

Svar

forseta Alþingis við fyrirspurn frá Jóni Þór Ólafssyni um þagnarskyldu starfsmanna Alþingis um orð og athafnir þingmanna.

1. Er það svo að þagnarskylda og trúnaður starfsmanna Alþingis nái ekki til alls þess sem alþingismenn segja eða gera á sínum vinnustað og starfsmenn geta orðið vitni að, þ.m.t. í Skálanum og öðrum húsakynnum Alþingis, að því gefnu að ekki sé um neitt glæpsamlegt að ræða?

Orðið „trúnaður“ í fyrirspurninni vísar annars vegar til þagnarskyldu starfsmanna og hins vegar til sérstakrar trúnaðarskyldu (hollustuskyldu) þeirra (*d. loyalitet*). Hvort tveggja getur tekið til þess að miðla þagnarskyldum upplýsingum til óviðkomandi og hvernig starfsmaður kemur almennt á framfæri upplýsingum sem hann hefur fengið í starfi sínu.

Samkvæmt 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, (starfsmannalaga) er hverjum starfsmanni skylt að gæta þagmælsku um atriði sem hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins. Þagnarskylda helst þótt starfsmaður láti af starfi. Hún tekur til miðlunar upplýsinga um staðreyndir en ekki hugsana eða skoðana starfsmanna. Tilgangur þagnarskyldunnar er því að vernda nánar tilgreinda einkahagsmuni og/eða almannahagsmuni, þannig að þeim sé ekki miðlað til óviðkomandi. Í 18. gr. starfsmannalaga felst vísiregla þar sem þeir hagsmunir, sem njóta eiga verndar samkvæmt greininni, eru ekki tilgreindir sérstaklega. Inntak skyldunnar ræðst því nánar af fyrirmælum annarra laga. Þannig er t.a.m. talið í 8. tölul. 2. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, hvað teljist viðkvæmar persónuupplýsingar. Fyrirmæli yfirmanna verða enn fremur að hafa lögmætan tilgang. Þeim er t.a.m. ekki ætlað að dylja mistök eða ámælisverða háttsemi eða girða fyrir tjáningarfrelsi starfsmanna skv. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Við mat á því hvort upplýsingar teljist viðkvæmar vegna eðlis máls getur þurft að horfa til fyrirmæla 9. og 10. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, um heimild til þess að takmarka aðgang að upplýsingum um einka- og fjárhagsmálefni og um almannahagsmuni, sbr. 5. og 6. gr. eldri upplýsingalaga, nr. 50/1996. Hér má einnig vísa til 19. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, um þær reglur sem gilda um lokaða nefndarfundi og meðferð trúnaðarupplýsinga, en á grundvelli 18. gr. starfsmannalaga taka þær einnig til starfsmanna Alþingis. Slík regla er sett í þágu nefndarstarfs Alþingis en ekki einstakra þingmanna. Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið getur því þurft að meta hverju sinni hvort þagnarskylda skuli taka til ákveðinna upplýsinga, enda séu þær almennt ekki þekktar eða aðgengilegar.

Sérstakar reglur um trúnaðarskyldu starfsmanna, þ.m.t. Alþingis, hafa ekki verið settar í lög. Inntak þeirrar skyldu felst nánar í því að á starfsmanni hvílir almennt sú skylda, innan þeirra marka, sem lög setja hverju sinni, að sinna starfinu í samræmi við hagsmuni stjórnenda og taka virkan þátt í að leysa þau verkefni, áætlanir og markmið sem sett hafa verið. Trúnaðarskylduna má greina eftir því hvort hún er innan starfsins, en þar á meðal er þagnarskyldan (miðlun upplýsinga og framsetning þeirra) og hins vegar utan starfsins, en þar á meðal er tjáningarfrelsi starfsmanns og það sem nefnt er vammleysi ríkisstarfsmanns, sbr. 14.

gr. starfsmannalaga. Samkvæmt þeirri grein er starfsmanni „... skylt að rækja starf sitt með alúð og samvisskusemi í hvívetna. Hann skal gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Hann skal forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrd á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við.“

Auk framangreindra lagaákvæða skipta hér máli þær breytingar sem gerðar voru á starfsmannalögum með 4. og 5. gr. laga nr. 86/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur), er tóku gildi 2. júlí 2010. Er nú tekið fram í 13. gr. a laganna að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi. Þá er í 15. gr. laganna gert ráð fyrir því að settar séu siðareglur fyrir starfsmenn sem falla undir starfsmannalög. Um siðareglur starfsmanna Alþingis er fjallað í starfsmannahandbók skrifstofu Alþingis (bls. 21–22). Að því er varðar „trúnað“ starfsmanna er byggt á 18. gr. starfsmannalaga og jafnframt tekið fram að starfsmönnum sé „... óheimilt að nýta upplýsingar sem þeir fá í störfum sínum til persónulegra hagsbóta fyrir sjálfan sig eða aðra, eða á þann hátt að það skaði aðra“.

Framangreindar reglur setja ramma um trúnaðarskyldu og þagnarskyldu starfsmanna Alþingis. Trúnaðarskylda starfsmanna tekur eðli málsins samkvæmt mið af þeirri sérstöku starfsemi sem felst í störfum þingmanna og þjónustu við þá. Við ráðningu starfsmanna Alþingis er sérstaklega farið yfir þagnarskyldu og trúnað starfsmanna. Er starfsmönnum gerð grein fyrir að trúnaður ríki um allt það sem starfsmenn skrifstofunnar sjá og heyra á vinnustaðnum og leynt skal fara samkvæmt framansögðu og að þagnarskylda haldist eftir að látið er af starfi. Loks hafa stjórnendur í árlegum starfsmannasamtölum farið yfir þagnarskyldu og trúnað.

2. Hvenær brjóta starfsmenn Alþingis lög, reglur, vinnuskyldur eða starfssamning þegar þeir svara fyrirspurnum lögreglu um orð og athafnir þingmanna? En hvað með ef þeir neita að svara?

Komi í ljós að undangenginni málsmeðferð, þar sem gæta þarf að reglum stjórnsluréttar, t.a.m. um rannsókn máls og andmælarétt, að starfsmaður hafi brotið starfsskyldur sínar getur það leitt til starfsmannaviðurlaga; áminningar eða eftir atvikum uppsagnar. Að auki getur komið í ljós, að undangenginni sakamálarannsókn, að starfsmaður teljist með háttsemi sinni hafa gerst brotlegur við 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Hagnýti starfsmaður slíkar upplýsingar í eigin þágu eða þágu annarra er slíkt refsipýngjandi samkvæmt sömu grein. Almennir dómstólar dæma um sekt starfsmanns í slíkum málum.

Um samskipti starfsmanna Alþingis og lögreglu má vísa til fyrirmæla lögreglulaga, nr. 90/1996, þ.m.t. um skyldu til þess að aðstoða lögreglu við störf hennar, sjá hér t.a.m. 15. og 21. gr. þeirra laga. Þá er rétt að það komi fram að á lögreglumönnum hvílir einnig þagnarskylda skv. 18. gr. starfsmannalaga og sérstök þagnarskylda skv. 22. gr. lögreglulaga, en samkvæmt því má miðla þagnarskyldum upplýsingum til lögreglumanna. Það ræðst nánar að öðru leyti af atvikum máls hver geti orðið viðbrögð lögreglu sé henni synjað um upplýsingar í þágu starfa sinna, t.a.m. hvort krafist verði skýrslu af starfsmanni fyrir dómi, en reglur laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, er tóku gildi 1. janúar 2009, geta vikið til hliðar reglum um þagnarskyldu, sbr. XVIII. kafla laganna um vitni.