undir þagnarskyldu eða ekki. Í *sérstökum þagnarskyldureglum* er nánar tilgreint hvaða upplýsingar það eru sem halda ber trúnað um, en ljóst er að þar undir fellur ekki nema hluti þeirra upplýsinga sem stjórnsýslan býr yfir. Af þessu leiðir að *óvissa* kann að vera um það hvaða upplýsingar eru háðar þagnarskyldu og hverjar ekki. Mikilvægt er að slíkur vafi sé ekki fyrir hendi eða a.m.k. að leitast sé við að draga úr honum svo sem kostur er. Búa þar að baki bæði hagsmunir þeirra sem starfa á hverjum tíma fyrir stjórnvöld og þagnarskylda hvílir á, en einnig þeir *mikilvægu hagsmunir almennings* sem lúta að því annars vegar að haldinn sé trúnaður um upplýsingar sem e.t.v. gætu stefnt öryggi borgaranna eða öðrum mikilvægum hagsmunum þeirra í voða og hins vegar að því að almenningi verði, á grundvelli upplýsingalaga eða annarra laga, veittur aðgangur að upplýsingum sem engin ástæða er til að halda leyndum.

*2.4 Tengsl þagnarskyldureglna við upplýsingarétt*

Reglur um aðgang almennings að upplýsingum annars vegar og reglur um þagnarskyldu sem hvílir á starfsmönnum stjórnvalda hins vegar eru að hluta tvær hliðar á sama peningnum. Ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012 lúta að rétti almennings til að óska eftir og fá aðgang að gögnum sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum og jafnframt að gögnum hjá tilteknum lögaðilum sem að meiri hluta eru í eigu opinberra aðila. Reglur um þagnarskyldu lúta að heimildum stjórnvalda, eða starfsmanna stjórnsýslunnar, til að láta af hendi upplýsingar til utanaðkomandi, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni. Í þessu felst ákveðin skörun reglna upplýsingalaga um rétt til aðgangs að gögnum og takmarkanir á þeim rétti annars vegar og þagnarskyldureglna hins vegar. Í upplýsingalögum er við þessu brugðist með því að þar er sérstaklega kveðið á um það í 2. málsl. 3. mgr. 4. gr. að ákvæði laga um almenna þagnarskyldu opinberra starfsmanna takmarki ekki rétt almennings til aðgangs að gögnum. Þess í stað eru í upplýsingalögum sjálfstæðar takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum sem almennt er ætlað að taka til sömu hagsmuna og almennum þagnarskyldureglum er ætlað að tryggja. Í úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefur gagnstæð regla hins vegar verið talin gilda um sérstök þagnarskylduákvæði með gagnályktun frá þessu ákvæði og nefndin margsinnis fallist á að þau takmarki upplýsingarétt almennings umfram fyrirmæli upplýsingalaga.

Jafnvel þótt í upplýsingalögum séu ákveðnar takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum taka þau ekki á öllum þeim álitamálum sem upp geta komið um heimildir starfsmanna stjórnsýslunnar til meðferðar upplýsinga. Hér má til að mynda nefna að þagnarskyldureglur kunna að hafa mikla þýðingu og leiðbeiningargildi þegar stjórnvöld standa frammi fyrir álitamálum um heimildir til að miðla upplýsingum innan stjórnsýslunnar. Hvað varðar heimildir stjórnvalda til að miðla persónuupplýsingum, bæði út fyrir stjórnsýsluna og innan hennar geta lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 haft mikilvæga þýðingu. Sambærileg viðmið og þar koma fram eru hins vegar almennt ekki í lögum um upplýsingar sem varða almannahag, öryggi ríkisins eða viðskiptahagsmuni lögaðila. Í framkvæmd hafa ákvæði upplýsingalaga um takmörkun á aðgangi almennings að upplýsingum haft ákveðna þýðingu við afmörkun á því hvaða upplýsingar falla undir lögbundna þagnarskyldu opinberra starfsmanna, en eins og að framan segir er ekki hægt að ganga út frá því að þau leysi öll þau álitamál sem upp kunna að koma í þessu sambandi.

Með hliðsjón af þeim reglum sem fram koma í upplýsingalögum má telja mikilvægt að endurskoða reglur um þagnarskyldu þeirra sem starfa hjá stjórnvöldum eða taka að sér verkefni fyrir stjórnvöld. Það er mikilvægt að samhljómur sé á milli ákvæða upplýsingalaga um rétt til aðgangs að gögnum og takmarkana á þeim rétti annars vegar og almennra reglna um þagnarskyldu opinberra starfsmanna hins vegar. Ekki verður fullyrt að slíkt samræmi sé að fullu til staðar í íslenskum rétti þótt út frá því megi að vísu ganga að almennt séu fremur litlar líkur á að upplýsingalög tryggi almenningi aðgang að upplýsingum sem samkvæmt almennum þagnarskyldureglum teljast háðar trúnaði. Þá er endurskoðun reglna um þagnarskyldu í íslenskum rétti einnig mikilvægur liður í því að auknar verði heimildir almennings til aðgangs að gagnagrunnum og skrám stjórnvalda, og í reynd einnig ákveðin forsenda þess að stjórnvöld geti á skilvirkan og öruggan hátt gert upplýsingar opinberar á vefsíðum eða birt þær opinberlega með öðrum hætti. Hér ber einnig að geta þess að vegna þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi, m.a. vegna aðildar að EFTA og Norður-Atlantshafssamningnum, hvíla á íslenskum stjórnvöldum ákveðnar skyldur til að tryggja öryggi upplýsinga sem tengjast starfsemi fjölþjóðlegra stofnana. Í 2. mgr. 4. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að lögin gildi ekki um upplýsingar sem trúnaður skal ríkja um samkvæmt þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að. Þessar skyldur geta engu að síður kallað á það að hugað sé að skýrleika þagnarskyldureglna og úrræðum við brotum á þeim ef við á.

*2.5 Samanburður við erlendan rétt*

Í nágrannaríkjum Íslands, t.d. Noregi og Danmörku, hafa verið settar umtalsvert ítarlegri reglur um þagnarskyldu þeirra sem starfa fyrir stjórnvöld en hér gilda. Í Noregi eru slíkar reglur að hluta til í upplýsingalögum en í Danmörku í stjórnsýslulögum. Í Svíþjóð eru einnig ítarlegar reglur um þagnarskyldu. Þær eru þó ekki að öllu leyti sambærilegar við þær sem gilda í Danmörku og Noregi og helgast það m.a. af því að þar eru reglur um upplýsingarétt almennings byggðar upp með nokkuð öðrum hætti en við á um þær tiltölulega líku reglur á þessu sviði sem gilda hér á landi, í Danmörku og Noregi. Hefur því við tillögugerð fremur verið litið til síðastnefndu landanna, einkum Danmerkur, en líkt og fyrr greinir hafa dönsku stjórnsýslulögin að geyma sérstakan kafla um þagnarskyldu.

*2.6 Nauðsyn og markmið lagasetningar*

Eins og fram hefur komið má segja að einkenni íslensks stjórnsýsluréttar að því er varðar þagnarskyldureglur felist í því *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.

Í ljósi þessa verður að telja mikilvægt að gera þagnarskyldureglur skýrari, einfaldari og samræmdari, sem er markmið frumvarps þessa. Með því eru þeir hagsmunir sem þagnarskyldureglunum er ætlað að vernda, svo sem friðhelgi einkalífs, betur tryggðir auk þess sem skýrar þagnarskyldureglur eru mikilvæg forsenda tjáningarfrelsis.

Um leið verður að telja mikilvægt að lögfesta ákvæði þess efnis að opinberir starfsmenn hafi frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi þeirra, svo fremi sem þagnarskylda eða trúnaðar- og hollustuskyldur standi því ekki í vegi. Í því sambandi athugast að hinum fjölmörgu þagnarskyldureglum í almennum lögum hefur ekki fylgt slíkt ákvæði, sem kann að bera með sér að opinberir starfsmenn megi ekki tjá sig um það sem tengist starfi þeirra. Með frumvarpinu er hins vegar lagt til að lögfest verði ákvæði sem ætlað er að undirstrika að tjáningarfrelsi sé meginreglan.

3. Meginefni frumvarpsins

Með frumvarpinu er lagt til að settar verði mun skýrari reglur um þagnarskyldu þar sem m.a. komi fram hverjir séu verndarhagsmunir reglnanna. Gert er ráð fyrir því að reglurnar verði í sérstökum kafla sem bætist við stjórnsýslulög nr. 37/1993, en fyrirmynd að því leyti má sjá í dönsku stjórnsýslulögunum.

Lagt er til að útskýrt verði nánar hvað felist í þagnarskyldu opinberra starfsmanna og hvaða hagsmuni þagnarskyldunni er ætlað að tryggja. 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 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 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.

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 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Í öllum tilvikum á að fylgja sömu reglum, þ.e. ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, svo samræmi verði í störfum stjórnvalda.

Í frumvarpinu er loks lagt til að umræddur kafli stjórnsýslulaga hefjist á sérstöku ákvæði um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna. Er því ætlað að endurspegla þá réttarstöðu sem leiðir af reglum stjórnskipunarréttar, en slíkt ákvæði verður að telja mikilvægt m.t.t. samhengis við þagnarskyldureglur og til leiðbeiningar fyrir opinbera starfsmenn. Þá er einnig kveðið skýrt á um að undir þagnarskyldu falli ekki upplýsingar um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda, en slíkt er mikilvægt að því er varðar tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Líkt og fyrr greinir má segja að þagnarskyldureglur hafi það markmið annars vegar að vernda mikilvæga einkahagsmuni, svo sem friðhelgi einkalífs, en hins vegar að vernda mikilvæga almannahagsmuni. Skýrar þagnarskyldureglur eru betur fallnar til þess en óskýrar að vernda umrædda hagsmuni auk þess sem þær eru þýðingarmiklar fyrir tjáningarfrelsi, þar sem hætt er við því að óskýrar reglur á þessu sviði hafi kælandi áhrif á tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna.

Ekki verður talinn vafi á því að efni frumvarpsins sé í samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og alþjóðlegar skuldbindingar. Þá verður að telja að tillögur frumvarpsins séu betur til þess fallnar að tryggja friðhelgi einkalífs og tjáningarfrelsi en núgildandi lagaákvæði, en nefnd réttindi njóta verndar 71. og 73. gr. stjórnarskrárinnar, sem og 8. og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

5. Samráð

Frumvarpið snertir með beinum hætti opinbera starfsmenn, þ.e. alla þá sem starfa á vegum ríkis eða sveitarfélaga, og afmarkar þá þagnarskyldu á þeim hvílir og um leið það tjáningarfrelsi sem þeir njóta. Frumvarpið snertir jafnframt alla þá sem hinar þagnarskyldubundnu upplýsingar taka til, sem og þá almannahagsmuni sem þagnarskyldu er ætlað að vernda og tjáningarfrelsi að þjóna.

Með samsetningu stýrihópsins á grundvelli þingsályktunar nr. 23/138 og nefndarinnar sem skilaði af sér frumvarpinu var leitast við að ná sem víðtækustu samráði við þau samtök og stofnanir sem málið snertir. Þannig sátu í nefndinni fulltrúar fjögurra ráðuneyta, fulltrúar Blaðamannafélagsins og IMMI, auk tveggja lögfræðinga með sérþekkingu á þessu sviði. [Gengið er út frá því að eftir skil nefndarinnar á frumvarpinu verði það sett til kynningar á Samráðsgátt stjórnvalda og öllum gefinn kostur á að veita umsögn um það, en nefndin hefur þegar gert fyrirvarsmönnum þeirra stofnana þar sem breyting verður á þagnarskyldureglum samkvæmt 5. gr. viðvart um frumvarpið.]

6. Mat á áhrifum

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, þ.á m. fyrir almannahagsmuni, stjórnsýsluna og starfsmenn hennar. Ekki verður séð að samþykkt frumvarpsins geti haft neikvæðar afleiðingar í för með sér.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að gildissvið X. kafla stjórnsýslulaga, sem nefnast mun „Tjáningarfrelsi, 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 stjórnvaldsákvarðanir. 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 tjáningarfrelsi, 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: Tjáningarfrelsi, þagnarskylda o.fl.

Um a-lið (41. gr.).

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að mælt verði fyrir um að hver sá, sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga, hafi frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi hans, svo fremi sem þagnarskylda eða trúnaðar- og hollustuskyldur standi því ekki í vegi.

Líkt og vikið er að í almennum athugasemdum að framan hefði það mjög skaðleg áhrif á lýðræðislega umræðu ef opinberir starfsmenn væru undanskildir henni. Í ljósi þessa og samhengisins vegna, sem og til almennrar leiðbeiningar fyrir opinbera starfsmenn, þykir rétt að árétta í upphafi kaflans, sem fjallar fyrst og fremst um þagnarskyldu, meginregluna um tjáningarfrelsi.

Um atriði sem ekki tengjast starfi hans nýtur opinber starfsmaður sama tjáningarfrelsis og hver annar borgari. Það er hins vegar sú tjáning sem tengist á einhvern hátt starfi hans sem álitamálum getur valdið og 1. mgr. er ætlað að ná til slíkrar tjáningar og kallast á við þær þagnarskyldureglur sem á eftir koma. Um leið er framsetningu kaflans ætlað að bera með sér að tjáningarfrelsi er meginreglan, sem þagnarskyldureglur eða trúnaðar- eða hollustuskyldur geta síðan takmarkað, á grundvelli 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar. Við samningu ákvæðisins var litið til þeirra reglna sem taldar eru leiða af tjáningarfrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu, samkvæmt dómaframkvæmd, og er ákvæðinu ætlað að vera til áréttingar á þeim.

Þau atriði sem takmarka tjáningarfrelsi viðkomandi starfsmanna samkvæmt ákvæðinu eru annars vegar þagnarskylda og hins vegar trúnaðar- og hollustuskyldur. Að þagnarskyldu verður nánar vikið í umfjöllun um síðari greinar frumvarpsins, sbr. og umfjöllun í almennum athugasemdum að framan, en áréttað skal að mælt er fyrir um þagnarskyldu í fleiri lagaákvæðum en hér eru lögð til.

Að trúnaðar- og hollustuskyldum opinberra starfsmanna var að nokkru vikið í almennum athugasemdum að framan, sbr. kafla 2.2, en þær hvíla m.a. á 1. mgr. 14. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Þar segir að starfsmanni sé skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skuli gæta kurteisi, lipurðar í starfi sínu og forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða getur varpað rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Af þessu leiðir að jafnvel þótt ríkisstarfsmenn hafi að meginstefnu til fullt frelsi til að tjá persónulegar skoðanir sínar, sem snerta með einhverjum hætti starf þeirra, þá gilda ákveðnar takmarkanir í þágu almannahagsmuna og allsherjarreglu varðandi innri málsmeðferð stjórnvalda til að tryggja starfshæfni þeirra. Örðugt er að afmarka með almennum hætti hvaða takmarkanir á tjáningarfrelsi leiða af trúnaðar- og hollustuskyldum, enda eru skyldurnar matskenndar. Nokkur viðmið má þó nefna. Þannig verður að telja að einungis komi til greina að takmarka tjáningarfrelsi opinbers starfsmanns um mál sem fellur undir starfssvið hans, en að hann hafi sama tjáningarfrelsi og aðrir um málefni sem ekki fellur undir starfssvið hans. Þá skiptir máli hvort starfsmaðurinn hefur tekið virkan þátt í meðferð máls sem hann tjáir sig um, enda verður tjáningarfrelsi starfsmanns sem ekki kemur nálægt því að undirbúa eða taka þátt í pólitískum eða stjórnsýslulegum ákvörðunum almennt ekki takmarkað. Þá geta heimildir til að tjá sig áður en ákvörðun er tekin í máli verið takmarkaðri en eftir að hún hefur verið tekin. Loks skal nefnt að opinberir starfsmenn hafa almennt víðtækar heimildir til að tjá sig um fjárveitingar á eigin starfssviði. Hér skal einnig áréttað, það sem nánar greinir í almennum athugasemdum að framan, að trúnaðar- og hollustuskyldur geta ekki aðeins takmarkað tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna, heldur hafa þær einnig áhrif á það hvernig þeir mega tjá sig. Þannig mega þeir t.d. ekki vísvitandi veita rangar upplýsingar eða þegja um mikilvægar upplýsingar er þeir tjá sig. Þá skal tekið fram að þegar starfsmaður tjáir sig fyrir hönd tiltekins stjórnvalds verða trúnaðar- og hollustuskyldurnar mun ríkari en ella. Í slíkum tilvikum er starfsmaðurinn t.a.m. bundinn af ákvörðunum yfirmanns síns í krafti stjórnunarheimildar hans um það hvort hann má yfirleitt tjá sig fyrir hönd stjórnvaldsins, og ef svo er, hvað hann má þá segja.

Tekið skal fram að hollustu- og trúnaðarskyldum starfsmanna sveitarfélaga er að nokkru leyti öðruvísi farið en ríkisstarfsmanna enda er ekki mælt fyrir um slíkar skyldur í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Í 1. mgr. 57. gr. laganna er hins vegar tekið fram að um starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fari eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga. Það ræðst því af kjarasamningi og ráðningarsamningi starfsmanns hverju sinni hvort og þá hvaða trúnaðar- og hollustuskyldur hvíla á honum. Með þessari grein frumvarpsins er ekki ætlunin að takmarka á nokkurn hátt tjáningarfrelsi þessara starfsmanna, á þann hátt að þær trúnaðar- og hollustuskyldur sem hvíla á ríkisstarfsmönnum leiði til þess að starfsmenn sveitarfélaga megi ekki tjá sig, heldur verður við beitingu ákvæðisins gagnvart starfsmönnum sveitarfélaga eðli málsins samkvæmt að horfa til þeirra trúnaðar- og hollustuskyldna sem á þeim hvíla.

Af framangreindu er ljóst, líkt og áður var nefnt, að trúnaðar- og hollustuskyldur koma ekki í veg fyrir að opinberum starfsmönnum sé að ákveðnu marki heimilt að setja fram gagnrýni á atriði innan síns starfssviðs. Af þessu leiðir einnig að yfirmönnum stofnana er óheimilt í skjóli stjórnunarheimilda sinna að setja tjáningarfrelsi starfsmanna sinna þrengri skorður en leiðir af framangreindum reglum. Í þessu sambandi skal áréttað að tjáning opinberra starfsmanna, þ.á m. sú gagnrýni sem þeir setja fram, er ákaflega mikilvæg hinni lýðræðislegu umræðu vegna þeirrar reynslu, innsýnar og sérþekkingar sem þeir búa yfir. Hér má til hliðsjónar benda á *Hrd. 2005, bls. 5105 (181/2005)*, þar sem ríkisskattsstjóri var sýknaður í meiðyrðamáli með þeim rökum m.a. það væri „ekkert óeðlilegt við það að stefndi sem ríkisskattstjóri láti í ljós opinberlega skoðanir sínar á því sem hann telur gagnrýnivert á sviði skattamála“. Eins má benda á ýmis álit umboðsmanns Alþingis, t.d. *UA 30. desember 2016 (8741/2015)*, þar sem segir m.a.: „Ég tel að leggja verði til grundvallar að opinberir starfsmenn hafi almennt talsvert rúmar heimildir til að láta í ljós skoðanir sínar og gagnrýni sem beinist að innri málefnum og starfsemi þeirrar stofnunar sem þeir starfa hjá.“. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur einnig margítrekað að opinberir starfsmenn njóti tjáningarfrelsis. Um leið krefjist eðli opinberrar þjónustu þess hins vegar að þeir séu bundnir trúnaðar- og þagnarskyldu. Hefur dómstóllinn í fjölmörgum dómum framkvæmt mat á því hvort takmörkun á tjáningu á grundvelli slíkrar skyldu hafi gengið of langt með tilliti til 10. gr. mannréttindasáttmálans og er ætlast til þess að litið verði til þeirra dómafordæma við túlkun á frumvarpsgreininni.

Lagt er til að í 2. mgr. 41. gr. verði kveðið á um það að undir þagnarskyldu falli ekki upplýsingar um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda. Ákvæðið snertir í reynd inntak þagnarskyldu, sem nánar er kveðið um í næstu grein frumvarpsins. Rétt þykir hins vegar að skipa þessu ákvæði í greininni um tjáningarfrelsi, til áréttingar á því að þær takmarkanir á tjáningarfrelsi sem koma í eftirfarandi þagnarskylduákvæðum, eigi ekki við um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda. Í reynd má segja að ákvæðið feli í sér einn anga svonefndrar uppljóstraraverndar, en vernd í þá veru má m.a. að finna í 13. gr. a laga nr. 70/1996, þar sem segir að óheimilt sé að láta starfmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur m.a. talað um „rétt opinberra starfsmanna og annarra starfsmanna til að greina frá ólögmætri háttsemi og ragnsleitni á vinnustað“, sbr. *MDE, Guja gegn Moldavíu, 12. febrúar 2008 (14277/04)*, en mat á því hvort slíkur réttur verður að víkja fyrir öðrum hagsmunum ræðst eins og gjarnan af heildarmati á ýmsum atriðum. Ætlast er til þess að við túlkun frumvarpsákvæðisins, sem getur ekki verið annað en vísiregla, verði m.a. litið til dómaframkvæmdar mannréttindadómstóls Evrópu. Þá skal tekið fram að ákvæðið tekur orðum sínum samkvæmt eingöngu til lögbrota eða annarrar ámælisverðrar háttsemi starfsmanna stjórnvalda en leiðir ekki til þess að engin þagnarskylda ríki um aðrar upplýsingar sem þeirri háttsemi kann að tengjast. Sem dæmi má nefna að starfsmaður fremji lögbrot við úrlausn um viðkvæmt málefni einstaklings. Ákvæðið leiðir þá til þess að það brýtur ekki gegn þagnarskyldu að greina frá brotinu. Hinar viðkvæmu upplýsingarnar um einstaklinginn verða hins vegar eftir sem áður háðar þagnarskyldu.

Um b-lið (42. gr.).

Af 1. og 6. mgr. greinarinnar 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 sakamálum. Fyrirmynd ákvæðisins er 3. tölul. 27. gr. dönsku stjórnsýslulaganna. 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. endurspegla 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 upplýsingabeiðni 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. endurspegla 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 tolleftirliti. Með prófum 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 þreytt. 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. endurspegla 1. málsl. 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. endurspegla 2. málsl. 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 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 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 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 6 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 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. sem taldir eru vega þyngra en tjáningarfrelsi og réttur til móttöku upplýsinga. 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.

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 aðstoðar 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 samkvæmt verksamningnum fyrir stjórnvöld.

Eins og nánar er vikið að í skýringum við 5. gr. frumvarpsins 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 haggað við slíkum ákvæðum en þau ber þá að skýra saman með ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga mæli lög ekki fyrir á annan veg.

Um c-lið (43. gr.).

Í þessari grein koma fram reglur sem taldar hafa verið gilda á grundvelli óskráðra meginreglna. Einnig má finna ýmis sérákvæði í lögum sem árétta 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. Almennt 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 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 90/2018 taka til, verður samþykki hins skráða að uppfylla skilyrði 8. tölul. 3. gr., 10. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2018, sbr. 11. tölul. 4. gr., 7. gr. og a-lið 2. mgr. 9. gr. Evrópsku persónuverndarreglugerðarinnar. 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 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, 2. mgr. 13. gr. laga um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 og 2. mgr. 17. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012. 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 tölfræðilegu 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 persónugreina þá einstaklinga sem um ræðir, er heimilt að birta slíkar upplýsingar almenningi. Regla af þessum toga er áréttuð í 3. mgr. 13. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, en þar kemur fram að upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu megi veita í samandregnu formi þannig að einstakir aðilar séu ópersónugreinanlegir.

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, sbr. 2. tölul. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, sbr. 1. tölul. mgr. 4. gr. og 26. tölul. formálsorða Evrópsku persónuverndarreglugerðarinnar.

Upplýsingar, sem gerðar hafa verið opinberar á löglegan hátt, hætta að vera háðar þagnarskyldu frá og með slíkri birtingu, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2018, sbr. e-lið 2. mgr. 9. gr. Evrópsku persónuverndarreglugerðarinnar. 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 augljóslega 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 kunngert 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 þagnarskyldu lýkur með almennum hætti.

Um d-lið (44. 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 e-lið (45. 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. Ákvæðið tekur aðeins til upplýsinga sem hlutaðeigandi stjórnvaldi var ekki skylt að veita málsaðila í ljósi undantekningarákvæða 16. og 17. gr. stjórnsýslulaga.

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.

Í frumvarpinu er farin sama leið og í 7. mgr. 27. gr. dönsku stjórnsýslulaganna og mælt fyrir um, að brjóti einstaklingur þagnarskyldu, sem lögð hefur verið á hann samkvæmt þessari grein frumvarpsins, skuli honum refsað á grundvelli sömu refsiheimilda og væri hann opinber starfsmaður.

Um f-lið (46. 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 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Ef um er að ræða persónuupplýsingar sem ekki hafa verið skráðar rafrænt og eiga ekki að verða hluti af skrá 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 tölfræðilegum eða vísindalegum tilgangi séu notaðar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi.

Um g-lið (47. gr.).

Þessi grein tekur til svonefndra þjónustusamninga sem stjórnvöld hafa að ákveðnum skilyrðum uppfylltum heimild til að gera samkvæmt ákvæðum 40. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og annarra laga. Hér má t.d. nefna 28. og 29. gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007, 41. gr. laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008, 2. mgr. 79. gr. og 2. mgr. 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Á grundvelli þessara laga hafa t.d. verið gerðir þjónustusamningar við einkaaðila um að veita almenningi eða öldruðum almenna heilbrigðisþjónustu, heimahjúkrun, um rekstur sjúkrahótels, rekstur hjúkrunarheimila fyrir aldraða, rekstur endurhæfingarstofnana, rekstur meðferðarheimila fyrir börn o.fl.

Hér er um að ræða þjónustu sem löggjafinn hefur með lögum ákveðið að hið opinbera skuli hafa á hendi og telst af þeim sökum til stjórnsýslu í efnismerkingu. Þau verkefni sem hér um ræðir eru þess eðlis að verktaki, samkvæmt þjónustusamningi, og starfsmenn hans eiga í beinu og nánu sambandi við borgarann og eru að veita honum þjónustu þar sem oft er þörf á að fjalla um heilbrigðisupplýsingar um hann svo og aðrar viðkvæmar persónuupplýsingar. Við þessar aðstæður er knýjandi þörf á því að réttaröryggi borgaranna um einkalíf sitt eigi að vera hið sama hvort sem ríkið, sveitarfélög eða einkaaðilar á þeirra vegum sinna þjónustunni. Því er lagt til að mælt verði fyrir um í greininni að þegar gerður er þjónustusamningur um að verktaki skuli rækja tiltekna þjónustu við borgaranna á vegum stjórnvalda samkvæmt ákvæðum 40. gr. laga nr. 123/2015 eða annarra laga, skuli verktakinn og starfsmenn hans bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við að veita borgurum þjónustu og leynt á að fara samkvæmt 41. gr. Brot á þagnarskyldunni varði refsingu samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga. Rétt er að taka fram að regla í framangreinda veru var áður að finna í 4. mgr. 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 en féll niður við setningu laga um opinber fjármál nr. 123/2015, án þess að nokkuð sé vikið að þeirri breytingu eða ástæðum hennar í lögskýringargögnum. Verður ekki séð að ætlunin hafi verið að hverfa frá þeirri stefnumörkun eldri laga að slíkir samningar skuli í engu breyta réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að. Með þessari grein er því leitast við að koma réttarástandinu í sambærilegt horf að þessu leyti og var fyrir 1. janúar 2016.

Um leið er lagt til að áréttað verði í greininni að ef þjónustusamningurinn felur jafnframt í sér verklegar framkvæmdir, þjónustu við stjórnvöld og annað þess háttar, taki þagnarskyldan einvörðungu til þess þáttar samningsins sem lýtur að því að veita borgurum þjónustu. Helgast það af því markmiði greinarinnar að tryggja einkalífsvernd þeirra borgara sem þjónustunnar njóta, en ekki annars konar hagsmuni, svo sem stjórnvalda eða viðkomandi verktaka.

Um h-lið (48. 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 skýringa.

Um 5. gr.

Í þessari grein er lagt til að ákvæðum um þagnarskyldu í 80 lagabálkum 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 fyrirsjáanleika um skýringu þagnarskylduákvæða þar sem ákvæði X. kafla stjórnsýslulaga munu þá gilda á flestum sviðum stjórnsýslunnar. Áréttað skal að að því marki sem þagnarskylduákvæði í öðrum lögum halda sér ber að skýra þau saman með ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga mæli lög ekki fyrir á annan veg.

Með hliðsjón af tengslum þagnarskylduákvæða og upplýsingaréttar almennings, sbr. kafla 2.3 og 2.4 í almennum athugasemdum við frumvarpið að framan, hefur það þýðingu að afmarka hver þeirra feli í sér almenna þagnarskyldu og hver sérstaka. Þar sem þau síðarnefndu hafa í réttarframkvæmd verið talin takmarka upplýsingarétt almennings umfram fyrirmæli upplýsingalaga þarf að gæta þess að þeim sé ekki breytt eða þau felld niður nema að yfirlögðu ráði. Áhrif þess að sérstakt þagnarskylduákvæði verði fellt niður eða því breytt þannig að eftir standi almenn tilvísun til X. kafla stjórnsýslulaga eru þau að um rétt almennings til aðgangs að gögnum sem þar eru talin upp fer samkvæmt almennum reglum laga um upplýsingarétt almennings. Þetta hefur í mörgum tilvikum í för með sér að aðila, sem fellur undir gildissvið upplýsingalaga, ber að framkvæma mat á því hvort hagsmunir almennings af aðgangi að upplýsingum vegi þyngra en hagsmunir af því að þær fari leynt áður en tekin er ákvörðun um afgreiðslu beiðni um aðgang að þeim. Þegar sérstök þagnarskylda ríkir um sömu upplýsingar er yfirleitt ekki gert ráð fyrir slíku mati, heldur ber að synja beiðni með fortakslausum hætti.

Við samningu frumvarpsins var farin sú leið að ákvarða í hvaða tilvikum sérstöku þagnarskylduákvæðin byggja á mikilvægum röksemdum um að verulegir hagsmunir kunni að vera fyrir borð bornir ef upplýsingalög giltu um rétt almennings til aðgangs að upplýsingunum sem um ræðir. Helstu breytingarnar sem lagðar eru til á sérstökum þagnarskyldureglum eru raktar hér á eftir ásamt lýsingu á helstu sjónarmiðum sem réðu matinu.

Ákvæði 1. mgr. 44. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988, 19. gr. laga um yfirskattanefnd nr. 30/1992 og 15. gr. laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992 hafa að geyma sérstakar þagnarskyldureglur um viðskipti einstakra manna og fyrirtækja í vörslum skatt- og tollyfirvalda, tekjur og efnahag málsaðila fyrir yfirskattanefnd og hagi einstakra viðskiptamanna þeirra sem annast framkvæmd laga um gjaldeyrismál. Óhætt þykir að leggja til breytingar á ákvæðunum þannig að sérstaka þagnarskyldan falli niður þar sem í langflestum tilfellum er um að ræða upplýsingar sem óheimilt væri að veita aðgang að samkvæmt 9. gr. og 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga og samsvarandi ákvæðum laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 og laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014. Enda þótt ákvæðin geri ráð fyrir að mat fari fram á því hvort hagsmunir almennings vegi þyngra en hagsmunir viðkomandi af leynd verður að telja að afar sérstök og veigamikil rök þyrftu að koma til svo þriðja aðila yrði veittur aðgangur að upplýsingum um fjárhagsmálefni einstaklinga eða fyrirtækja í vörslum viðkomandi opinberra aðila. Þá er jafnframt lagt til að 1. málsl. 1. mgr. 188. gr. tollalaga nr. 88/2005 verði breytt þannig að vísað sé til fyrirmæla X. kafla stjórnsýslulaga um þagnarskyldu starfsmanna tollstjóra.

Í 2. málsl. 3. mgr. 13. gr. laga um lögbókandagerðir nr. 86/1989 er að finna sérstaka þagnarskyldu að því er varðar upplýsingar í vörslum lögbókanda um það hvort gerð hefur farið fram eða um efni hennar, nema þegar tilteknar aðstæður eru uppi. Lagt er til að ákvæðið haldist óbreytt þar sem almenn lög um upplýsingarétt almennings hafa ekki að geyma samsvarandi sjónarmið við mat á því hvenær óhætt er að veita aðgang að upplýsingunum.

Sérstök þagnarskylda er hugsanlega fólgin í 26. gr. laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu nr. 134/1995 að því er varðar atriði sem starfsmenn skoðunarstofu, Neytendastofu og eftirlitsstjórnvalda hafa vitneskju um og viðskiptaleynd hvílir yfir. Þagnarskyldan er hins vegar orðuð með svo almennum hætti að óhætt þykir að um þessar upplýsingar fari samkvæmt almennum reglum um aðgang að upplýsingum um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga og lögaðila, en eins og áður greinir er almennt óheimilt að veita þriðja aðila slíkan aðgang.

Í 1. mgr. 22. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er að finna sérstaka þagnarskyldureglu um upplýsingar sem starfslið lögreglu býr yfir um einkahagi manna sem eðlilegt er að fari leynt, upplýsingar sem varða starfshætti lögreglu og fyrirhugaðar lögregluaðgerðir. Í fyrsta lagi taka lagaákvæði um upplýsingarétt almennings almennt ekki til upplýsinga um rannsókn sakamála og saksókn, sbr. 1. mgr. 4. gr. núg. upplýsingalaga nr. 140/2012. Að því leyti sem starfslið lögreglu býr yfir upplýsingum um einkahagsmuni sem varða ekki meðferð sakamála þykir óhætt að um aðgang almennings að þeim fari eftir 9. gr. og 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga. Upplýsingar um starfshætti lögreglu og fyrirhugaðar lögregluaðgerðir myndu jafnan falla undir 1. tölul. 10. gr. sömu laga sem heimilar takmörkun á upplýsingarétti almennings varðandi upplýsingar um öryggi ríkisins þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast. Um þetta má t.d. vísa til *úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-529/2014* þar sem nefndin staðfesti ákvörðun innanríkisráðuneytis á beiðni um aðgang að verklagsreglum lögreglu um beitingu skotvopna. Taka ber fram að frumvarpið gerir ráð fyrir því að um refsiábyrgð starfsliðs lögreglu fyrir brot á þagnarskyldu fari áfram að meginstefnu eftir 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga og myndu dómstólar líta til sömu sjónarmiða um beitingu ákvæðisins og hingað til, sbr. t.d. *Hrd. 14. janúar 2016 (279/2015)*. Þeir verndarhagsmunir sem endurspeglast í núg. 1. mgr. 22. gr. lögreglulaga eru að fullu verndaðir með 4., 6. og 8. tölul. 42. gr. frumvarps þessa.

Þá hefur 6. mgr. 35. gr. a lögreglulaga að geyma þagnarskyldureglu um efni gagna og upplýsinga sem eftirlitsnefnd með störfum lögreglu fær frá ákværuvalds- og löggæsluembættum á sama hátt og starfsmenn þessara embætta. Lagt er til að fremst í ákvæðið bætist við tilvísun til X. kafla stjórnsýslulaga um þagnarskyldu nefndarmanna en áfram fari um afhendingu gagna frá nefndinni eftir sömu reglum og gilda um ákæruvalds- og löggæsluembætti.

Með vísan til sömu sjónarmiða og rakin voru um þagnarskyldu starfsliðs lögreglu er lagt til að 4. mgr. 18. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 um þagnarskyldu ákærenda feli í sér tilvísun til X. kafla stjórnsýslulaga. Að því leyti sem þagnarskylda 2. málsl. ákvæðisins er sérstök myndu upplýsingar jafnan varða rannsókn sakamáls eða saksókn, en upplýsingaréttur almennings nær eins og áður greinir almennt ekki til slíkra upplýsinga, sbr. 1. mgr. 4. gr. núg. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Þagnarskylda í lögum um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 er sérstök um tilteknar upplýsingar um heilsufar sjúklings, ástand, sjúkdómsgreiningu, horfur og meðferð og aðrar persónuupplýsingar. Lagt er til að ákvæðið haldist óbreytt, m.a. með vísan til þess að ekki eru allir heilbrigðisstarfsmenn opinberir starfsmenn. Sama sjónarmið réði því að ekki eru lagðar til breytingar á ákvæðum um þagnarskyldu í lögum um dýralækna nr. 66/1998, lögum um málefni aldraðra nr. 125/1999 og lögum um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012.

Lagt er til að sérstöku þagnarskylduákvæðin um Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 og 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001, haldist óbreytt. Bent er á að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur skýrt bæði ákvæðin þannig að þau feli í sér bæði almenna og sérstaka þagnarskyldu, þannig að sérstaka þagnarskyldan er eingöngu talin ná yfir þær upplýsingar sem taldar eru sérstaklega upp í ákvæðunum. Miklir samfélagslegir hagsmunir eru hins vegar í því fólgnir að óviðkomandi aðilar fái ekki aðgang að viðkvæmum upplýsingum í vörslum stofnananna. Þá mæla bæði ákvæðin fyrir um sérstök skilyrði þess að viðkvæmum upplýsingum sé miðlað, þ.e. undantekningar frá þagnarskyldunni, sem mikilvægt er að gildi áfram. Þó er lagt til að 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 verði breytt þannig að þar verði að finna tilvísun til X. kafla stjórnsýslulaga. Svipuð breyting er lögð til varðandi lög um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001, þ.e. að 1. málsl. þagnarskylduákvæðis 4. mgr. 20. gr. laganna vísi til X. kafla stjórnsýslulaga en sérstök þagnarskylda gildi áfram um upplýsingar sem taldar eru upp í 2. málsl.

Sérstæð regla um þagnarskyldu er að finna í 1. mgr. 6. gr. laga um íslensku friðargæsluna nr. 73/2007. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögunum er tekið fram að þagnarskylda friðargæsluliða sé afdráttarlausari en sú sem hvíli almennt á opinberum starfsmönnum á grundvelli 18. gr. laga nr. 70/1996. Skýrist það af eðli þeirra upplýsinga sem friðargæsluliðar kunni að komast yfir og leynt verði að fara. Í þagnarskyldunni felist m.a. að íslenskum friðargæsluliðum beri að fara eftir öryggisreglum þeirrar alþjóðastofnunar sem annast viðkomandi verkefni um varðveislu og meðhöndlun trúnaðarupplýsinga. Í þessu ljósi eru ekki lagðar til breytingar á ákvæðinu.

Í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012 er að finna sérstaka þagnarskyldureglu um upplýsingar um heilsufar þeirra sem leita til starfsendurhæfingarsjóðsins. Telja verður óhætt að um rétt almennings til aðgangs að slíkum upplýsingum fari eftir almennum reglum upplýsingaréttarins en almennt er óheimilt að afhenda þær óviðkomandi, sbr. 9. og 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Með frumvarpinu er loks lagt til að sérstök þagnarskylda starfsmanna Samgöngustofu, hvað varðar upplýsingar um rekstur og viðskipti aðila sem þeir hafa eftirlit með, falli niður. Ítrekað skal að í breytingunni felst ekki að almenningur eigi ávallt rétt á slíkum upplýsingum, heldur gera upplýsingalög þvert á móti ráð fyrir að óheimilt sé að veita óviðkomandi aðgang að upplýsingum sem varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Breytingin hefur það eitt í för með sér að Samgöngustofu ber að meta í hverju tilviki hvort hagsmunir almennings af aðgangi að slíkum upplýsingum vegi þyngra en hagsmunir viðkomandi fyrirtækis eða lögaðila af því að þær fari leynt. Eðlilegt þykir að þetta mat fari fram við meðferð beiðni um aðgang að upplýsingum í vörslum Samgöngustofu í stað þess að unnt sé að synja henni fortakslaust, sbr. t.d. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 737/2018.