



Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 25.02.2019
Mál: 201902-0005

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

Alþýðusamband Íslands styður framgang frumvarpsins enda skýri það stöðu sem ef til vill hafi ekki verið nægilega skýr hingað til. Þó eru gerðar tvennar athugasemdir sem hér segir:

- Skilja má frumvarpið svo að það taki einungis til einstaklinga í hefðbundnu ráðningarsambandi svo og *sérfróðra einstaklinga* í verksambandi sbr. 4. mgr. fyrirhugaðrar 42. gr. hins nýja kafla laganna. ASÍ telur mikilvægt að ótvírætt væri í frumvarpstextanum að það taki til allra einstaklinga í óhefðbundnu ráðningar- eða vinnusambandi og sjálfstæðri verktöku sem búið geta yfir upplýsingum eða gögnum um brot á lögum eða um ámælisverða háttsemi sem tengist þeim sem unnið er fyrir án þess að þó að viðkomandi þurfi að vera „vinnuveitandi“ þeirra í hefðbundnum skilningi. T.d. getur það átt við um starfsmenn starfsmannaleiga sem leigðir eru til starfa innan fyrirtækja og stofnana, starfsmenn fyrirtækja sem sendir eru til þess að inna af hendi störf fyrir annan vinnuveitanda o.fl. en sem geta vegna þessa búið yfir gögnum eða upplýsingum um aðra en hefðbundinn vinnuveitanda sinn. Má í þessu sambandi hafa í huga allan þann fjölda sem starfa fyrir stofnanir og opinber fyrirtæki t.a.m. við ræstingar og aðra stoðþjónustu. Til þess að eyða vafa hér um og til þess að tryggja að lögin taki til allra þeirra réttarsambanda, starfa og aðstæðna sem æskilegt er að þau taki til og veiti vernd mætti setja fram í lagatextanum skilgreiningu þeirra hugtaka sem lögin nota.
- Þrátt fyrir að ekki sé gerð efnisleg athugasemd við fyrirhugaða breytingu á 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldu opinberra starfsmanna, þá er gerð athugasemd við það að samráð var ekki haft við heildarsamtök á vinnumarkaði um þá breytingu líkt og er þó skylt að gera skv. 52. gr. sömu laga.

Virðingarfyllt,

Halldór Oddsson

Lögfræðingur hjá ASÍ.

halldoro@asi.is / s. 535-5600

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 2019

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda)

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál.

BSRB styður frumvarpið efnislega og hvetur til þess að það verði að lögum. Að mati BSRB er jákvætt að kveða skýrt á um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna og einfalda og skýra þann lagaramma sem gildir á því sviði. BSRB gerir ekki efnislegar athugasemdir við frumvarpið.

BSRB vill þó koma því á framfæri að þrátt fyrir að ekki séu gerðar efnislegar athugasemdir við fyrirhugaða breytingu á 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna er gerð athugasemd vegna skorts á samráðs við heildarsamtök á vinnumarkaði um þá breytingu líkt og skylt er að gera skv. 52. gr. starfsmannalaga. Óskað var eftir athugasemdum BSRB við frumvarpsdrög sambærileg þeim sem nú liggja fyrir í desember 2013. Frumvarp það var aldrei lagt fram á Alþingi og hefði því verið eðlilegt að boða til samráðs að nýju þar sem svo langur tími er liðinn. Skv. þeim upplýsingum sem BSRB hefur var ekki leitað til annarra heildarsamtaka vegna málsins.

Fyrir hönd BSRB

A handwritten signature in blue ink, reading 'Dagný Aradóttir Pind', is positioned above the printed name.

Dagný Aradóttir Pind
lögfræðingur



FJÖLMIDLANEFND

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Alþingi v/Austurvöll

150 Reykjavík

Reykjavík, 15. febrúar 2019

Mál nr. 2019-1891

Efni: Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda).

Við er til erindis frá nefndarsviði Alþingis frá 5. febrúar 2019. Með erindinu var fjölmiðlanefnd sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál. Var þess óskað að umsögn bærist eigi síðar en 26. febrúar 2019.

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

Frumvarpið byggir í grunninn á þingsályktun nr. 23/138, um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis, sem samþykkt var af Alþingi 16. júní 2010. Í kjölfar greiningar mennta- og menningarmálaráðuneytisins á þingsályktuninni skipaði mennta- og menningarmálaráðherra stýrihóp sem falið var að leiða vinnu ráðuneytisins við greiningu og úttekt á lagaumhverfinu hér á landi og erlendis með tilliti til efnis þingsályktunar nr. 23/138. Fulltrúi fjölmiðlanefndar tók virkan þátt í starfi stýrihópsins sem benti á mikilvægi þess að gera breytingar á ákvæðum er varða þagnarskyldu opinberra starfsmanna sem nú er að finna í

drögum að frumvarpi til breytinga á stjórnsýslulögum og er hér til umsagnar. Nánast samhljóða frumvarp því sem hér er til umfjöllunar var á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2015-2016 en var ekki lagt fram á Alþingi. Fjölmiðlanefnd skilaði umsögn um drög að frumvarpi til breytingar á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 að beiðni forsætisráðuneytisins 28. nóvember 2013.

Eitt af markmiðum laga um fjölmiðla nr. 38/2011 er að stuðla að tjáningarfrelsi og rétti til upplýsinga, sbr. 1. gr. laganna. Af þeim sökum fagnar fjölmiðlanefnd því að markmið frumvarpsins sé ekki að auka við þagnarskyldu, heldur sé því frekar ætlað að skýra reglur sem um þagnarskyldu gilda til þess að gera opinberum starfsmönnum betur kleift að nýta tjáningarfrelsi sitt. Þannig er meðal annars nánar kveðið á um hverjir verndarhagsmunir reglnanna séu sem gefur þeim sem starfa samkvæmt lögunum einnig skýrari mynd af því hvað fellur utan verndarandlags reglnanna.

Þá er e. liður (45. gr.) frumvarpsins sem fjallar um þagnarskyldu málsaðila, vitna og umsagnaraðila afar mikilvægt ákvæði að mati fjölmiðlanefndar þar sem kveðið er á um hvenær stjórnvöld geta bundið málsaðila þagnarskyldu og hver viðurlög við brot á þeirri skyldu séu. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að hægt sé að binda málsaðila þagnarskyldu undir meðferð máls þegar aðili máls fær á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga aðgang að skjali sem hefur að geyma viðkvæmar upplýsingar og er trúnaðarmerkt með vísan til 42. gr. laganna. Í þeim málum sem tekin eru til efnislegrar málsmeðferðar hjá nefndinni er annar málsaðila ávallt fjölmiðill. Það er viðkvæmt og vandmeðfarið mál að takmarka tjáningarfrelsi fjölmiðla og því sérstaklega mikilvægt að hafa skýrt lagaákvæði fyrir þeim takmörkunum. Að sama skapi er að mati fjölmiðlanefndar mikilvægt að reglugerð sem sett verður á grundvelli h. liðar (48. gr.) frumvarpsins m.a. um trúnaðarmerkingu upplýsinga kveði skýrt á um hvernig trúnaðarskjöl skuli úr garði gerð.

Helsta breytingin sem gerð hefur verið frá frumvarpinu sem var á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2015-2016 er hið sérstaka ákvæði um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna sem er að finna í a. lið (41. gr.) frumvarpsins. Fjölmiðlanefnd telur það jákvætt að skýrt sé kveðið á um að meginreglan sé sú að hver sá sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga hafi frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi hans, svo framarlega sem þagnarskylda eða trúnaðar- og hollustuskyldur standi því ekki í vegi. Til að þess að tjáningarfrelsið og ákvæðið verði raunverulega virkt þurfa reglur um þagnarskyldu að vera afar skýrar. Hættan er að undantekningarreglurnar verði heldur túlkaðar rúmt en þröngt þar sem refsing liggur við broti á þagnarskyldu. Að sama skapi er óljóst hvaða takmarkanir á tjáningarfrelsinu leiða af trúnaðar- og hollustuskyldum starfsmanna. Því setur fjölmiðlanefnd spurningarmerki við það hversu mikla raunverulega þýðingu ákvæðið komi til með að hafa í framkvæmd.

Að öðru leyti vísar fjölmiðlanefnd til fyrri umsagnar um drög að frumvarpi til breytinga á stjórnsýslulögum frá 28. nóvember 2013 þar sem fram kemur að afstaða nefndarinnar hafi

komið fram með framlagi fulltrúa fjölmiðlanefndar í stýrihóp skipuðum af mennta- og menningarmálaráðherra í maí 2012.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,



Elfa Yr Gylfadóttir



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 25. febrúar 2019.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), þskj. 809, 493. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar en þar eru lagðar til breytingar á stjórnarsýslulögum í þeim tilgangi að kveða á með skýrari hætti um til hvaða upplýsinga þagnarskylda opinberra starfsmanna taki. Í frumvarpinu segir að flóknar og óljósar þagnarskyldureglur geti gert opinberum starfsmönnum erfitt um vik að nýta tjáningarfrelsi sitt og séu skýrar þagnarskyldureglur því mikilvæg forsenda tjáningarfrelsis.

Í frumvarpinu er enn fremur lagt til að lögfest verði sú meginregla að opinberir starfsmenn hafi almennt frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði sem tengjast starfi þeirra.

MRSÍ fagnar frumvarpi þessu enda telur skrifstofan það mikilvægt að með skýrum hætti verði kveðið á um það sem þagnarskylda skuli ríkja um. Það ætti að koma í veg fyrir að miðlað verði upplýsingum sem leynt ættu að fara auk þess sem opinberir starfsmenn ættu auðveldar með að nýta tjáningarfrelsi sitt en nú er

MRSÍ fagnar einnig ákvæði um meðferð trúnaðarupplýsinga við meðferð stjórnarsýslumála, að þegar persónuupplýsingum er miðlað til málsaðila um gagnaðila, þá sé hann bundinn þagnarskyldu um inntak þeirra og eingöngu heimilt að nota upplýsingarnar á þann hátt sem nauðsynlegt er til að gæta hagsmuna sinna við meðferð málsins. Skrifstofan telur einnig ákvæði um að sömu almennu reglur og gilda um rafræna miðlun persónuupplýsinga, sbr. lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, skuli gilda um heimildir til miðlunar persónuupplýsinga á milli stjórnvalda, burt séð frá því hvaða tækni hafi verið notuð við skráningu þeirra.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
b.t. Hildar Edvald
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 2. apríl 2019
Tilvísun: OS2019010151
Verknúmer: 1090000

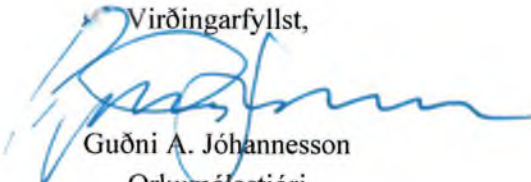
Efni: Umsögn um frumvarps til stjórnskipunarлага

Orkustofnun hefur borist beiðni um umsögn um frumvarp til stjórnskipunarлага. Orkustofnun hefur í því sambandi nokkrar ábendingar er varðar ákvæði frumvarpsins sem lúta að starfssviði stofnunarinnar.

Í 35 gr. frumvarpsins er lagt til að auðlindir í náttúru Íslands sem ekki séu háðar einkaeignarrétti verði sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Orkustofnun tekur undir mikilvægi þess að festa þurfi í sessi þau ákvæði núgildandi laga sem kveða á um bann við varanlegu framsali á auðlindum í eigu hins opinbera en bendir þó á tvennt í því sambandi. Annars vegar er varðar eðli þess eignarréttar sem lagður er til en Orkustofnun bendir á að verði frumvarpið að lögum geti skapast ólíkar túlkánir á því hvernig fara skuli með auðlindirnar, sem nú verða skilgreindar sem þjóðareign. Hins vegar vill Orkustofnun benda á að með núgildandi lögum er kveðið á um að vissar auðlindir í eigu ríkis og sveitarfélaga skulu vera áfram í þeirra eigu og að þeim er óheimilt að selja eða veita varanlegan nýtingarrétt á þeim. Löggjafar- og framkvæmdavaldið fer þannig nú þegar með forsjá og ráðstöfunarrétt á þessum auðlindum. Því geti hið nýja orðalag valdið því að áhöld verði um það, sem ekki hefur verið til þessa, hvernig fara skuli með auðlindirnar, hver hafi umboð til þess að ráðstafa þeim tímabundið og hvernig skuli fara með þann arð sem kemur til vegna hagnýtingar þeirra.

Í 3. mgr. sömu greinar er kveðið á um að til þjóðareignar skuli teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins ná. Orkustofnun vill benda á í þessu samhengi að ekki nægi aðeins að tiltaka að undir þetta falli auðlindir hafsins svo langt sem fullveldisrétturinn ná heldur þurfi þar einnig að vísa til alþjóðasamninga og samninga við einstök ríki.

Að lokum vill Orkustofnun benda á að ekki sé nægilegt að tilgreina að stjórnvöld geti á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn, heldur vill stofnunin einnig undirstrika mikilvægi þess að gjaldskrá sé gerð sem skilgreini hið „eðlilega gjald“.

Virðingarfyllst,

Guðni A. Jóhannesson
Orkumálastjóri

Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. apríl 2019
Tilvísun: 2019020219/RRS

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál

Persónuvernd vísar til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 5. febrúar 2019 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum (þskj. 809, 493. mál á 149. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lagt til að gera breytingar á 1., 2., og 3. gr. laganna ásamt því að bæta við nýjum X. kafla, **Tjáningarfrelsi, þagnarskylda o.fl.**, með átta nýjum greinum, 41.-48. gr. og breytast númer annarra kafla og greina samkvæmt því.

Persónuvernd hefur farið yfir efni frumvarpsins og gerir athugasemdir við eftirfarandi atriði:

1.

Um b-lið 42. gr. frumvarpsins - Þagnarskylda

Í b-lið 1. mgr. 42. gr. frumvarpsins segir:

„Hver sá sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga er bundinn þagnarskyldu um upplýsingar sem eru trúnaðarmerktar á grundvelli laga eða annarra reglna, eða þegar að öðru leyti er nauðsynlegt að halda þeim leyndum til að vernda verulega opinbera hagsmuni eða einkahagsmuni.“

Er síðan talið upp í 9 töluliðum það sem fellur undir fyrrgreinda þagnarskyldu.

Í 8. tölul. ákvæðisins er tilgreint að einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari falli undir þagnarskylduákvæðið. Í 2. málsl. sama töluliðs er afmarkað hvaða upplýsingar falla utan þagnarskyldunnar, en þar segir:

„Undir ákvæðið falla ekki upplýsingar um fæðingardag, fæðingarstað, kennitölu, hjúskaparstöðu, starfsheiti, vinnustað, dvalarstað eða lögheimili manns nema þær tengist náð upplýsingum sem þagnarskylda ríkir um.“



Ljóst er að upplýsingar samkvæmt framangreindu ákvæði teljast til persónuupplýsinga sem falla undir lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (pvl.). Í því sambandi bendir Persónuvernd á að til að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil ber að uppfylla eitthvert skilyrði 9. gr. laganna. Auk þess ber við vinnslu persónuupplýsinga ávallt að fara að öllum meginreglum um vinnslu persónuupplýsinga sem koma fram í 8. gr. pvl. Meðal annars að þær séu unnar með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti og að þær séu fengnar í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi. Þær séu nægjanlega viðeigandi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi. Þá ber að líta til 7. gr. laga nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur um heimild að fá lögheimili dulið í þjóðskrá. Persónuvernd leggur því til að 2. málslíður b-liðs 8. tölul. 42. gr. hljóði svo:

„Undir ákvæðið falla ekki upplýsingar um fæðingardag, fæðingarstað, kennitölu, hjúskaparstöðu, starfsheiti, vinnustað, dvalarstað eða lögheimili manns nema þær tengist náð upplýsingum sem þagnarskylda ríkir um, en farið skal að lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Auk þess er óheimilt að veita upplýsingar um lögheimili sé í gildi ákvörðun Þjóðskrár Íslands um dulið lögheimili á grundvelli laga um lögheimili og aðsetur.“

2.

Um c-lið 1. mgr. 43. gr. frumvarpsins - Takmarkanir og brottfall á þagnarskyldu

Í c-lið 1. mgr. 43. gr. er gert ráð fyrir heimild stjórnvalds til að miðla upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu til þriðja manns hafi bær aðili gefið samþykki sitt til þess. Segir að einungis sá sem eigi þá hagsmuni sem þagnarskyldureglunum sé ætlað að vernda eða sá sem upplýsingarnar varði beinlínis sé bær til að gefa samþykki sitt enda sé hann nægilega heill heilsu. Ef í sama skjali séu viðkvæmar upplýsingar um fleiri en einn einstakling sem séu undirorpnar þagnarskyldu verði að afla samþykkis þeirra allra svo miðla megi upplýsingunum. Þá segir:

„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“.

Af þessu tilefni vill Persónuvernd minna á að samþykki til vinnslu persónuupplýsinga þarf að uppfylla ýmis skilyrði, m.a. um að það sé frjálst og óþvingað. Hafi hinn skráði veitt samþykki vegna þess að honum hafi þótt hann vera nauðbeygður til þess, s.s. vegna þess að hann myndi að öðrum kosti þurft að sæta mismunun af hendi stjórnvalds, gæti niðurstaðan orðið sú að samþykki hans hafi verið ógilt. Niðurstaðan ræðst af mati á aðstæðum hverju sinni. Það er og ljóst að aðstöðumunur stjórnvalds og einstaklings er mikill og getur það haft áhrif á fyrrgreint mat.

Í lögum nr. 90/2018 er gerður greinarmunur á samþykki einstaklinga fyrir vinnslu almennra persónuupplýsinga og viðkvæmra persónuupplýsinga. Þegar um viðkvæmar persónuupplýsingar er að ræða er gerð krafa um afdráttarlaust samþykki hins skráða í þágu eins eða fleiri markmiða og er það ábyrgðaraðila að sýna fram á að skráður einstaklingur hafi samþykkt vinnslu persónuupplýsinga sinna samkvæmt nánari skilyrðum 7. og 8. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Telur Persónuvernd rétt að áréttta mikilvægi þess að samþykki fullnægi þessum kröfum.



3.

Um c-lið 2. mgr. 43. gr. frumvarpsins - Takmarkanir og brottfall á þagnarskyldu

Í c-lið 2. mgr. 43. gr. segir:

„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“.

Persónuvernd minnir á að ekki aðeins stærð úrtaks heldur einnig það hvernig breytur eru afmarkaðar getur haft áhrif á það hvort unnt sé að persónugreina einstaklinga. Til dæmis gæti rúnnun á aldri komið í veg fyrir slíkt. Persónuvernd leggur því til að á eftir orðunum „úrtakið það stórt“ verði bætt við orðunum „og breytur þannig afmarkaðar“.

4.

Um 5. gr. - Breytingar á öðrum lögum

Í 5. gr. eru taldir upp lagabálkar sem á grundvelli þessa frumvarps yrði bætt við ákvæði með vísun til hins nýja kafla stjórnsýslulaga sem lagður er til í frumvarpinu. Vekur það athygli Persónuverndar að í upptalningunni sé ekki að finna lög nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu, þar sem Þjóðskrá Íslands er skráarhaldari. Samkvæmt þeim lögum sýsla starfsmenn Þjóðskrár Íslands m.a. með viðkvæmar persónuupplýsingar, t.a.m. um stjórnmálaskoðanir (kjörskrá), trúarskoðanir og þjóðernislegan uppruna.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Rebekka Rán Samper

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 12. apríl 2019

Tilvísun ríkissaksóknara: 201902-0084

Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd Alþingis hefur sent ríkissaksóknara til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á stjórnýslulögum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál. Ríkissaksóknari vill koma á framfæri athugasemdum við eftirgreind ákvæði frumvarpsins:

i. b. liður 3. gr. (42. gr.)

Í 5. mgr. b. liðar 3. gr. (42. gr.) er m.a. kveðið á um að brot gegn greininni varði refsingu skv. 141. gr. almennra hegningarlaga hafi ásetningur hafi ekki staðið til verknaðarins. Ákvæði 141. gr. hegningarlaga tekur ekki sérstaklega til þagnarskyldubrota og gerir að skilyrði að um sé að ræða stórfellda og ítrekaða vanrækslu eða hirðuleysi í starfi. Þó að þagnarskyldubrot af gáleysi kunni að geta átt undir ákvæðið er slík tilvísun óskýr að mati ríkissaksóknara og til þess fallin að valda vafa í framkvæmd. Standi vilji til þess að brot gegn þagnarskyldu af gáleysi séu refsiverð er best að kveða á um það skýrum hætti t.d. með því að bæta við málsgrein þess efnis í 136. gr. hegningarlaga.

ii. c. liður 3. gr. (43. gr.)

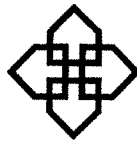
Samkvæmt ofangreindu ákvæði takmarkast heimildir stjórnvalda til að miðla þagnarskyldum upplýsingum til þriðja manns við að fyrir liggi samþykki þess sem þagnarskyldureglunum er ætlað að vernda. Ríkissaksóknari bendir á að löggæsluyfirvöld þurfa eftir atvikum að miðla slíkum upplýsingum til þriðja aðila án þess að fyrir liggi samþykki. Slík miðlun fer þá fram á grundvelli lagaheimildar. Í þessu samhengi er bent á drög að frumvarpi til laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi en þar er m.a. gert ráð fyrir að persónuupplýsingum kunni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum að vera miðlað til einkaaðila, yfirvalda annarra ríkja og alþjóðastofnanna þegar miðlun er nauðsynleg í löggæslutilgangi eða e.a. þegar slíkt er nauðsynlegt til að þeir geri sinnt lögbundnum hlutverkum sínum eða gætt lögvarinna hagsmuna sinna, sjá m.a. III. kafla framangreindra frumvarpsdraga.

iii. d. liður 3. gr. (44. gr.)

Ríkissaksóknari bendir á að ólíkt því sem gert er í 5. mgr. b. liðar 3. gr. (42. gr.) og 5. mgr. e. liðar 3. gr. (45. gr.) þá er ekki sérstaklega tekið fram að refsivert sé að misnota aðstöðu til að afla upplýsinga sem þagnarskylda ríkir um og ekki hafa þýðingu fyrir rækslu starfa hans. Slíkt kann að vera refsivert skv. 139. gr. almennra hegningarlaga þegar um opinberan starfsmann er að ræða.

Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari

Nefndasvið Alþingis (nefndasvid@althingi.is)



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 26. febrúar 2019

1902005SA KB/bg
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, 149. löggjafarþing – 493. mál

Vísað er til erindis frá nefndasviði Alþingis, dags. 5. febrúar 2019, þar sem óskað er eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint þingmál.

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 til hvaða upplýsinga þagnarskylda taki en slíkt er mikilvæg forsenda tjáningarfrelsis. Lagt er til að lögfest verði ákvæði um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna, sem felur í sér þá meginreglu að þeir hafi almennt frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengjast starfi þeirra. Ekki er lagt til að auka við núverandi þagnarskyldu heldur er fyrst og fremst verið að gera núverandi þagnarskyldureglur skýrari, samræmdari og einfaldari.

Frumvarpið er mjög skýrt og nær vel utan um samspil tjáningarfrelsis og þagnarskyldu. Verði frumvarpið að lögum ættu þessar nýju greinar stjórnsýslulaga að geta auðveldað opinberum starfsmönnum að átta sig á því hvenær er heimilt að tjá sig opinberlega og hvenær ekki.

Athugasemdir við einstaka greinar

d. liður 44. gr.

Sambandið vill vekja athygli á því að í d. lið 44. gr. er fjallað um að starfsmanni sé óheimilt að notfæra sér aðstöðu sína til þess að afla upplýsinga sem þagnarskylda ríkir um og ekki hafa þýðingu fyrir störf hans. Þó lítur út fyrir að slíkt brot verði ekki refsiverð fyrr en umræddum upplýsingum er miðlað áfram eða nýttar sér til hagsbóta. Er því óljóst hvenær brot telst vera full framið. Telja verður að eðlilegt sé að hægt sé að refsa fyrir brot þar sem starfsmaður aflar sér upplýsinga sem tengjast ekki störfum hans jafnvel þótt þeim hafi ekki enn verið miðlað áfram eða notuð í hagnaðarskyni. Hugsanlega gætu slík brot fallið undir brot á starfsskyldum en ekki brot á almennum hegningarlögum. Það væri þó til bóta ef það kæmi skýrt fram hvernig meðhöndla ætti slík brot og hvetur sambandið til þess að nefndin skoði þetta atriði.

g. liður 47. gr.

Sambandið mælir með samþykkt þessa ákvæðis enda mikilvægt að tryggja að þagnarskyldan nái yfir þjónustu er verktakar veita borgurum f.h. ríkis og sveitarfélaga enda er það algengt bæði hjá ríki og sveitarfélögum að semja við utanaðkomandi verktaka um margs konar sérfræðipjónustu.

h. liður 48. gr.

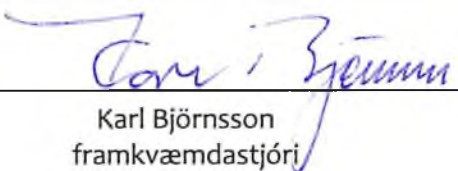
Samkvæmt 48. gr. skal ráðherra setja reglugerð til að tryggja örugga meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnslu ríkisins og skal sú reglugerð vera fyrirmynd að reglum sveitarfélaga um meðferð trúnaðarupplýsinga. Í greinargerð kemur fram að með hliðsjón að sjónarmiðum um sjálfstæði sveitarfélaga sé gert ráð fyrir því að reglugerðin sé fyrirmynd að reglum sveitarfélaga um meðferð trúnaðarupplýsinga. Ef lagagreinin er lesin ein og sér gefur hún í skyn að reglugerðin eigi að vera nákvæm fyrirmynd fyrir sveitarfélög en í greinargerð segir hins vegar að virða eigi sjálfstæði sveitarfélaga og frelsi þeirra til að ákveða sínar reglur. Sambandið leggur til að í stað þess að reglugerðin sé nákvæm fyrirmynd fyrir reglur sveitarfélaga þá eigi ráðuneytið að gefa út leiðbeiningar um hvernig reglur sveitarfélaga um meðferð trúnaðarupplýsinga eigi að vera. Þá geta þær leiðbeiningar tekið mið af reglugerðinni en um leið endurspeglað það svigrúm er sveitarfélög hafa við setningu slíkra reglna.

Að lokum

Sambandið styður að ofangreint frumvarp verði samþykkt að teknu tilliti til ofangreindra ábendinga.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



27. mars 2019
1902009

Nefndasvið Alþingis
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Efni: Framhalds athugasemdir í kjölfar umsagna um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993, með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál.

Vísað er til umsagnar Seðlabanka Íslands, dags. 27. febrúar sl., vegna frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál. Jafnframt er vísað til fyrri umsagnar Seðlabanka Íslands, dags. 21. nóvember sl., vegna sama frumvarps sem þá var lagt fram til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda (www.samradsgatt.island.is). Að lokum er vísað til fundar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þann 11. mars sl. um málið þar sem Ólafur Páll Ólafsson og Steinunn Guðmundsdóttir mættu f.h. Seðlabanka Íslands og reifuðu helstu efnisatriði áðurnefndra umsagna bankans.

Á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fór formaður hennar fram á að Seðlabanki Íslands myndi skoða frumvarpið með hliðsjón af drögum að frumvörpum til laga um sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 7. mars sl.

Seðlabanki Íslands ítrekar efni áður fram kominna umsagna sinna en til viðbótar við 4. lið umsagnar bankans, dags. 27. febrúar sl., og 6. lið umsagnar bankans, dags. 21. nóvember sl., vill bankinn benda á að samkvæmt 61. gr. frumvarps til breytinga á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins skal 15. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál taka breytingum og framvegis orðast þannig að þeir sem annast framkvæmd laganna séu bundnir þagnarskyldu samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands. Verði drögin samþykkt sem lög gildir hið sérstaka þagnarskylduákvæði nýrra laga um sameinaðan seðlabanka því um þá sem annast framkvæmd laga nr. 87/1992. Í því ljósi leggur bankinn til að tillagðar breytingar á 15. gr. laga nr. 87/1992, sbr. 4. tl. 5. gr. frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, verði felldar brott.

Hvað varðar 15. gr. laga nr. 37/2016 um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, þá þekkir Seðlabanki Íslands ekki ástæður þess að ekki er gert ráð fyrir samsvarandi breytingum á ákvæðinu eins og með 15. gr. laga nr. 87/1992, sbr. ofangreint. Forsætisráðuneytinu hefur þó verið bent á þetta ósamræmi í frumvarpinu. Í öllu falli er það mat Seðlabanka Íslands að tillagðar breytingar á 15. gr. laga nr. 37/2016, sbr. 75. tl. 5. gr. frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, verði felldar brott.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Sigríður Logadóttir,
aðallögfræðingur



Ólafur Páll Ólafsson,
lögfræðingur



27. febrúar 2019
1902009

Nefndasvið Alþingis
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993, með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál.

Vísað er til tölvupósts, dags. 5. febrúar sl., frá nefndasviði Alþingis þar sem Seðlabanka Íslands var gefinn kostur á að koma að umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 (ssl.) með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda), 493. mál. Jafnframt er vísað til fyrri umsagnar Seðlabanka Íslands, dags. 21. nóvember 2018, vegna sama frumvarps sem þá var lagt fram til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda (www.samradsgatt.island.is).

Breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því það var lagt fram til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. nánar umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu. Athugasemdir nr. 3 og 5 í fyrri umsögn Seðlabanka Íslands virðast hafa verið teknar til greina og breytingar gerðar á 5. mgr. b. liðar 3. gr. (5. mgr. 42. gr.), 5. mgr. c. liðar 3. gr. (5. mgr. 43. gr.), 5. mgr. e. liðar 3. gr. (5. mgr. 45. gr.) og 1. mgr. g. liðar 3. gr. (1. mgr. 47. gr.) frumvarpsins til samræmis við það.

Seðlabanki Íslands ítrekar hins vegar athugasemdir sínar nr. 1, 2, 6 (sjá nánar að neðan) og 7 í fyrri umsögn sinni og vísar sérstaklega til hennar (sjá meðfylgjandi). Þá telur bankinn að athugasemd nr. 4 þarfnist ekki frekari skoðunar.

Við skoðun á 4. og 75. tl. 5. gr. frumvarpsins kemur í ljós að lagðar eru til frekari breytingar á orðalagi 15. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál og 15. gr. laga nr. 37/2016 um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, en ákvæðin eru í dag samhljóða. Í fyrri umsögn bankans lagði Seðlabanki Íslands til að núgildandi ákvæði héldust óbreytt til samræmis við 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands (sjá nánar athugasemd nr. 6). Við tillagðar breytingar á ákvæðunum má gera eftirfarandi athugasemdir:

1. Almenna tilvísunin til X. kafla ssl. nr. 37/1993 er að mati Seðlabanka Íslands óþörf þar sem þau ákvæði gilda þegar sérstöku þagnarskyldunni sleppir.

2. Í 4. tl. 5. gr. frumvarpsins um breytingu á 15. gr. laga nr. 87/1992 er vísað til *almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi*, en í 75. tl. sömu greinar um breytingu á 15. gr. laga nr. 37/2016 er vísað til *almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn*. Ekki er því samræmi í orðalagi ákvæðanna, en væntanlega er hér átt við XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, um brot í opinber starfi. Ekki er ljóst af hvaða ástæðu þessu er bætt við, þar sem það virðist óþarft.

3. Í 4. tl. 5. gr. frumvarpsins um breytingu á 15. gr. laga nr. 87/1992 hefur orðalaginu *óviðkomandi aðilum* verið bætt við. Í 75. tl. sama ákvæðis um breytingu á 15. gr. laga nr. 37/2016 hefur orðalaginu *óviðkomandi mönnum* verið bætt við. Í þessu sambandi er rétt er að benda á umfjöllun um vankanta á framangreindu orðalagi á öðrum stað í frumvarpinu, n.t.t. í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um þagnarskylduákvæði sem gilda um starfsmenn Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Segir þar orðrétt: *Lagt er til að sérstök þagnarskylda 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 í gildi. [...] Þó eru lagðar til nokkrar breytingar á 13. gr. laga nr. 87/1998 sem eru aftvennum toga. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. laganna verði breytt þannig að þar verði að finna almenna tilvísun til X. kafla stjórnýslulaga. Í öðru lagi er um að ræða útfærslu tillagna starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um endurskoðun laga um opinber eftirlit með fjármálastarfsemi o.fl., dags. 11. júní 2018, þar sem fram koma að hugtakið „óviðkomandi aðilar“ í 1. mgr. 13. gr. þyki ónákvæmt. [...] Í samræmi við ábendingar starfshópsins er lagt til í frumvarpi þessu að orðalagið „óviðkomandi aðilar“ falli brott úr 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 [...].“*

Að mati Seðlabanka Íslands skýtur það skökku við að á sama tíma og lagðar eru til breytingar á þagnarskylduákvæði laga nr. 87/1998 (um starfsmenn Fjármálaeftirlitsins) sem miða að því að draga úr óskýrleika þess með því að fella þar brott orðalagið *óviðkomandi aðila*, þá séu lagðar til breytingar á orðalagi þagnarskylduákvæða laga nr. 87/1992 og nr. 37/2016 þar sem hinu ónákvæma orðalagi er sérstaklega bætt við.

4. Eins og áður hefur komið fram hefur Seðlabanki Íslands eftirlit með lögum nr. 87/1992 og lögum nr. 37/2016 og því eðlilegt að sömu reglur gildi um þagnarskyldu samkvæmt þeim lögum og lögum nr. 36/2001. Með hliðsjón af því og þeim atriðum sem gerð er grein fyrir að framan er áréttað það mat að þagnarskylduákvæði laga nr. 87/1992 og nr. 37/2016 eigi að haldast óbreytt til samræmis við 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001. Í fyrirliggjandi frumvarpi verður ekki annað ráðið en að hin sérstaka þagnarskylda ákvæða laga nr. 87/1992 og nr. 37/2016 eigi að haldast óbreytt með sama hætti og samkvæmt lögum nr. 36/2001. Þá eru

í frumvarpinu ekki færð sérstaklega rök fyrir því að þær breytingar sem lagðar eru til á orðalagi þagnarskylduákvæða laga nr. 87/1992 og nr. 37/2016 séu nauðsynlegar.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Rannveig Sigurðardóttir
aðstoðarseðlabankastjóri

Sigríður Logadóttir,
aðallögfræðingur

Fylgiskjal: Umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 21. nóvember 2018, vegna frumvarps til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda)



21. nóvember 2018
1810075

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993, með síðari breytingum (tjáningarfrelsi og þagnarskylda).

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993, með síðari breytingum (hér eftir *ssl.*), sem lagt hefur verið fram til umsagnar á www.samradsgatt.island.is.

Seðlabanki Íslands gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið. Til einföldunar miðar bankinn við númer lagagreina eins og meiningin er að þau birtist í nýjum *ssl.* nema annað sé tekið fram:

1. Samkvæmt nýrri 1. mgr. 41. gr. skal hver sá, sem starfar á vegum ríkis eða sveitarfélaga, *hafa frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði* er tengjast starfi hans, svo fremi sem þagnarskylda eða trúnaðar- eða hollustuskyldur standi því ekki í vegi. Almenn hlýtur það að vera svo að opinberum starfsmönnum, sem og öðrum, sé heimil sú háttsemi sem ekki er sérstaklega bönnuð í lögum. Þá njóta opinberir starfsmenn tjáningarfrelsis á grundvelli stjórnarskrárinnar. Að mati bankans er nefnd 1. mgr. 41. gr. óþörf þar sem augljóst er að opinberir starfsmenn megi tjá sig um atriði sem ekki ríkir sérstök þagnarskylda um.

2. Þau tilvik sem talin eru upp í 1.-9. tl. 1. mgr. 42. gr. eru öll (utan eins) talin upp í 9. og 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir *uppl.*). Þótt segja megi að meiningin sé sú sama, eða í öllu falli svipuð, þ.e. í 1. mgr. 42. er fjallað um þau atriði sem þagnarskylda kann að ríkja um og í 9. og 10. gr. *uppl.* eru talin upp atriði sem kunna að takmarka rétt almennings til aðgangs að upplýsingum, telur Seðlabankinn þetta vera ruglingslegt og ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu opinberra starfsmanna. Þá fær Seðlabankinn ekki séð að meiningin sé sú að breyta *uppl.* hvað þetta varðar, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

3. Seðlabankinn telur rétt að bæta við í 43. gr. að þagnarskylda falli niður komi til þess að dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða til lögreglu.

SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 101 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: sedlabanki@sedlabanki.is · BRÉFASÍMI: 569 9605

4. Í 2. mgr. 46. gr. segir að þegar upplýsingar, sem þagnarskylda ríkir um, séu einvörðungu afhentar stjórnvöldum í tölfraðilegum eða vísindalegum tilgangi megi hlutaðeigandi stjórnvald ekki miðla slíkum upplýsingum áfram til annars stjórnvalds til nota í öðrum tilgangi. Samkvæmt tilgangsreglu 2. tl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga („hér eftir *pvl.*) skulu persónuupplýsingar fengnar í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi. Með það í huga að *áframsending* persónuupplýsinga felur í sér *vinnslu* slíkra upplýsinga er ljóst að sú vinnsla sem lýst er í nefndri 2. mgr. 46. gr. er óheimil samkvæmt ákvæðum *pvl.* og því óþarfi að taka það fram. Að mati Seðlabankans er nægjanlegt að vísa til þess að um heimild stjórnvalds til að miðla skráðum persónuupplýsingum til annars stjórnvalds fari samkvæmt *pvl.*, sbr. 1. mgr. 46. gr.

5. Í 5. mgr. 42. gr. og 5. mgr. 45. gr. er vísað til þess að brot á þagnarskyldu samkvæmt ákvæðunum varði refsingu samkvæmt 136. og 141. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Í 4. mgr. 42. gr. er hins vegar fjallað um *sérfróða aðila* og í 1.-4. mgr. 45. gr. er fjallað um *málsaðila*, *vitni* og *umsagnaraðila*, en þetta eru ekki endilega *opinberir starfsmenn*, sbr. skýrt orðalag 136. gr. og 141. gr. alm. hegn. Það sama gildir um 1. mgr. 47. gr. þar sem kveðið er á um refsíabyrgð *verktaka og starfsmanna hans*.

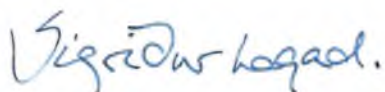
6. Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum um þagnarskyldu í 80 lagabálkum. Í athugasemdum með ákvæðinu segir m.a. að með hliðsjón af tengslum þagnarskylduákvæða og upplýsingaréttar almennings hafi það þýðingu að afmarka hver þeirra feli í sér almenna þagnarskyldu og hver sérstaka. Þar sem þau síðarnefndu hafi í réttarframkvæmd verið talin takmarka upplýsingarétt almennings umfram fyrirmæli upplýsingalaga þurfi að gæta þess að þeim sé ekki breytt eða þau felld niður nema *að yfirlögðu ráði*. Þá er í athugasemdunum fjallað um áhrif þess að sérstakt þagnarskylduákvæði verði felld niður eða því breytt þannig að eftir standi almenn tilvísun til nýs X. kafla *ssl.*, sem eru þau að um rétt almennings til aðgangs að gögnum sem þar eru talin upp fari samkvæmt almennum reglum laga um upplýsingarétt almennings. Fram kemur að í mörgum tilvikum hafi þetta í för með sér að aðila, sem fellur undir gildissvið upplýsingalaga, beri 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 beri að synja beiðni með fortakslausum hætti. Í athugasemdum með framangreindri 5. gr. frumvarpsins er að finna umfjöllun um þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um

Seðlabanka Íslands (hér eftir *lög um SÍ*) og lagt til að það haldist óbreytt. Bent er á að úrskurðarnefnd um upplýsingamál (hér eftir *ÚNU*) hafi skýrt ákvæðið þannig að það feli í sér bæði almenna og sérstaka þagnarskyldu, þannig að sérstaka þagnarskyldan sé eingöngu talin ná yfir þær upplýsingar sem taldar eru sérstaklega upp í ákvæðinu. Í úrskurðum sínum hefur ÚNU staðfest að 15. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál (hér eftir *gjaldeyrislög*), feli einnig í sér bæði almenna og sérstaka þagnarskyldu með sama hætti og áðurnefnd 1. mgr. 35. gr. þó síðarnefnda ákvæðið sé ítarlega en hið fyrrnefnda. Seðlabankinn telur að hið sama hljóti að gilda um 15. gr. laga nr. 37/2016 um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, þar sem ákvæðið er samhljóða þagnarskylduákvæði gjaldeyrislaga. Í frumvarpinu er ekki að finna umfjöllun um þagnarskylduákvæði gjaldeyrislaga og því ekki ljóst af hvaða ástæðum lagðar eru til breytingar á því ákvæði en ekki nefndri 1. mgr. 35. gr. laga um SÍ, þó bæði ákvæðin teljist fela í sér almenna og sérstaka þagnarskyldu. Vísast hér til áðurnefndra ummæla í athugasemdum að framan um að gæta þurfi að því að breyta ekki sérstökum þagnarskylduákvæðum nema *að yfirlögðu ráði*. Mögulega eru ástæður þar að baki, en það hefði þó verið til bóta ef þær hefðu komið fram.

Seðlabankinn hefur eftirlit samkvæmt gjaldeyrislögum og því eðlilegt með hliðsjón af því að sömu reglur gildi um þagnarskyldu samkvæmt þeim lögum og lögum um SÍ. Með hliðsjón af framangreindu er það mat Seðlabankans að þagnarskylduákvæði gjaldeyrislaga og laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum eigi að haldast óbreytt til samræmis við 1. mgr. 35. gr. laga um SÍ.

7. Að lokum er það mat Seðlabankans að frumvarpið sé ekki til þess fallið að gera þagnarskyldureglur *skýrari, samræmdari og einfaldari*, sbr. orðalag í greinargerð með frumvarpinu. Að mati bankans hefði farið betur á því að uppfæra 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og bæta þar við t.d. ákvæðum 2. mgr. 41. gr. og 3. mgr. 42. gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Sigríður Logadóttir,
aðallögfræðingur



Ragnar Árni Sigurðarson,
staðgengill aðallögfræðings



HÁSKÓLI ÍSLANDS



Siðfræðistofnun

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8–10,
150 Reykjavík.

**Umsögn um frumvarp til breytingar á Stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, með síðari breytingum
(tjáningarfrelsi og þagnarskylda).**

Marmkið með fyrirhuguðum breytingum á Stjórnsýslulögum er að skýra og samrýma ákvæði um þagnarskyldu opinberra starfsmanna og afmarka, betur en nú er, til hvaða upplýsinga þagnarskylda taki.

Í skýrslu Starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu er lögð rík áhersla á gagnsæi og virkan upplýsingarétt almennings sem grunnforsendur þess að traust ríki í garð stjórnvalda. Þar er m.a. varað við tilhneigingu til lagasetningar sem felur í sér sértækar undantekningar frá almennum reglum um upplýsingarétt eða sértæk ákvæði um þagnarskyldu (bls. 30–31).

Í löggjöf um þagnarskyldu togast vissulega á lýðræðisleg grunngildi um tjáningarfrelsi og upplýsingarétt annars vegar og hins vegar sjónarmið um vernd mikilvægra hagsmuna á borð við friðhelgi einkalífs, öryggi ríkisins og skilvirka stjórnsýslu í tengdum málum. Ekki verður annað séð en að frumvarpið og greinargerð þess endurspeglar eðlilegt jafnvægi á milli þessara sjónarmiða.

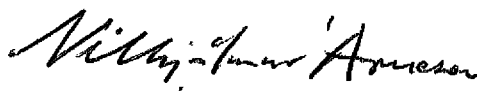
Í fyrstu grein nýs kafla Stjórnsýslulaga (X. kafla, 41. gr) skv. frumvarpinu er áréttuð sú meginregla að opinberum starfsmönnum sé frjálst að tjá sig opinberlega um málefni sem tengjast störfum þeirra. Auk þess er undirstrikað að þagnarskylda taki ekki til upplýsinga um lögbrot eða ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda. Þetta er í samræmi við aukna áherslu á vernd uppljóstrara og tillögur að lagasetningu í þá veru. Takmarkanir á tjáningarfrelsi á grundvelli þagnarskyldu eru í frumvarpinu (42. gr.) skýrðar með hliðsjón af ríkum opinberum- eða einkahagsmunum og viðteknum lýðræðishefðum, í samræmi við 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Siðfræðistofnun tekur undir það sjónarmið að skýr rammi um þagnarskyldu og þá hagsmuni sem henni er ætlað að verja sé til þess fallinn að styrkja tjáningarfrelsi og upplýsingarétt og lítur svo á að með þessu frumvarpi sé tekið spor í þá átt.

Fyrir hönd Siðfræðistofnunar,

Virðingarfyllt,


Páll Rafnar Þorsteinsson,
verkefnastjóri


Vilhjálmur Árnason,
stjórnarformaður