



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. másl. 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 af tvennum toga. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna verði breytt þannig að þar verði að finna almenna tilvísun til X. kafla stjórnarsýslulaga. 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 fyrirleggjandi 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

Rannveig Sigurðardóttir
aðstoðarseðlabankastjóri

Sigríður Logadóttir

Sigríður Logadóttir,
aðallögfræðingur

Fylgiskjal: Umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 21. nóvember 2018, vegna frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum 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*.

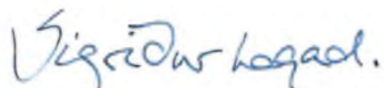
6. Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum um þagnarskyldu í 80 lagabálkum. Í athugasemdum með ákvæðinu segir m.a. að með hliðsjón af tengslum þagnarskylduákvæða og upplýsingaréttar almennings hafi það þýðingu að afmarka hver þeirra feli í sér almenna þagnarskyldu og hver sérstaka. 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 *áð yfirlögðu ráði*. Þá er í athugasemdunum fjallað um áhrif þess að sérstakt þagnarskylduákvæði verði fellt 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 áður nefnd 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 áður nefndra 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 Arni Sigurðarson,
staðgengill aðallögfræðings