

Ed.

3. Frumvarp til laga

[3. mál]

um aðgang að upplýsingum hjá almannastofnunum.

(Lagt fyrir Alþingi á 103. löggjafarþingi 1980.)

I. KAFLI

Um almennan aðgang að upplýsingum.

1. gr.

Lög þessi taka til almannastofnana, hvort sem þær eru á vegum ríkis eða sveitarfélaga, þar á meðal til Alþingis og dómstóla, að löggjafar- og dómstörfum þó frátöldum.

Ennfremur taka þau til fyrirtækja, sem eru algerlega í eigu ríkis eða sveitarfélaga.

2. gr.

Öllum er heimilt að kynna sér skjöl í málum, sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá stofnunum, sem nefndar eru í 1. gr., nema á annan veg sé mælt í þessum lögum eða öðrum.

Almenn þagnarskylduákvæði hegningarlaga og laga um skyldur og réttindi starfsmanna ríkisins takmarka ekki skyldu til að láta í té upplýsingar samkvæmt lögum þessum.

Í beiðni skal tilgreina málið, sem skjöl varða, er hlutaðeigandi óskar að kynna sér.

3. gr.

Heimildin í 2. gr. nær ekki til skjala, er hafa að geyma upplýsingar um eftirtalin atriði, nema sá er í hlut á samþykki, að skjöl séu birt:

- 1) Einkahagi og fjármál einstaklings.
- 2) Tækni, rekstur eða viðskiptaaðstöðu einstaklings eða fyrirtækis, ef það varðar hlutaðeiganda miklu fjárhagslega, að beiðni sé synjað.

4. gr.

Þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, er heimilt að undanþiggja ákvæðum 2. gr. skjöl, sem hafa að geyma upplýsingar um:

- 1) Öryggi ríkisins og varnir landsins.
- 2) Samskipti við erlend ríki og fjölþjóðastofnanir.
- 3) Ráðstafanir stjórnvaldshafa eða stjórnvaldsstofnunar til eftirlits, þar til einstökum aðgerðum er lokið.
- 4) Mál, sem til rannsóknar eru, þar sem ætla má, að lögbrot hafi verið framið.
- 5) Fyrirhugaða hagræðingu eða breytingu í rekstri þeirra stofnana og fyrirtækja, sem getur í 1. gr.
- 6) Fyrirhugaðar ráðstafanir í fjármálum ríkis og sveitarfélaga, þar á meðal í gjald-eyrismálum, peningamálum, skattamálum, tollamálum og til annarrar tekjuöflunar, svo og í kjaramálum starfsmanna þeirra stofnana og fyrirtækja, sem 1. gr. tekur til.

- 7) Viðskiptamál fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga til verndar rekstrar- og samkeppnisaðstöðu þeirra.
- 8) Hvers konar prófraunir, sem fyrirhugaðar eru á vegum ríkis og sveitarfélaga.

5. gr.

Ef ákvæði 3.—4. gr. taka einungis til hluta skjals, er mönnum heimilt að kynna sér annað efni skjalsins.

Ráðherra sá er hlut á að máli getur ákveðið, að einstakir málaflokkar og tilteknar tegundir skjala skuli vera undanþegnar ákvæðum 2. gr., enda séu skjölin þess eðlis, að þau féllu almennt undir ákvæði 3.—4. gr., þannig að beiðni samkvæmt 2. gr. yrði synjað.

6. gr.

Heimild sú, sem veitt er í 2. gr., nær til eftirtalinna gagna:

- 1) Allra skjala, sem snerta mál það, er upplýsinga er óskað um, þar á meðal afrita útsendra skjala, þegar ætla má, að þau hafi borist viðtakanda.
- 2) Dagbókarfærslna, er lúta að skjölum málsins, efnisútdráttu úr þeim og hvers konar skráningar þeirra.

7. gr.

Nú eru veittar munnlega upplýsingar, sem mikilvægar má telja fyrir úrslit máls, og ber þá að skrá efni þeirra og leggja það, sem skráð hefur verið, með öðrum gögnum málsins.

8. gr.

Eftirtalin gögn er þó heimilt að undanþiggja ákvæðum 6. gr.:

- 1) Fundargerðir ráðherrafunda.
- 2) Vinnuskjöl starfsmanna þeirra stofnana og fyrirtækja, sem getur í 1. gr., svo sem minnisgreinar, frásagnir, skýrslur, uppköst, tillögur og áætlanir.
- 3) Bréfaskipti almannastofnana og -fyrirtækja við sérfræðinga til afnota í dómsmálum eða til ákvörðunar um það, hvort mál skuli höfðað.
- 4) Skjöl, sem lúta að hvers konar lagasetningu, þar til frumvarp hefur verið lagt fram á Alþingi.

II. KAFLI

Um aðgang málsaðila að upplýsingum.

9. gr.

Aðilum máls er heimilt að kynna sér skjöl, sem 2. gr. nær til, þrátt fyrir ákvæði 3.—4. gr. Þetta er þó ekki heimilt, ef hagsmunir aðila af því að notfæra sér vitneskju úr skjölum málsins þykja eiga að víkja fyrir ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Nú á þetta aðeins við um hluta skjals, og á aðili þá rétt á að kynna sér það að öðru leyti.

Ákvæði laga um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita málsaðilum upplýsingar, sbr. þó 1. mgr.

Nú varðar það aðila miklu að fá afrit eða ljósrít af málsskjölum til þess að gæta hagsmuna sinna og skal þá orðið við beiðni hans að svo miklu leyti, sem það samrýmist 1. mgr.

10. gr.

Nú fer aðili máls fram á að fá að kynna sér skjöl meðan mál er til meðferðar og skal þá afgreiðslu þess frestað, uns aðili hefur kynnt sér skjölin, enda beri lögum samkvæmt að verða við beiðni hans.

Afgreiðslu máls skal þó ekki frestað, ef sérstakir almanna- eða einkahagsmunir mæla gegn því.

11. gr.

Ef því verður við komið, skal stjórnvaldshafi sá, er mál hefur með höndum, vekja athygli aðila á því, að mál hans sé til umfjöllunar hjá stjórnvaldsstofnun, nema ljóst sé, að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram.

Aðili getur hvenær sem er krafist þess, að afgreiðslu máls sé frestað, uns hann hefur gert grein fyrir afstöðu sinni. Heimilt er að setja aðila ákveðinn frest til að láta umsögn sína í té. Ákvæði 2. mgr. 10. gr. gilda þó eftir því sem við á.

III. KAFLI

Almenn ákvæði.

12. gr.

Forstöðumaður almannastofnunar eða -fyrirtækis tekur ákvörðun um það, hvort upplýsingar skuli veittar samkvæmt lögum þessum.

Forstöðumaður metur, hvort orðið skuli við beiðni þegar í stað eða síðar og hvort þeim, sem beiðnina ber fram, skuli heimilað að kynna sér skjölin á staðnum eða hvort honum skuli látið í té afrit eða ljósrit af þeim. Ávallt skal stefnt að því, að beiðni sé afgreidd eins fljótt og verða má.

13. gr.

Sá, sem einhverra hagsmuna hefur að gæta, getur skotið ákvörðun samkvæmt 1. mgr. 12. gr. beint til þess ráðherra, eða sveitarstjórnar, sem stofnun eða fyrirtæki lýtur. Úrskurði sveitarstjórnar má skjóta til félagsmálaráðherra.

Ráðherra er skylt að leita álits sérstakrar nefndar, áður en kæra samkvæmt 1. mgr. er tekin til úrskurðar.

Í nefnd þessari eiga sæti fimm menn, en aðeins þrjú þeirra taka þátt í afgreiðslu hvers máls. Hæstiréttur skipar oddamann og varamann hans, en sameinað Alþingi kys aðra nefndarmenn. Nefndarmenn skulu skipaðir eða kosnir til fjögurra ára.

Oddamaður tilnefnir hverju sinni með sér tvo menn úr hópi hinna kjörnu nefndarmanna til að taka þátt í afgreiðslu máls, er nefndinni berst. Álit nefndarinnar er aðeins til leiðbeiningar, en ekki bindandi fyrir ráðherra.

14. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1982.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarpið er samið af nefnd er dómsmálaráðherra skipaði 16. september 1976. Frumvarpið var lagt fram á Alþingi, 99., 100. og 102. löggjafarþingi, en hefur ekki orðið útrætt. Það er því endurflutt nú.

Nefnd sú sem samdi frumvarpið lét fylgja því eftirfarandi

Greinargerð.

Frá fornu fari hefur það þótt hlýða, að almenningur ætti þess nokkurn kost að fylgjast með landsstjórnarmálum. Er þess nærtækast að minnast, að á miðöldum fóru löggjafar- og dómstörf fram í heyranda hljóði, þannig að allir gætu fylgst með og er Alþingi hið forna ágætt dæmi um það. Á þessu varð nokkur breyting, eftir því sem einveldi jókst, en þó var Alþingi haldið í heyranda hljóði, þar til það var lagt niður árið 1800.

Eftir því, sem frjálsræðisstefnum óx fiskur um brygg, einkum á 19. öld, urðu kröfur háværari um, að löggjafar- og dómstörf færu þannig fram, að almenningur ætti kost á að fylgjast með. Það var mikilvægur þáttur í baráttu þeirra, sem beittu sér fyrir auknu lýðræði og mannréttindum, að dómstólarnir störfuðu fyrir opnum

tjöldum og smám saman var sú meginregla í lög leidd, að dómþing skyldu háð í heyranda hljóði og öllum gefast kostur á að kynna sér skjöl mála, er þar voru til meðferðar. Hefur sú meginregla gilt um langan aldur í íslensku réttarfari. Í baráttunni fyrir endurreisn Alþingis var þess snemma krafist, að þingið yrði háð í heyranda hljóði, en sú krafa náði þó ekki fram að ganga fyrr en 1849. Útgáfa Alþingistiðinda er og nátengd þessu, en hún hófst, eins og kunnugt er frá því að Alþingi kom fyrst saman 1845. Raunar höfðu áður verið gefnar út Alþingisbækur, prentun þeirra hófst 1696 og var fram haldið til 1800, að vísu með nokkrum hléum.

Jón Sigurðsson gerði sér ljóst, hversu nauðsynlegt væri, að þjóðin ætti kost á að fylgjast með gerðum embættismanna. Nokkru eftir að hann hafði tekið við forstöðu Hins íslenska bókmenntafélags hóf félagið útgáfu tveggja ritraða, er voru Skýrslur um landshagi á Íslandi og Tiðindi um stjórnarmálefni Íslands. Annaðist félagið útgáfu beggja ritraðanna, að vísu með nokkrum styrk af almannafé, 1854—1874, en þá tók stjórnin að sér verkið og útgáfa Stjórnartíðinda hófst með svipuðu sniði og enn tíðkast. Í heim var frá upphafi birt ýmislegt úr hagskýrslum, en þær urðu þar sérstök deild, c-deild, 1882 og hélst sá háttur til 1898. Síðan voru þær gefnar út sérstaklega 1899—1912, en Hagstofa Íslands hóf hagskýrsluútgáfu 1914.

Frá 1873 hafa og dómur Landsyfírréttar og Hæstaréttar, verið gefnir út árlega og stundum oftar.

Af þessu stutta yfirliti má ráða, að lengi hefur verið talið nauðsynlegt, að landstjórnarmenn gerðu almenningi grein fyrir gerðum sínum og hag landsins.

Ef miðað er við þrískiptingu ríkisvaldsins, má segja, að bæði löggjafarvald og dómsvald hafi starfað að mestu leyti fyrir opnum tjöldum og birt gerðir sínar, en meiri leynd hvílt yfir störfum framkvæmdarvalds.

Á Alþingi 19. maí 1972 var samþykkt svolátandi þingsályktun: „Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta undirbúa og leggja fyrir næsta þing frumvarp til laga um, hver sé skylda stjórnvalda og ríkisstofnana til að skýra opinberlega frá störfum sínum og ákvörðunum og hvenær beri að veita þeim, sem þess óska, aðgang að reikningum og skjölum, sem almenning varða.“ Tillöggunni var á Alþingi vísað til nefndar, sem lagði til, að hún yrði samþykkt með smávægilegum orðalagsbreytingum. Á Alþingi urðu litlar umræður um tillöguna áður en hún var samþykkt mótaskvæðalaust.

Frumvarp til laga um upplýsingaskyldu stjórnvalda var síðan lagt fyrir Alþingi á 93. löggjafarþingi í febrúar 1973. Hafði Jón P. Emils, hæstaréttarlögmaður, samið frumvarpið að beiðni dóms- og kirkjumálaráðuneytis með hliðsjón af löggjöf annarra Norðurlanda á þessu sviði, en ráðuneytið gerði í samráði við hann nokkrar breytingar á frumvarpinu og jók við greinargerð. Frumvarpið varð ekki útrætt og var það síðan lagt fyrir Alþingi að nýju á 94. löggjafarþingi haustið 1973. Fékk frumvarpið dræmar undirtektir og varð ekki heldur útrætt.

Með bréfi dagsettu 16. september 1976 fól Ólafur Jóhannesson, dómsmálaráðherra, Baldri Möller, ráðuneytisstjóra, Einari Karli Haraldssyni, fréttastjóra, þáverandi formanni Bláðamannafélags Íslands og Sigurði Líndal, prófessor, að endurskoða þetta frumvarp til laga um upplýsingaskyldu stjórnvalda eða semja nýtt frumvarp um þetta efni. Hefur nefndin valið þann kostinn að semja algjörlega nýtt frumvarp og liggur það hér fyrir. Ritari nefndarinnar hefur verið Eiríkur Tómasson, aðstoðarmaður dómsmálaráðherra.

Í greinargerð þeirri, sem fylgdi upphaflegu frumvarpi, sem lagt var fyrir Alþingi vorið 1973, segir m. a.:

„Í íslenskri löggjöf eru svo sem kunnugt er engin almenn ákvæði um upplýsingaskyldu stjórnvalda. Rétt er að hafa í huga, þegar rætt er í frumvarpi þessu um upplýsingaskyldu, að þar er um að ræða samstæðu við hið skandinavíska hugtak „offentlighet“, þ. e. að eitthvað skuli vera opinbert eða aðgengilegt fyrir almenning. Þessi samstæða er efnisleg, þótt hún sé ekki málfarsleg. — Í íslenskri löggjöf eru

að sjálfsögðu dreifð ákvæði um þagnarskyldu og leyndarskyldu, og einnig ýmis ákvæði um, að tiltekna athafnir eða upplýsingar skuli vera opinberar eða aðgengi-
legar. Um þagnarskylduna má fyrst og fremst vísa til ákvæða í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (sbr. 32. gr. laga nr. 38/1954) svo og til almennra refsíákvæða í almennum hegningarlögum um brot á þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Hefur þess gætt, að talið væri, að af slíkum almennum ákvæðum megi draga ályktanir um almennar leyndarreglur íslenskrar löggjafar, sem er þó fjarri lagi. Þessi ákvæði vísa til leyndarskyldu, þegar hún er fyrir hendi samkvæmt eðli máls, eða beinum lagaákvæðum, en í því felst engin almenn regla um, að upplýsingar um athafnir stjórnvalda skuli ekki veita. — Engin almenn rannsókn hefur verið gerð á raunverulegri framkvæmd í þessu efni í hinu íslenska stjórnkerfi. Í stórum dráttum má þó leiða getum að því, að upp og ofan sé í framkvæmd að allverulegu leyti svokölluð „partsoffentlighet“, þ. e. upplýsingaskylda gagnvart aðila um málefni, er varða hann persónulega, en skýra mynd af þessu er ekki unnt að fá án könnunar, sem væri mjög umfangsmikil og tímafrek. Hitt er og ljóst, að slík framkvæmd hlýtur að vera talsvert á reiki, þegar engar lagareglur setja henni úrlausnarmörk. Umræða um efnið hefur verið mjög takmörkuð og þá að sjálfsögðu mjög lauslega um það fjallað. Verður því að viðurkenna, að talsverð vandkvæði eru á að móta lagareglur um efnið, sem öruggt sé, að henti okkar aðstæðum og falli að okkar stjórnkerfi og framkvæmd þess. Liggur þá óneitanlega beinast við, að hentað geti líkar lagareglur hér á landi á þessu sviði og í þeim löndum, sem okkar stjórnkerfi er mótað eftir, þ. e. Danmörku og að nokkru leyti Noregi, en sú leið hefur verið valin, svo sem áður segir. Nokkuð hefur og verið stuðst við sænskar lagareglur. Eins og áður var sagt, eru nýlega sett lög um þetta efni í Danmörku og Noregi þ. e. 1970, og er það í báðum löndunum fyrsta lagasetning um almenna upplýsingaskyldu stjórnvalda, en í Danmörku hafði 1964 skrefið verið stigið til hálf, með lagasetningu um upplýsingaskyldu gagnvart aðila. Svíþjóð, og raunar Finnland með líkum hætti sem oftar, hefur haft almenna upplýsingaskyldu samkvæmt stjórnskipun sinni í meira en 200 ár. Svo sem kunnugt er má segja, að lagakerfi Svíþjóðar og Finnlands sé byggt upp að ýmsu leyti með ólíkum hætti því dansk-norska og þar með því íslenska. — Það er því ástæða til að taka fram, að í ofangreindum frjálsum aðgangi að upplýsingum frá stjórnvöldum felst ekki endilega betri trygging réttinda borgaranna gagnvart valdi stjórnkerfisins, og felst þetta í og með í stjórnlagakerfinu, sem í Danmörk og Noregi (svo og Íslandi) byggir á hinni beinu ráðherraábyrgð „ministerialsystem“, sem ekki er uppbyggð með sama hætti í Svíþjóð-Finnlandi. Ekki er tilefni til að rekja þau atriði hér fræðilega. — Undanfari lagasetninga 1970 í Noregi og Danmörku (einnig 1964 þar) voru mjög umfangsmikil rannsóknarstörf og greinargerðir margra nefnda, allt frá lokum síðasta stríðs. Einnig má segja, að þessi málefni hafi í þeim löndum verið á dagskrá um rúm 100 ár, þ. e. frá því að stjórnfrælsi fyrst var innleitt. Er þar að finna mjög fróðlegar upplýsingar um sjónarmið, sem vegast á, vandamál sem til úrlausnar koma við slíka lagasetningu og um framkvæmd löggjafarinnar, þegar hún er komin á.“

Í hinu fyrra frumvarpi var gert ráð fyrir, að lögin nefndust: Lög um upplýsingaskyldu stjórnvalda, en hér er lagt til, að heitið verði: Lög um aðgang að upplýsingum hjá almannastofnunum. Er það talið heppilegra, því að engin skylda er lögð á stjórnsluhafa að hafa frumkvæði um að veita upplýsingar, eins og eldra heitið gæti vakið hugmyndir um, heldur er meginhugsun þess frumvarps, sem hér liggur fyrir, sú, að öllum eigi að vera heimilt að kynna sér skjöl í málum, sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá almannastofnunum, ef þeir óska þess. Undantekningar beri eingöngu að gera, ef sérstakir hagsmunir einstaklinga eða þjóðfélags krefjist annars. Hins vegar megi ekki láta nein þau sjónarmið hafa áhrif, sem lúta að því að losa embættismenn og aðra starfsmenn almannastofnana við óþægindi eða fyrirhöfn við að veita vitneskju um mál. Verða þær undantekningar, sem gert er

ráð fyrir í lagafrumvarpi þessu, sérstaklega rökstuddar hver fyrir sig, þegar kemur að athugasemdum við einstakar greinar þess.

Öllum má vera kunnugt, að íslenskur stjórnarfarsréttur er lítt plægður akur og hugtakaskipan ekki jafn glögg eða með þeirri festu, sem æskilegt væri. Til dæmis hefur hugtakið stjórnvald, sem mikið er notað í stjórnarfarsrétti, til þessa haft margræða og oft óljósa merkingu. Því hefur nefndin talið rétt að gera tilraun til að festa merkingu nokkurra hugtaka í stjórnarfarsrétti, sem notuð eru í þessu frumvarpi og greinargerð þeirri, sem fylgir, og jafnvel leggja til, að ný orð verði tekin upp. Rétt þykir að skýra merkingu þessara hugtaka:

Almannastofnun: Stjórnsýsluheild eða stjórnsýslueining, sem annað hvort fer með stjórnvald, þ. e. opinbert vald, eða annast þjónustu við borgara í einhverri mynd. Sem dæmi um hið síðara má nefna Háskóla Íslands, Ríkisútvarpið, Þjóðleikhúsið, Borgarbókasafnið, Íþróttahöllina í Laugardal o. s. frv. Þetta orð gæti komið í stað orðsins opinber stofnun, sem oft er notað.

Stjórnvaldsstofnun: Stjórnsýsluheild, sem fer með stjórnvald, t. d. dómsmálaráðuneyti, rafmagnsveitur ríkisins, félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar o. s. frv.

Stjórnvaldshafi: Einstaklingur, oft og tíðum innan stjórnvaldsstofnunar, sem gegnir stöðu eða starfi, er stjórnvald fylgir, t. d. dómsmálaráðherra, ráðuneytisstjóri í dómsmálaráðuneytinu, rafmagnsveitustjóri, félagsmálastjóri Reykjavíkurborgar. Greina verður á milli stjórnvaldshafa og þess manns, sem gegnir stjórnvaldsstöðunni eða -starfinu á hverjum tíma, en til þessa hefur orðið stjórnvald verið notað um hvorn tveggja.

Stjórnvaldsráð, stjórnvaldsnefnd: Ráð eða nefnd, þar sem sitja fleiri en einn einstaklingur, er fara sameiginlega með stjórnvald, t. d. ríkisskattanefnd, borgarstjórn Reykjavíkur. Til þessa hefur orðið fjölskipað stjórnvald verið notað um stjórnvaldsráð og -nefndir.

Stjórnvald: Opinbert vald, þ. e. heimild til að úrskurða um rétt eða skyldu borgara eða beita þá ytri þvingunum, t. d. líkamlegu valdi.

Aðili máls: Sá, sem er viðriðinn mál, hefur t. d. sótt um tiltekið leyfi eða starf eða verið boðið eitthvað eða bannað.

Lögin skiptast í þrjá kafla. Hefur fyrsti kafli að geyma almenn ákvæði um rétt manna til að kynna sér skjöl. Annar kafli kveður á um heimild málsaðila til að kynna sér skjöl þess, en sú heimild er nokkru rýmri en felst í hinum almennu reglum. Í þriðja kafla eru almenn ákvæði um málsmeðferð og í fjórða kafla gildisstökuákvæði.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir, að mönnum sé almennt veitt heimild til að kynna sér skjöl í málum, sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá almannastofnunum eða fyrirtækjum. Í 3. gr. er undantekning frá meginreglunni og ennfremur í 4. gr., þar sem stjórnsýsluhöfum er heimilað að undanþiggja tiltekin málefni almennum aðgangi, þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast.

Ekki hefur verið farin sú leið, eins og í dönsku upplýsingalögunum að taka upp almennt undantekningarákvæði með vísan til eðlis máls, heldur tekinn sá kostur að telja upp sem ítarlegast allar þær undantekningar, sem nauðsynlegt hefur verið talið að lögfesta. Með þessu móti er girt fyrir það, að forstöðumenn almannastofnana og -fyrirtækja reyni að skjóta sér undan því að veita tilteknar upplýsingar með því að bera fyrir sig eðli máls, án nánari skilgreiningar.

Í 6. gr. er kveðið á um, til hvaða skjala hin almenna heimild nái, en í 8. gr. er heimilað að undanþiggja tiltekin skjöl ákvæðum 6. gr. Hér gildir sama regla um skjöl eins og um málefni, að stjórnsýsluhöfum er heimilt að undanþiggja tiltekin skjöl almennum aðgangi. Hvorugt ákvæðið bannar þó, að stjórnsýsluhafar veiti

rýmri aðgang að skjölum en lögín gera ráð fyrir, en það verður að visu einungis gert innan þeirra marka, sem sérákvæði setja um þagnarskyldu á ýmsum sviðum.

Oft og einatt taka stjórnarsýsluhafar við upplýsingum um ýmis málefni í síma, og er í 7. gr. frumvarpsins lögð sú skylda á þá að skrá efni þeirra, ef þær teljast mikilvægar fyrir úrslit máls.

Þá fjalla lögín einungis um heimild manna til að kynna sér skjölin, en þau nefna ekkert um það, í hvaða skyni þessar upplýsingar skuli notaðar. Af þeim leiðir að sjálfsgöðu, að unnt er að birta þessi skjöl og það takmarkast einungis að því leyti, sem lög mæla fyrir á annan veg.

Þá er ekki í þessum lögum á neinn veg fjallað um heimild manna til að vera viðstaddir fundi í stjórnvaldsráðum og -nefndum, það fer eftir öðrum lögum, sbr. t. d. 26. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 58/1961.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um gildissvið laganna. Um merkingu orðsins almanna- stofnun skal vísað til þess, sem áður sagði.

Utan gildissviðs laganna falla:

1) Alþingi og dómstólar um það er lýtur að löggjafar- og dómstörfum, enda gilda þar um sérstakar reglur. Í 57. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 er kveðið á um, að fundir Alþingis skuli haldnir í heyranda hljóði og sama á við um dóm- þing, sbr. 39. gr. laga nr. 85/1936 og 16. gr. laga nr. 74/1974, sbr. 58. gr. laga nr. 75/1973. Þetta á hins vegar ekki við stjórnarsýslustörf sem Alþingi eða dómstólar hafa með höndum eða kunna að vera falin þ. á m. þau stjórnarsýslustörf, sem unnin eru í þágu þessara stofnana í skrifstofum þeirra. Þá tilhögun, sem lagt er til, að lögfest verði, er að finna í norsku upplýsingalögum og að nokkru leyti í sænsku stjórnarsýslulögum frá 1971, en þau síðarnefndu taka þó einungis til dómstóla. Á hinu er rétt að vekja athygli, að starfslið sænska þjóðþingsins lýtur að flestu leyti sömu reglum og annað starfslið sænska ríkisins.

2) Ýmis hálfopinber félög eða fyrirtæki, svo sem Búnaðarfélag Íslands og Fiski- félag Íslands. Rétt þykir hins vegar, að lögín nái til þeirra fyrirtækja og stofnana, sem að öllu leyti eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, svo sem til allra ríkisbankanna og sjóða í almannaæigu jafnt sem annarra atvinnu- og þjónustufyrirtækja ríkis og sveitarfélaga. Þó ber í þessu sambandi að vekja athygli á 17. gr. laga nr. 11/1961 um Landsbanka Íslands og hliðstæðum ákvæðum í lögum um hina ríkisbankana, þar sem segir, að bankaráð, bankastjórar og allir starfsmenn bankans séu bundnir þagnarskyldu um allt það, er snertir hagi viðskiptamanna bankans og þeir fá vitn- eskju um í starfi sínu. Gert er ráð fyrir, að þetta ákvæði og önnur samsvarandi haldist, þannig að réttur manna til að kynna sér skjöl í málum, sem eru til með- ferðar eða hafa verið til meðferðar í ríkisbönkum, sé einungis bundinn við þau, er lúta rekstri bankanna. Á hinn bóginn skiptir rekstrarformið eða staða fyrirtækis í stjórnkerfinu ekki máli og er að því leyti gengið lengra en gert er bæði í dönsku og norsku upplýsingalögum. Þó þykir ekki fært að láta lögín taka til fyrirtækja, sem ríki eða sveitarfélög eiga einungis að hluta.

Um 2. gr.

Í þessari grein er mörkuð meginstefna frumvarpsins, sem áður hefur verið lýst, sem sé sú, að öllum skuli heimilt að kynna sér skjöl í málum, sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá almannastofnunum eða -fyrirtækjum. Undantekning er ein- ungis gerð, að á annan veg sé mælt í frumvarpinu eða öðrum lögum. Þetta felur í sér, að sérstök fyrirmæli í lögum um þagnarskyldu skuli haldast. Á hinn bóginn

takmarkast ákvæði greinarinnar hvorki af stjórnvaldsfyrirmælum, svo sem reglugerðarákvæðum né heldur af samþykktum eða siðareglum tiltekinna starfshópa. Í fylgiskjali með greinargerð þessara laga er yfirlit yfir ákvæði í íslenskum lögum, sem lúta að þagnarskyldu.

Að norrænni fyrirmynd hefur sérhverjum þeim, sem áhuga hefur, verið veitt heimild til að kynna sér málsskjöl án tillits til búsetu eða ríkisfangs, afstöðu til málsaðila eða þess markmiðs, sem að baki býr. Heimildin nær hins vegar aðeins til skriflegra upplýsinga, en ekki munnlegra, sbr. orðið „skjöl“. Ekki skiptir máli, hvort mál er enn til meðferðar eða hefur verið afgreitt, sbr. orðin „eru eða hafa verið“.

Í beiðni skv. 3. mgr. á að taka fram, hvert það mál sé, er hlutaðeigandi óskar að fá upplýsingar um, þannig að það sé alveg ljóst. Frekari kröfur um efni eða form beiðni eru ekki gerðar; þannig þarf ekki að tiltaka ástæðu til beiðni, en rétt er að vekja athygli á því, að menn geta bakað sér ábyrgð með því að nota upplýsingar úr málsskjölum í ólögmætum tilgangi.

Um 3. gr.

Greinin takmarkar aðgang að skjölum vegna þeirra einkahagsmuna, sem tilteknir eru í 1. og 2. tölulið. Ákvæðið skerðir hins vegar ekki rétt aðila sjálfs til að kanna skjölin, sbr. 9. gr. frv. Ekki felst í greininni, að stjórnarsýsluhafi geti gefið nein fyrirheit um þagmælsku, sem rýmkuðu ákvæði 3. gr. Stjórnarsýsluhafar gætu einungis greint frá því, að þeir skildu löginn svo, að ekki bæri að veita aðgang að tilteknum skjölum. Ekki gæti heldur einstaklingur, sem ætti viðskipti við almannastofnun, áskilið sér þagmælsku framur en 3. gr. leyfir og bæri þá stjórnarsýsluhöfum að vekja athygli hlutaðeigenda á því.

Töluliður 1 lýtur einkum að því að vernda friðhelgi einkalífs og hann nær einungis til einstaklinga, ekki til neins konar félaga eða annarra lögpersóna. Undir þennan tölulið féllu m. a. skjöl, er lytu að hjúskaparmálum, ættleiðingum, framfærslu, ætterni, heilsufari manna o. s. frv. Af skjölum, sem einkum féllu undir þennan tölulið, má nefna læknavottorð, skrár og dagbækur sjúkrahúsa, sakavottorð, skattframtöl og fleira þess háttar. Í þessu samhengi má og minna á fjölmörg sérákvæði um þagnarskyldu, sem stefna að sama markmiði.

Töluliður 2 felur ekki í sér, að skilorðslaust sé bannaður aðgangur að skjölum, er lúta að þeim málefnum, sem þar eru talin, heldur einungis að því leyti, sem það varðar hlutaðeiganda miklu fjárhagslega, að beiðni sé synjað.

Þetta ákvæði kæmi einkum til álita, ef aðgangur að skjölum gæti valdið hlutaðeigandi einstaklingi eða fyrirtæki hans fjárhagstjóni. Kæmi þá einkum til álita samkeppnissjónarmið, svo sem viðskiptasambönd, tilboð og annað þess háttar. Ennfremur gætu skjöl, er geymdu upplýsingar um fjárhagslegt tap, fyrirhugaða stækkun, framleiðsluaðferðir, breytingu á rekstri o. s. frv. fallið undir þessa grein. Ýmsar almannastofnanir hafa hagsmuni af því að fá sem réttasta vitneskju um fyrirtæki, svo sem vegna styrkja, lánaþyrirgreiðslu, bæjarskipulags og annars þess háttar, þannig að óæskilegt væri, að þeir aðilar, sem nefndir eru í töluliðnum, teldu sig knúna til þess að leyna upplýsingum vegna hættu á, að þær kynnu að berast út.

Um 4. gr.

Þessi grein heimilar að undanþiggja aðgangi skjöl í tilteknum málaflokkum, sem sérstaklega eru taldir upp. Metið skal í hverju einstöku tilfelli, hvort mikilvægir hagsmunir séu bundnir við hvert einstakt skjal. Þrátt fyrir þetta verður þó að telja, að greinin heimili að undanþiggja aðgangi öll skjöl tiltekins máls, ef upplýsingar um eitthvert skjal eða einhver skjöl úr því hefðu það óbeint í för með sér, að nauðsynlegri leynd yrði svipt af öllu málinu.

Rétt er að vekja athygli á því, að sum undantekningarákvæðin taka aðeins til ráðstafana, sem fyrirhugaðar eru, þ.e. þau eiga ekki við eftir að ráðstafanir hafa verið gerðar.

Um 1. tl.

Stjórnsýsluhöfum er heimilt að undanþiggja ákvæðum 2. gr. frumvarpsins skjöl, er lúta að öryggi ríkisins og vörnum landsins. Þarfnast það ekki frekari skýringar.

Um 2. tl.

Undir þennan tölulið féllu hvers konar skjöl, er lytu að samskiptum við erlend ríki, bæði um utanríkisviðskiptamál og utanríkisstjórnsmál. Hagsmunir íslenska ríkisins krefðust þess mjög oft, að slíkum skjölum yrði haldið leyndum, einkum í samningum við önnur ríki, ella yrði verulegum hagsmunum stefnt í hættu. Auk þess verður að hafa í huga þær almennu reglur, sem gilda í samskiptum ríkja, er oft krefðust þess, að skjölum yrði haldið leyndum, þangað til samþykki hins erlenda ríkis væri fengið. Ennfremur yrði oft að líta á það, hverjar reglur giltu í hinu erlenda ríki um aðgang að skjölum. Sama á við um fjölþjóðastofnanir, svo sem Norðurlandaráð, Sameinuðu þjóðirnar, Atlantshafsbandalagið, Fríverslunarbandalag Evrópu og Efnahagsbandalag Evrópu.

Um 3. tl.

Þessi töluliður á við um hvers konar ráðstafanir til eftirlits ríkisins, þar sem hugsanlegt væri, að það missti marks, ef skylt væri að veita óskorað aðgang að skjölum, sem að því lúta. Undir þennan tölulið félli t.d. öryggiseftirlit, bifreiða- eftirlit, loftferðaeftirlit og eftirlit með skipum, en þó einkum hvers konar endurskoðun, svo og skatteftirlit, einkum rannsóknir skattyfirvalda á framtölum manna. Þegar einstökum aðgerðum er lokið, sýnist ekkert mæla því í gegn, að aðgangur sé heimilaður að umræddum skjölum, ef önnur lagaákvæði banna ekki.

Um 4. tl.

Þessi töluliður er nátengdur 3. tölulið og oft félli tiltekið mál undir báða þessa liði. Mál, sem til rannsóknar eru hjá lögreglu, nýtu oft þagnarverndar skv. 16. gr. laga nr. 74/1974, en hún tekur einungis til mála, sem til rannsóknar eru hjá lögreglu. Mjög mikilvægt kann að vera, að ekki sé skýrt frá slíkum málum á rannsóknarstigi alveg óháð því, hvort þau eru í höndum lögreglu eða annarra stjórnvaldsstofnana. Þykir því rétt að hafa almennt undantekningarákvæði um þetta atriði í frumvarpinu. Rannsókn á lögbrotum getur farið fram í ráðuneytum og öðrum almanna- stofnunum og er oftast mikilvægt, að vitneskja um slík mál berist ekki út á frumstigi rannsóknar, bæði í þágu þess, sem rannsókn beinist að, og eins vegna almanna- hagsmuna, sem því eru bundnir, að rannsókn beri árangur.

Þessi töluliður veitti einnig næga heimild til þess að halda nöfnum leyndum, bæði þeirra, sem kynnu að kæra eða veitt gætu upplýsingar, er að gagni mættu koma við rannsókn máls.

Ennfremur ætti töluliður þessi við, jafnvel þótt hugsanlegt brot kynni einungis að valda viðurlögum samkvæmt ákvörðun stjórnvaldshafa og viðkomandi mál færi aldrei fyrir dómstóla.

Um 5. tl.

Þá telst nauðsynlegt, að stjórnsýsluhafar hafi heimild til að varna aðgangs að skjölum um fyrirhugaða hagræðingu og breytingu í rekstri almanna- stofnana og -fyrirtækja. Er alkunnugt, að þar er einatt um viðkvæm málefni að ræða, sem geta valdið ótímabærum deilum, meðan þau eru á undirbúningsstigi. Undantekningar- ákvæðið í 2. tl. 8. gr. frv. ætti ekki ávallt við, þar sem við slíka starfsemi þyrfti oft að afla skýrslna og bréfa frá öðrum stofnunum. Slíkum gögnum kynni oft að vera nauðsynlegt að halda leyndum, þangað til undirbúningi máls væri lokið, ella væri hættu á, að ráðstafanir, sem fyrirhugaðar væru, mistækjust. Að sjálfsögðu

mætu stjórnsýsluhafar það hverju sinni, hvenær tímabært teldist að greina frá umræddum áætlunum. Eins og fyrir var vikið að, gætu slíkar áætlanir einatt snert stöðu manna og starfssvið og því varðað hagsmuni einstaklinga.

Um 6. tl.

Af augljósum ástæðum er nauðsynlegt, að ekki séu birtar fyrirætlanir um ráðstafanir í fjármálum ríkis og sveitarfélaga. Þær þurfa oft undirbúning og ekki ótvírætt, að undantekningarákvæði 2. tl. 8. gr. frv. ætti við um öll gögn, sem nota þyrfti. Hér féllu undir aðgerðir í gjaldeyrismálum, svo sem gengisbreyting, ýmsar ráðstafanir í skattamálum og tollamálum eða til annarrar tekjuöflunar ríkisins, eins og ákvarðanir um breytingu á verðlagi áfengis eða tóbaks o. s. frv. Ef ekki væri unnt að halda slíkum fyrirætlunum leyndum, uns til framkvæmda kæmi, gæti það valdið svo mikilli röskun, að ráðstafanirnar misstu marks.

Ennfremur er samkvæmt þessum tölulið heimilt að halda leyndum skjölum, sem lúta að fyrirhuguðum ráðstöfunum í kjaramálum starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Þetta ákvæði kæmi einkum til álita, þegar ríki eða sveitarfélög standa að kjarasamningum við starfsmenn sína, en í því sambandi þarf einatt að afla ýmislegra skýrslna og gagna frá öðrum stofnunum. Slík gögn féllu ef til vill ekki alltaf undir undantekningarákvæði í 2. tl. 8. gr. Þá þarf oft að taka ákvarðanir um, hvaða afstöðu taka skuli til krafna starfsmanna og hefur ríkið og einnig sveitarfélög ótvíræða hagsmuni af því að geta haldið slíkum ákvörðunum leyndum, ef það á að standa jafnt að vígi í samningum og viðsemjandi þess.

Um 7. tl.

Þessi töluliður lýtur að þeim atvinnufyrirtækjum, sem ríki og sveitarfélög kunna að reka á viðskiptagrundvelli. Ákvæðinu er einungis ætlað að vernda samkeppnisaðstöðu þeirra, er lýtur að viðskiptasamböndum, tilboðum um kaup og sölu o. s. frv., þannig að þau geti starfað á jafnréttisgrundvelli á við einkafyrirtæki.

Um 8. tl.

Ekki þarf að fjölýrða um nauðsyn þess, að öllum prófgögnum sé haldið leyndum. Ákvæðið er einungis sett til að taka af öll tvímæli og koma í veg fyrir að úrskurða þurfi slíkt sérstaklega, enda hugsanlegt, að einhverjir gengju á það lagið að krefjast slíkra skjala, ef ekki væru reglur, sem berum orðum heimiluðu að halda þeim leyndum. Ákvæðið nær einungis til fyrirhugaðra prófa, þannig að leynd skal aflétt, þegar prófi er lokið. Á hinn bóginn nær það ekki eingöngu til prófa í skólum, heldur einnig utan þeirra, svo sem bifreiðastjóraprófa, flugprófa o. s. frv.

Um 5. gr.

Fyrsta mgr. þarfnast ekki skýringa.

Önnur mgr. hefur að geyma ákvæði, sem sett er stjórnsýsluhöfum til hægðarauka við framkvæmd laganna. Á tilteknum sviðum stjórnsýslu kunna að vera til ákveðnir málaflokkar eða skjalasýrpur, sem ákvæði 3. og 4. gr. ættu við. Ráðherra er með þessu ákvæði heimilað að ákveða, að ekki skuli veittur aðgangur að skjölum í þessum tilteknu málaflokkum eða þessarar ákveðnu tegundar, þannig að ekki þurfi að taka ákvörðun um hvert einstakt skjal í hverju tilfalli. Sem dæmi má nefna, að ráðherra tæki þá ákvörðun, að ekki yrði veittur aðgangur að skjölum, er lýtu að hjónaskilnaðarmálum, ættleiðingu eða þvíumlíku, enda væri þar um að ræða málefni, sem 1. tl. 3. gr. frv. tæki til.

Heimildin er veitt hlutaðeigandi ráðherra, en að sjálfsgöðu er æskilegt, að ráðherrar og ráðuneyti hefðu samráð sín í milli um það, hvernig þessu ákvæði væri beitt. Sýnist eðlilegt, að dómsmálaráðuneytið hefði forgöngu um þess háttar samræmingu.

Slík ákvörðun hefði ekki áhrif á rétt aðila til þess að kynna sér skjöl í máli sínu.

Um 6. gr.

Greinin hefur að geyma ákvæði um, til hvaða skjala lögin ná. Sem dæmi um gögn þau, sem féllu undir ákvæði greinarinnar, má nefna ljósmyndir, teikningar og uppdrætti. Aðrir hlutir, sem notaðir kynnu að hafa verið til þess að taka ákvörðun í máli og varðveittir eru með skjölum þess, gætu einnig fallið hér undir, svo sem segulbönd, kvikmyndafilmur, sýnishorn, líkón, tölvugögn ýmiss konar o. s. frv.

Ákvæðið á einungis við skjöl málsins, sem eiga að fylgja því og hafa haft áhrif á meðferð þess og úrlausn eða verið ætlað það, en ekki skiptir máli, hvort þau hafi raunverulega gert það eða ekki. Í þessum skilningi gætu einkabréf fallið undir þetta ákvæði, en þó ættu slík bréf einungis að lúta þessu ákvæði, ef skylt hefði verið að leggja þau með skjölum málsins. Ef vinnuskjöl hafa verið send milli stofnana og þá sem fylgiskjöl, nær 1. tl. 6. gr. frv. einnig til þeirra. Ennfremur nær ákvæðið til afrita bréfa, sem stofnun hefur sent út. Er þá miðað við, að bréf hafi borist viðtakanda, enda verður að telja óviðkunnanlegt, að aðrir kynni sér bréf á undan honum. Athygli skal vakin á því, að miðað er við, að skjalið hafi komið til viðtakanda, en ekki að það hafi komist til vitundar hans. Lögin taka hins vegar ekki til skjala, sem komið hefur verið fyrir til geymslu í bókasöfnum eða skjalasöfnum, t. d. skv. lögum nr. 11/1949.

Í 6. gr. frv. er gert ráð fyrir, að starfsmenn almannastofnana og fyrirtækja þeirra, sem um getur í 1. gr. frv., varðveiti skjöl, þannig að auðvelt sé að ganga að þeim síðar. Samkvæmt því er ólöglegt að stinga undan skjölum máls eða öðrum þeim gögnum, er falla undir ákvæði 6. gr.

Heimilt er mönnum skv. 2. tölulið að kynna sér dagbókarfærslur, efnisútdrætti og hvers konar skráningu skjala. Þetta ákvæði heimilar þó ekki almennan aðgang að slíkum skráum í því skyni að leita að málum, sem hlutaðeigandi hefur ekki vitneskju um fyrirfram. Ákvæðið felur einungis í sér heimild fyrir hvern og einn til að kynna sér færslur í dagbækur, sem snerta skjöl í tilteknu máli, sem hann óskar að kynna sér. Rókin fyrir þessu ákvæði eru þau að veita þeim, sem óskar að kynna sér skjölin kost á að fá yfirsýn yfir þau skriflegu gögn, sem fyrir liggja í málinu.

Um 7. gr.

Þessi grein er viðbót við 6. gr. og sætir sömu takmörkunum og hún, sbr. 8. gr. frv.

Ástæðan fyrir þessu ákvæði er sú, að iðulega afla stjórnvaldshafar munnlegra upplýsinga til viðbótar þeim, sem fyrir eru í máli, oft og einatt símleiðis. Ef mikið kveður að því, að mál séu afgreidd á grundvelli munnlegra upplýsinga, getur það haft þær afleiðingar, að réttur manna til aðgangs að skjölum verði í reynd að litlu gerður. Á hinn bóginn er margt, sem mælir með því, að stjórnsýsluhafi taki við slíkum munnlegum upplýsingum; m. a. gerir það stjórnsýsluna þjálli og liðlegri. Því er ekki talin ástæða til að amast við þeirri aðferð, en rétt þykir að reyna að koma til móts við bæði sjónarmiðin. Því er kveðið svo á í greininni, að upplýsingar um staðreyndir, sem veittar eru munnlega, eigi að skrá í útdrætti, þannig að staðreyndir málsins liggi fyrir skjalfestar. Skyldan lýtur einungis að þeim staðreyndum, sem teljast mikilvægar við úrlausn málsins. Verður stjórnsýsluhafi að meta það hverju sinni, hverjar upplýsingar beri að skrá á þennan hátt, enda ógerlegt að orða almenna reglu um það.

Um 8. gr.

Greinin nær til ákveðinna tegunda skjala, sem eru undanþegin almennum aðgangi, og er einkum um að ræða ýmiss konar innanhússgögn. Ákvæðið takmarkar einnig aðgang aðila að því að kynna sér þessi skjöl. Til viðbótar kemur svo reglan í 2. mgr. 5. gr. frv.

Um 1. tl.
Þarfnast ekki skýringa.

Um 2. tl.
Hér er heimilað að undanþiggja ýmis innanhússgögn almannastofnana og -fyrirtækja almennum aðgangi. Nefndar eru minnisgreinar, frásagnir, skýrslur, uppköst, tillögur og áætlanir. Ákvæðið nær þannig einungis til skjala, sem ætluð eru til afnota við ákvarðanatöku innan almannastofnunar eða -fyrirtækis og hafa áhrif á hana. Á hinn bóginn verður ekki talið að undanþiggja megi athugagreinir og álit sérfræðinga, mat og önnur svipuð gögn, sem fengin eru frá lögmönnum, læknum, verkfræðingum og öðrum áþekktum aðilum, sem starfa fyrir almannastofnun sem ráðgjafar, en þó að öðru leyti á eigin vegum.

Þá er það skilyrði, að þessi gögn séu notuð innan stofnunar. Munnlegar upplýsingar, sem skráðar eru skv. 7. gr. frv., falla að sjálfsögðu ekki undir vinnuskjöl skv. þessari grein.

Um 3. tl.
Þar er fjallað um bréfaskipti stjórnvalda við sérfræðinga til afnota í dómsmálum eða til ákvörðunar um það, hvort mál skuli höfðað. Þessi undanþáguheimild nær fyrst og fremst til bréfaskipta milli almannastofnunar og sérfræðinga um lögfræðileg vafaatriði. Sem dæmi má nefna álitssgerðir lögmanna, lagadeildar Háskólans eða einstakra háskólakennara.

Ákvæðið nær einnig til bréfaskipta við sérfræðinga, er lúta að öðru en lögfræðilegum vafaatriðum, en þó einungis til afnota í dómsmálum eða til ákvörðunar um, hvort mál skuli höfðað. Telja verður einnig að beita megi ákvæðinu um bréfaskipti við sérfræðinga, er lúta að lögfræðilegum vafaatriðum, þótt ekki liggi ljóst fyrir, hvort mál verði höfðað af hlutaðeigandi stofnun eða gegn henni.

Um 4. tl.
Öll skjöl, sem lúta að lagasetningu, er heimilt að undanþiggja almennum aðgangi, þar til frumvarp hefur verið lagt fram á Alþingi. Ágreiningur getur risið milli einstakra ráðherra um löggjafarmálefni og verður að telja nauðsynlegt, til þess að tryggja starfsfrið innan ríkisstjórnar, að heimilt sé að halda þeim skjölum leyndum, sem 4. töluliður nær til. Undir þetta ákvæði gætu fallið bréf, sem gengju milli ráðherra um lagasetningu, skýrslur um fundi þeirra og viðræður, fundargerðir og ýmsar álitssgerðir, er lytu að þess háttar lagasetningu. Skiptir þá ekki máli, hvort þær væru frá einkaaðilum eða starfsmönnum ríkisins.

Um 9. gr.

Í greininni er aðilum máls veittur rýmri réttur til að kynna sér málsskjöl en gert er í 1. kafla frv.

Við skýringu á því, hverjir teljist aðilar máls, má vísa til skilgreiningar á hugtakinu „aðili máls“ hér að framan. Öðru fremur verður að taka mið af því, hvort mál varði beina hagsmuni þess, sem í hlut á.

Aðilar geta í fyrsta lagi verið umsækjendur um leyfi eða starf, í öðru lagi þeir, sem boðið hefur verið eða bannað að vinna ákveðið verk, og í þriðja lagi þeir, sem skotið hafa máli sínu til æðri stjórnvaldsstofnunar eða stjórnvaldshafa, svo að einhver dæmi séu nefnd. Eins og sést á þessari upptalningu, er með aðilum einkum átt við þá, sem aðild eiga að svonefndum stjórnarathöfnum, þ. e. stjórnvaldsákvörðunum, er varða réttindi og skyldur einstakra manna eða annarra persóna að lögum. Allt öðru máli gegnir um þá, sem lög eða almenn stjórnvaldsfyrirmæli, t. d. reglugerðir, taka til, a. m. k. ef um ótiltekinn hóp manna er að ræða. Þeir nytu sama réttar og aðrir til að kynna sér málsskjöl.

Ekki eru í frv. gerðar neinar kröfur til aldurs eða þroska málsaðila. Það yrði að ráðast af því, hvort hlutaðeigandi ætti sjálfstæða aðild að hinu tiltekna máli, en annars kæmi lögráðamaður eða annar fyrirsvarsmaður í hans stað. Ekkert væri því heldur til fyrirstöðu, að aðili fæli öðrum að koma fram fyrir sína hönd. Í því sambandi er rétt að taka það fram, að félag eða fyrirtæki gæti að sjálfsögðu átt aðild að máli, en þá væri stjórnarformaður eða framkvæmdastjóri væntanlega í fyrirsvari.

Almennt ætti hlutaðeigandi aðili einungis að fá aðgang að skjölum í eigin máli, en þó gæti farið svo, að veita yrði honum aðgang að skjölum annarra aðila, t. d. annarra meðumsækjenda.

Aðila er skv. 9. gr. óheimilt að kynna sér málsskjöl, ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr skjölunum þykja eiga að víkja fyrir ríkari almanna- og einkahagsmunum. Hér yrði að veita og meta hina gagnstæðu hagsmuni í hverju tilviki. Óheimilt er að synja aðilum í eitt skipti fyrir öll aðgang að tilteknum tegundum skjala eða einstökum málaflokkum, sbr. hins vegar 2. mgr. 5. gr. frv., sem á einungis við um almennan aðgang að upplýsingum. Ákvæði 3. og 4. gr. frv. yrðu að sjálfsögðu höfð til hliðsjónar við mat á hinum gagnstæðu hagsmunum. Í einstaka tilfalli gæti tillit til aðila sjálfs mælt á móti því, að honum yrði leyft að kynna sér efni skjals, ef það hefði t. d. að geyma upplýsingar um, að hann þjáðist af alvarlegum sjúkdómi og væri dauðvona.

Ekki skiptir máli, í hvaða tilgangi aðili óskar að fá að kynna sér skjöl í máli sínu. Engar skorður eru heldur reistar við því, hvornig aðili notfærir sér upplýsingar, sem hann hefur fengið í hendur. Hann gæti þess vegna notað þær í öðrum tilgangi en þeim að gæta hagsmuna sinna við meðferð málisins.

Í 2. mgr. 9. gr. frv. er kveðið svo á, að ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki skyldu til að veita málsaðilum upplýsingar. Þetta felur nánast í sér það eitt, að beiðni aðila um að fá að kynna sér skjöl í eigin máli verður ekki hafnað með vísan til þess eins, að skjölin hafi að geyma vitneskju, sem ákvæði um þagnarskyldu ná til. Í því sambandi skiptir ekki máli, hvort um er að ræða almenn eða sérstök fyrirmæli um þagnarskyldu, sbr. hins vegar 2. mgr. 2. gr. frv., sem tekur einungis til almennra fyrirmæla.

Í 3. mgr. 9. gr. frv. er víkið frá þeirri meginreglu, sem fram kemur í 12. gr. 2. mgr. frv., að forstöðumenn geti í hverju tilviki ákveðið, hvornig menn eigi kost á að kynna sér efni skjala. Skv. 3. mgr. 9. gr. getur aðili krafist þess, að honum sé látið í té afrit eða ljósrít af málsskjölum, ef það skiptir hann verulegu máli.

Um 10. gr.

Meginreglu 10. gr. þess efnis, að afgreiðslu máls skuli frestað, er málsaðili fari fram á að fá að kynna sér málsskjöl, verður að skoða í ljósi 11. gr. frv., þar sem aðila er gefinn kostur á að taka afstöðu til efnis máls. Skv. þessum ákvæðum getur aðili að jafnaði krafist þess, að afgreiðslu máls sé frestað, annars vegar meðan hann er að kynna sér málsskjöl og hins vegar meðan hann er að undirbúa málsvörn, en þetta hvort tveggja fer að sjálfsögðu oft saman.

Sá stjórnvaldshafi, sem mál hefur með höndum, verður að meta það eftir öllum aðstæðum, hversu langan frest skuli gefa aðila til að kynna sér skjöl í málinu.

Skv. 2. mgr. 10. gr. frv. skal afgreiðslu máls þó ekki frestað, ef sérstakir almanna- eða einkahagsmunir mæla gegn. Þess eru dæmi, að lög setji tiltekinn frest til afgreiðslu mála, sbr. lög um tekju- og eignarskatt, skipulagslög o. fl. Máli verður ekki frestað, ef það hefur í för með sér, að slíkur lögmaeltur frestur renni út. Þá getur mál verið þannig vaxið, að afgreiðsla þess þoli enga bið. Loks er ekki ástæða til að fresta afgreiðslu, ef ljóst má vera, að aðili fari fram á það að kynna sér skjöl í þeim tilgangi einum að draga mál á langinn.

Um 11. gr.

Í dönsku upplýsingalögnum, sem einkum hafa verið höfð til hliðsjónar við samningu þessa frumvarps, er aðila máls gefinn kostur á því að gera grein fyrir afstöðu sinni, áður en því er ráðið til lykta. Lög þessi leggja hins vegar ekki þá skyldu á herðar hlutaðeigandi stjórnvaldshafa að tilkynna aðilum, að mál, er þá varði, sé til umfjöllunar hjá stjórnvaldsstofnun, en það er á hinn bóginn gert í norsku og sænsku stjórnslulögnum.

Í 1. mgr. 11. gr. er kveðið á um tilkynningarskyldu að norskri og sænskri fyrirmynd. Frumforsenda þess, að aðili geti tjáð sig um efni máls, er að sjálf-sögðu sú, að hann viti af því, að mál hans sé til meðferðar hjá stjórnvaldsstofnun. Tilkynningarskylda sú, sem boðin er í 1. mgr. 11. gr., á að tryggja það, að svo verði jafnan.

Tilkynningarskyldan er þó ekki fortaklaus. Það getur í einstaka tilviki verið erfiðleikum bundið fyrir stjórnvaldshafa að fullnægja tilkynningarskyldunni, t. d. ef afgreiðsla máls þolir enga bið eða óvist er, hvar aðili er niður kominn.

Í 2. mgr. 11. gr. frv. er aðila veitt heimild til að krefjast þess, að afgreiðslu máls sé frestað, uns hann hefur haft tíma til að lýsa skoðun sinni á efni þess. Hægt er að setja aðila ákveðinn frest í þessu skyni.

Aðili getur neytt þessarar heimildar, þótt hann óski ekki jafnframt að fá aðgang að skjölum málsins. Hann verður hins vegar að krefjast þess sérstaklega, að afgreiðslu máls sé frestað. Að öðru leyti vísast til þess, sem að framan er sagt um 10. gr. frv.

Um 12. gr.

Lagt er til í 1. mgr. 12. gr., að forstöðumenn almannastofnana eða -fyrirtækja taki ákvörðun um það, hvort upplýsingar skuli veittar. Ekki yrði það talið ósamrýmanlegt þessari grein, þótt þeir framseldu slíkt ákvörðunarvald til annarra starfsmanna stofnunar eða fyrirtækis. Þó yrði að telja, að aðrir starfsmenn tækju ákvarðanir í umboði og á ábyrgð forstöðumanna.

Önnur og þriðja mgr. 12. gr. frv. þarfnast ekki skýringa.

Um 13. gr.

Ákvæði 1. mgr. 13. gr. eru í samræmi við gildandi reglur í íslenskum rétti um málskot til æðri stjórnvaldshafa eða -stofnunar. Mönnum er þó veitt heimild til þess að kæra ákvörðun beint til hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar. Kærustig verða því aðeins tvö innan stjórnslu ríkisins, en þrjú innan stjórnslu sveitarfélaga, þar eð úrskurði sveitarstjórnar má skjóta til félagsmálaráðherra.

Ekki hefur enn verið sett á stofn embætti umboðsmanns Alþingis. Á meðan svo er, fyrirfinnst enginn hlutlaus og óháður aðili (að undanteknum dómstólunum) til þess að fylgjast með því, að stjórnvaldshafar fari að lögum og vinni störf sín af réttisýni. Ráðherrar eru æðstu valdhafar stjórnslunnar, hver á sínu sviði, þannig að ekki er hægt að kalla þá hlutlausa eða óháða, þegar þeir taka afstöðu til ákvörðunar stjórnvaldshafa, sem lægra eru settir. Þótt skjóta megi slíkri ákvörðun til dómstóla, er sú aðferð bæði seinvirk og kostnaðarsöm.

Því er gert ráð fyrir því í 2.—4. mgr. 13. gr., að sett verði á stofn sérstök nefnd til þess að láta í ljós álit sitt, áður en ráðherra tekur til úrskurðar kæru skv. 1. mgr. 13. gr. Reynt er að gera nefndina þannig úr garði, að hún teljist bæði hlutlaus og óháð stjórnslunni, en tengist jafnframt æðstu stofnunum löggjafarvalds og dómsvalds, Alþingi og Hæstarétti.

Á Norðurlöndum, þar sem umboðsmenn þjóðþinga eru starfandi, er álit þeirra á einstökum málum aðeins til leiðbeiningar, en ekki bindandi fyrir stjórnvaldshafa þann, er hlut á að máli. Þeirri megin stefnu hefur verið fylgt í þessu frumvarpi, sbr. 4. mgr. 13. gr., enda hugsanlegt að nefnd sú, sem um er rætt í 13. gr., verði lögð niður, ef sett verður á stofn embætti umboðsmanns.

Nákvæmar reglur um starfshætti nefndarinnar er ekki að finna í frumvarpinu, þar sem gert er ráð fyrir, að nefndin móti þær sjálf, eftir því sem tilefni gefst.

Um 14. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

ÍSLENSK LAGAÁKVÆÐI UM ÞAGNARSKYLDU.

(Skrá gerð af Þórhildi Líndal, cand. jur., sem fylgirit ritgerðar við lokapróf.)

- 1) L. nr. 3/1963, um landsdóm,
17. gr.: Verjandi skal hafa aðstöðu til að fylgjast með öllu, er fram kemur í málinu, og á hann rétt á að vera viðstaddur öll dómþing í málinu, hvar sem þingað er og hvort sem dómþing er háð í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum, en í síðast nefndu tilviki getur dómur bannað verjanda að skýra opinberlega frá því, sem fram hefur komið á dómþingi.
- 2) L. nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis,
88. gr.: Ef kjósandi skýrir kjörstjórn frá því, að hann sé eigi fær um að kjósa á fyrirskipaðan hátt sakir sjónleysis eða þess, að honum sé hönd ónothæf skal sá úr kjörstjórninni, er kjósandi nefnir til, veita honum aðstoð til þess í kjörklefanum, enda er sá, sem aðstoðina veitir, bundinn þagnarheiti um að segja ekki frá því, sem þeim fer þar á milli. Um aðstoðina skal bóka í kjörbókina, að tilgreindum ástæðum. Kjörstjórnarmanni er með öllu óheimilt að bjóða þeim aðstoð sína, er þarfnast hjálpar samkvæmt grein þessari.
- 3) L. nr. 54/1972, um breyting á lögum nr. 115, 19. nóvember 1936, um þingsköp Alþingis,
5. gr. 2. mgr. 2. másl.: Til utanríkismálanefndar skal vísa utanríkismálum. Utanríkismálanefnd starfar einnig milli þinga og er ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál, enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt milli þinga, sem á þingtíma. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju, sem þeir fá í nefndinni, ef formaður eða ráðherra kveður svo á.
- 4) L. nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins,
32. gr.: Hverjum starfsmanni er skylt að gæta þagnælsku um atriði, er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.
- 5) L. nr. 53/1935 um bráðabirgðaútflutningsskýrslur,
6. gr.: Fiskifélaginu er skylt að láta útgerðarmönnum, bönkum og kaupskýslumönnum í té vitneskju um útflutning og birgðir af vörum þeim, sem það safnar skýrslum um. Þó skal það ekki gefa upplýsingar um útflutning eða birgðir einstakra manna eða félaga, nema með leyfi þeirra eða eftir dómsúrskurði.
- 6) L. nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands,
34. gr.: Bankastjórar, bankaráðsmenn og allir starfsmenn bankans eru bundnir

þagnarskyldu um atriði, sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

- 7) **L. nr. 11/1961 um Landsbanka Íslands,**
17. gr. Bankaráð, bankastjórar og allir starfsmenn bankans eru bundnir þagnarskyldu um allt það, er snertir hagi viðskiptamanna bankans og þeir fá vitneskju um í starfi sínu.
- 8) **L. nr. 12/1961 um Útvegsbanka Íslands,**
17. gr.: Bankaráð, bankastjórar og allir starfsmenn bankans eru bundnir þagnarskyldu um allt það, er snertir hagi viðskiptamanna bankans og þeir fá vitneskju um í starfi sínu.
- 9) **L. nr. 115/1941 um Búnaðarbanka Íslands,**
56. gr. 3. mgr.: Bankastjórn og starfsmenn eru bundnir þagnarskyldu um allt það, er snertir hagi viðskiptamanna bankans, sem þeir fá vitneskju um vegna starfsemi sinnar við bankann.
- 10) **L. nr. 2/1888 um Söfnunarsjóð Íslands,**
17. gr.: einungis þegar sá, sem fé hefur lagt í sjóðinn, hefur beinlínis óskað þess, að óviðkomandi menn verði eigi látnir vita nafn sitt, eða með hverjum skilmálum hann hefur lagt fé í sjóðinn, skal eftir því farið, meðan hann er á lífi.
- 11) **L. nr. 7/1972 um breyting á lögum nr. 68/1971 um tekjuskatt og eignarskatt,**
19. gr.: Skattstjórum, umboðsmönnum skattstjóra, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, ríkisskattanefnd og nefnd skv. 6. mgr. 48. gr. er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því, er þeir komast að í sýslan sinni um tekjur og efnahag gjaldþegna. Hið sama gildir um þá, er veita aðilum samkvæmt 1. mgr. aðstoð við starf þeirra eða á annan hátt fjalla um framtalsskýrslur manna.
- 12) **L. nr. 120/1976 um tollskrá o. fl.,**
33. gr.: Tollstarfsmönnum öllum er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því, er þeir komast að í starfi sínu um verslunarhagi einstakra manna og fyrirtækja, þar með talin hvers konar vitneskja sem ráða má af samritum af sölu- og vörureikningum, sem tollyfirvöld halda eftir.
- 13) **L. nr. 10/1960 um söluskatt,**
22. gr.: Skatt- og tollyfirvöldum, starfsmönnum þeirra og erindrekum er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn, að skýra óviðkomandi mönnum frá því, er þeir komast að í starfi sínu um viðskipti einstakra manna og fyrirtækja. Þessi þagnarskylda og ábyrgð hennar helst, þó að hlutaðeigandi starfsmenn láti af starfi.
- 14) **L. nr. 8/1972 um tekjustofna sveitarfélaga,**
28. gr. 5. mgr.: Þeim, sem annast störf þessi, er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn, að skýra óviðkomandi mönnum frá því, er þeir komast að í störfum sínum og varðar hagi gjaldþegna.
- 15) **L. nr. 80/1938 um stéttarfélag og vinnudeilur,**
28. gr. 4. mgr.: Bannað er að skýra frá eða leiða vitni um hvað aðiljar hafa lagt til á sáttafundum, nema báðir aðiljar samþykki.
30. gr. 3. mgr.: Miðlunartillögu má ekki birta án samþykkis sáttasemjara, fyrr en báðir aðiljar hafa sent svör sín.

- 16) **L. nr. 32/1915 um veitingu prestakalla,**
 20. gr. 1. mgr.: Hvorki kjörstjórnarformaður né nokkur annar, sem í kosningastofunni er staddur, má beinlínis eða óbeinlínis hvetja nokkurn kjósanda meðan á kosningu stendur, til þess að kjósa einn umsækjanda öðrum fremur né heldur má kjörstjórnarmaður skýra frá því, er hann kann að hafa orðið áskynja um, að því er atkvæðagreiðslu kjósenda snertir.
- 17) **L. nr. 63/1974 um grunnskóla,**
 57. gr. 2. mgr.: Óheimilt er að veita upplýsingar um vitnisburði nemenda öðrum en þeim sjálfum og forráðamönnum þeirra, nema nauðsyn beri til vegna flutnings nemenda milli skóla. Þó skal heimilt að veita öðrum þessar upplýsingar vegna fræðilegra rannsókna, enda sé krafist fullrar þagnarskyldu.
- 18) **L. nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnuveganna,**
 62. gr.: Ekki er heimilt að veita upplýsingar um rannsóknir, sem kostaðar eru af einstaklingum, félagi, stofnun, nema með samþykki hennar. Ef þagnarskyldan er brotin varðar það ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn og skaðabótaskyldu.
- 19) **L. nr. 91/1932 um varnir gegn kynsjúkdómum,**
 15. gr.: Á öllum, sem vegna starfs síns samkvæmt lögum þessum komast að nöfnum sjúklinga og heilsufari þeirra hvílir ströng þagnarskylda, nema þeim sé skylt að lögum að láta slíkt uppi eða nauðsyn beri til þess vegna yfirvofandi smithættu, svo sem ef lækni er ekki leitað eða varúðarreglur eru að engu hafðar og eigi verður á annan hátt úr því bætt.
- 20) **L. nr. 80/1969, Læknalög,**
 10. gr.: Sérhverjum lækni ber að gæta fyllstu þagnælsku um öll einkamál, er hann kann að komast að sem lækni, nema lög þjóði annað eða hann viti sönnur á, að brýn nauðsyn annarra krefji, enda láti hann þá ekki uppi annað eða meira en minnst verður komist af með til að afstýra hættu. Um slík einkamál verður lækni ekki leiddur sem vitni í réttarmálum gegn vilja þess, er einkamálið varðar, nema ætla megi, að úrslit málsins velti á vitnisburðinum, enda sé málið þýðingarmikið fyrir málsaðila eða þjóðfélagið. Nú er lækni gert að bera vitni í slíkum málum, og skal það þá jafnan gerast fyrir luktum dyrum.
- 21) **L. nr. 30/1963, Lyfsölulög,**
 18. gr. 2. mgr.: Þegar nefndin telur það henta getur hún lagt fram miðlunartillögu, sem ekki má birta opinberlega án samþykkis nefndarinnar fyrr en báðir samningsaðilar hafa tjáð sig um hana.
 18. gr. 9. mgr.: Ekkert má birta opinberlega um úrslit atkvæðagreiðslu, fyrr en nefndin hefur greint frá heildarniðurstöðu.
 46. gr.: Lyfsalar, lyfjafræðingar og aðstoðarlyfjafræðingar eru bundnir þagnarskyldu um alla vitneskju eða grun, sem þeir í starfi sínu öðlast um sjúkdóma eða önnur einkamál, nema á þeim hvíli skylda samkvæmt lögum til að tjá sig eða þeir hafi rökstuddan grun um að einstaklingur eða almenningur sé í yfirvofandi hættu, enda láti þeir þá ekki uppi annað eða meira en minnst verður komist af með til að afstýra hættu. Lyfjafræðingar og aðstoðarlyfjafræðingar skulu að jafnaði gera lyfsala viðvart, en lyfsali þeim, er í hlut á, eða yfirvöldum, og þá að jafnaði landlækni. Ákvæði þessarar greinar um þagnarskyldu ná einnig til annars starfsfólks lyfjabúða. Um vitnaskyldu framangreindra aðila fer eftir því, sem segir í réttarfarslögum, shr. 9. gr. 1. nr. 82/1961, (nú l. nr. 74/1974) um meðferð opinberra mála, og 126. gr. 1. nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði.
 61. gr. 5. og 6. mgr.: Þegar um tæknileg leyndarmál er að ræða, getur sá aðili, sem greinir frá þeim, óskað þess við landlækni, að upplýsingarnar berist ekki

fulltrúa lyfjafræðinga og lyfsala í lyfjaskrárnefnd. Landlæknir ákveður, að hve miklu leyti þessum óskum skuli sinnt. Lyfjaskrárnefnd og nefndarmenn þeir, sem skipaðir eru samkvæmt 28. gr., svo og aðrir ráðunautar, eru, að viðlagðri ábyrgð samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga bundnir þagnarskyldu um allt það, er þeir kunna að fá vitneskju um í starfi sínu.

- 22) L. nr. 17/1933, **Ljósmeðralög**,
11. gr.: Sýslumaður eða bæjarfógeti (í Reykjavík lögmaður, sbr. l. nr. 74/1972, 2. gr.) má víkja skipaðri ljósmóður frá starfi sínu, ef hún hefur að dómi héraðslæknis brotið alvarlega af sér sem ljósmóðir, einkum ef hún hefur oftast en einu sinni skorast undan að vitja sængurkvenna tafarlaust og að forfallalausum, ef hún hefur ljóstrað upp trúnaðarmáli, sem hún hefur komist að sem ljósmóðir, eða ef hún hefur gert sig seka um óafsakanleg afglöp eða óhæfu í ljósmæðrastörfum. Á sama hátt má banna starfandi ljósmóður ljósmóðurstörf í umdæmi fyrir tilsvarendi sakir.
- 23) L. nr. 58/1976 um **sjúkrabjálfun**,
9. gr.: Sérhverjum sjúkrabjálfa er skylt að gæta þagmælsku um atriði, sem hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli málsins. Sama þagnarskylda hvílir á öllu aðstoðarfólki sjúkrabjálfa og helst þagnarskyldan þótt viðkomandi láti af starfi.
- 24) L. nr. 41/1975 um **félagsráðgjöf**,
5. gr.: Félagsráðgjafa er skylt að gæta þagmælsku um atriði, sem hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli málsins. Þagnarskyldan helst þótt viðkomandi láti af starfi.
- 25) L. nr. 8/1974, **Hjúkrunarlög**,
6. gr.: Hjúkrunarfræðingi er skylt að gæta fyllstu þagmælsku um öll einkamál er hann fær vitneskju um í starfi sínu, nema lög bjóði annað og helst þagnarskyldan, þótt hann láti af starfi.
- 26) L. nr. 25/1975 um **ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir**,
27. gr.: Allir þeir, sem starfa á einn eða annan hátt að framkvæmd laga þessara, eru bundnir þagnarskyldu um öll persónuleg málefni, er þeir í því sambandi kunna að fá vitneskju um.
- 27) L. nr. 40/1976, um **sálfræðinga**,
3. gr.: Sálfræðingi er skylt að gæta þagmælsku um atriði sem hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli málsins. Þagnarskyldan nær einnig til samstarfsmanna sálfræðings þ. á m. til fræðimanna sem fá aðgang að gögnum í vísindalegum tilgangi. Þagnarskyldan helst þótt viðkomandi láti af störfum.
- 28) L. nr. 24/1936 um **eftirlit með matvælum og öðrum neyslu- og nauðsynjavörum**,
9. gr.: Þeir, sem hafa á hendi eftirlit með framkvæmd laga þessara skulu, að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum hinna almennu hegningarlaga, um embættis- og sýslunarmenn, bundnir þagnarskyldu um öll framleiðslu- og verslunarleyndarmál, er þeir kunna að komast að við framkvæmd eftirlitsins, og mega hvorki færa sér þau í nyt sjálfir né verða þess valdandi, að aðrir geri það.
- 29) L. nr. 34/1964 um **loftferðir**,
151. gr. 3. mgr.: Nú hefur maður fengið greinda vitneskju í starfa sínum, og hefur hann þagnarskyldu, að því leyti sem vitneskjan eigi má fara lengra eða hana má eigi birta.

- 30) **L. nr. 31/1940, Póstlög,**
6. gr. a.: Enginn, sem er í þjónustu póststjórnarinnar, má gefa nokkrum óviðkomandi manni neina vísbendingu um það hvernig aðrir nota póstinn, né heldur veita neinum tækifæri til þess að útvega sér slíka vitneskju. Eigi má heldur neitt af því, sem látið er á póst til flutnings opna né lesa af óviðkomandi mönnum. Þagnarskylda hvílir áfram á viðkomanda, þótt hann fari úr þjónustunni.
- 31) **L. nr. 30/1941 um fjarskipti,**
19. gr.: Allir starfsmenn, þar með taldir nemendur fjarskiptavirkja ríkisins skulu skyldir, bæði meðan þeir gegna starfinu og eftir að þeir hafa látið af því, að halda leyndu fyrir öllum út í frá efni skeyta, sem koma eða fara, svo og að þau hafi komið eða farið, og hver hafi fengið þau eða sent. Þeir skulu og halda leyndu fyrir öllum út í frá efni samtala um fjarskiptavirki ríkisins, svo og að samtöl hafi farið fram og hverjir hafi átt tal saman. Má ekki án undangengins dómsúrskurðar veita óviðkomandi mönnum aðgang að því að sjá skeyti eða önnur starfræksluskjöl, sem almenningi er ekki ætlað að sjá, eða aðgang að því að hlusta á fjarskiptasamtöl eða hljóðrita þau. Ráðherra ákveður, hvort slíkum úrskurði skuli áfrýjað. Samskonar leyndarskylda skal á þeim hvíla um myndir eða merki, sem flutt hafa verið um fjarskiptavirkin og ekki eru fyrir almenning. Þeim er og stranglega bannað að notfæra sér á nokkurn hátt persónulega innihald slíkra skeyta, samtala, mynda, merkja eða starfræksluskjala. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyriræli um þagnarskyldu starfsmanna fjarskiptavirkja.
22. gr.: Enginn má án heimildar, taka við fjarskeytum, myndum eða öðrum fjarskiptamerkjum eða hlusta á fjarskiptasamtöl. Ekki má heldur skrá neitt slíkt, tilkynna það öðrum eða notfæra sér það á nokkurn hátt.
- 32) **L. nr. 26/1973 um váttryggingarstarfsemi,**
45. gr. 1. mgr.: Tryggingareftirliti og starfsmönnum þess er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn, að skýra óviðkomandi aðiljum frá því, er þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um viðskipti og rekstur váttryggingarfélags. Þagnarskylda þessi og ábyrgð hennar helst, þótt starfsmenn þessir hafi látið af störfum.
- 33) **L. nr. 9/1940 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að banna að veita upplýsingar um ferðir skipa,**
1. gr.: Ríkisstjórnin getur, er hún telur nauðsynlegt vegna yfirvofandi eða yfirstandandi ófriðar eða hliðstæðs ástands, fyrirskipað, að enginn megi láta neitt uppi við óviðkomandi menn um ferðir íslenskra skipa eða erlendrar skipa. Nú notar ríkisstjórnin heimild þá, sem henni er veitt í lögum þessum og taka þá bannfyrirmæli hennar til allra upplýsinga um burtför skips úr höfn, um ferð þess frá einni höfn til annarrar, um það hvar skipið er statt á hverjum tíma, um ákvörðunarstað þess og komu í höfn í ferð eða að lokinni ferð, svo og til allra upplýsinga um farm skips og farþega.
- 34) **L. nr. 20/1967 um Búreiðningastofu landbúnaðarins,**
4. gr.: Forstöðumanni búreiðningastofunnar og öðrum starfsmönnum hennar er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um embættis- og sýslunarmenn, að skýra óviðkomandi mönnum frá því, er þeir komast að sökum starfs síns um efnahag eða tekjur einstakra manna eða stofnana.

- 35) **L. nr. 83/1936 um ráðstafanir til varnar því að skipum sé leiðbeint við ólöglegar fiskveiðar,**
 3. gr. 4. mgr.: Dómsmálaráðuneytið hefur hvenær sem er aðgang að öllum þeim plöggum, er varða greint eftirlit, enda hafi sá eða þeir, sem dómsmálaráðherra útnefni til þess, undirritað þagnarheit samkvæmt fyrirmælum alþjóðareglugerðar þar um.
- 36) **L. nr. 62/1962 um síldarútsvegsnefnd og útflutning saltaðrar síldar,**
 6. gr.: Útflytjendur og síldarsaltendur eru skyldir að gefa nefndinni allar upplýsingar, sem hún óskar, um hvað eina, sem snertir söltun, sölu og útflutning síldar, og hefur nefndin frjálsan aðgang að verslunarbókum og skjólum þeirra hér að lútandi. Nefndin og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarheiti um viðskiptamál útflytjenda, er þau verða áskynja á þennan hátt.
- 37) **L. nr. 67/1976 um löggilta endurskoðendur,**
 7. gr.: Löggiltir endurskoðendur hafa réttindi og skyldur opinberra sýslunarmanna, þ. á m. þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um í starfa sínum og leynt á að fara. Ráðherra getur sett nánari reglur um réttindi og skyldur löggiltra endurskoðenda og starfsmanna þeirra.
- 38) **L. nr. 62/1969 um fyrirtækjaskrá,**
 10. gr.: Óheimilt er að skýra frá upplýsingum, sem fyrirtæki láta í té samkvæmt 9. gr. og eru trúnaðarmál, nema með samþykki hlutaðeigandi. Þeir, sem vinna við úrvinnslu slíkra gagna, mega ekki, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, skýra óviðkomandi aðilum frá því, sem þeir komast að um hagi einstakra fyrirtækja.
- 39) **L. nr. 32/1933 um tilbúning og verslun með smjörflíki o. fl.,**
 10. gr. 3. mgr.: Eftirlitsmaður hefur þagnarskyldu um allt, sem lýtur að framleiðslu og rekstri smjörflíkisgerðar, og má ekki sjálfur notfæra sér eða láta öðrum í té upplýsingar sem hann kann að fá um sérstakan útbúnað eða aðgerðir hvorrar verksmiðju.
- 40) **L. nr. 55/1968 um eftirlit og mat á fiski og fiskafurðum,**
 12. gr.: Starfsmönnum fiskmats ríkisins er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá nokkru því, sem leynt á að fara og þeir hafa fengið vitneskju um í starfi sínu.
- 41) **L. nr. 53/1938 um mat á matjessíld og skoskverkaðri síld,**
 4. gr. 4. málsl.: Matsstjóri og matsmenn hafa algera þagnarskyldu um allt, er þeir verða áskynja um í starfi sínu, og mega ekki við óviðkomandi láta uppi neitt annað um ástand vörunnar en það, sem stendur í matsvottorði.
- 42) **L. nr. 30/1960 um skipan innflutnings- og gjaldeyrismála o. fl.,**
 11. gr.: Þeim, sem annast framkvæmd þessara laga, er bannað að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga, um opinbera starfsmenn, að skýra óviðkomandi mönnum frá þeim atriðum, sem þeir verða áskynja um í starfi sínu og leynt eiga að fara.

- 43) **L. nr. 54/1960 um verðlagsmál,**
19. gr.: Þeim, sem annast framkvæmd þessara laga, er bannað að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn að skýra óviðkomandi mönnum frá þeim atriðum, sem þeir verða áskynja um í starfi sínu og leynt eiga að fara.
- 44) **L. nr. 52/1970 um eftirlit með skipum,**
18. gr. 3. másl.: Trúnaðarmenn Siglingamálastofnunarinnar eru bundnir þagnarheiti um, hver kært hefur, nema kæran hafi reynst ástæðulaus.
- 45) **L. nr. 90/1943 um reikningaskrifstofu sjávarútvegsins,**
4. gr.: Forstöðumanni reikningaskrifstofu sjávarútvegsins og öðrum starfsmönnum hennar er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um embættis- og sýslunarmenn, að skýra óviðkomandi mönnum frá því, er þeir komast að í starfi sínu um efnahag eða tekjur einstakra manna eða fyrirtækja.
- 46) **L. nr. 108/1974 um Framleiðslueftirlit sjávarafurða,**
12. gr.: Starfsmönnum Framleiðslueftirlits sjávarafurða er bannað að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá nokkru því, sem leynt á að fara og þeir hafa fengið vitneskju um í starfi sínu.
- 47) **L. nr. 79/1971 um iðju og iðnað,**
9. gr. 2. mgr.: Skylt er iðjuhöld að veita lögreglustjóra og ráðherra allar upplýsingar um þau atriði, er varða skilyrði til að halda atvinnuheimild eða fullnægju settra skilyrða, svo og að veita aðgang að bókum atvinnunnar í sama skyni. En skylt er að leyna alla óviðkomandi menn því, sem rannsóknarmaður kemst að um hagi aðila fyrir rannsókn sína.
- 48) **L. nr. 68/1967 um Iðnlánasjóð,**
13. gr.: Óheimilt er stjórn Iðnlánasjóðs og trúnaðarmönnum hennar að láta óviðkomandi í té nokkuð af þeim upplýsingum sem gefnar eru í sambandi við lántökubeiðnir eða lántöku úr sjóðnum.
- 49) **L. nr. 58/1970, Orkulög,**
45. gr.: Starfsmenn Rafmagnseftirlits ríkisins eru bundnir þagnarskyldu um það, er þeir kunna að komast að í starfi sínu, um viðskiptaleyndarmál og annað, sem leynt á að fara.
- 50) **L. nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar,**
76. gr.: Hjúskaparmál skulu sótt og varin og vitni spurð fyrir lokuðum dyrum, nema báðir aðiljar séu á eitt sáttir um annað. Eigi má heldur án leyfis beggja aðilja birta almenningi á nokkurn hátt annað af því, er gerst hefur í slíkum málum, nema dóminn.
- 51) **L. nr. 47/1938 um fasteignasölu,**
7. gr.: Fasteignasala er óheimilt að skýra frá því, er honum er trúað fyrir í starfi.

- 52) **L. nr. 62/1942 um málflytjendur,**
 1. gr.: Héraðsdóms- og hæstaréttarlögmenntu eru opinberir sýslunarmenn og hafa skyldur og réttindi samkvæmt því, meðal annars þagnarskyldu um það, er aðili trúir þeim fyrir í starfa þeirra.
- 53) **L. nr. 32/1914 um heimild fyrir stjórnarráðið til þess að veita mönnum rétt til þess að vera dómtúlkar og skjalapýðendur,**
 3. gr. 2. másl.: Hann skal og heita því við drengskap sinn, að vinna verk sitt eftir bestu vitund, og að ljóstra eigi upp leyndarmálum. Rétt er þó, að aðrir menn séu dómtúlkar og skjalapýðendur, ef þeir eru dómkvaddir til þess í hvert skipti.
- 54) **Tilskipun um vitnisburð málflytningarmanna frá 19. júlí 1793:**
 Ef málflytningarmanni er stefnt sem vitni í einkamáli og honum hefur annaðhvort verið falinn flutningur þess eða ráða hans hefur verið leitað í því, þá skal hann vera undanþeginn og honum jafnvel með öllu bannað að bera vitni í því máli, úr spurningum þeim er fyrir hann eru lagðar, verður eigi leyst, nema hann skýri frá því, sem skjólstæðingur hans eða sá, er leitaði ráða hjá honum, trúði honum fyrir. Aftur á móti skal hann skyldur til, undir eið, eins og önnur vitni, að bera það, er hann veit til upplýsingar málinu, ef hann eigi hefur komist að því sem trúnaðarmaður málsaðilja.
- 55) **L. nr. 19/1940, Almenn hegningarlög,**
 91. gr. 1. mgr.: Hver, sem kunngerir, skýrir frá eða lætur á annan hátt uppi við óviðkomandi menn leynilega samninga, ráðagerðir eða ályktanir ríkisins um mál-efni, sem heill þess eða réttindi gagnvart öðrum ríkjum eru undir komin, eða hafa mikilvæga fjárhagsþýðingu eða viðskipta fyrir íslensku þjóðina gagnvart útlöndum, skal sæta fangelsi allt að 16 árum.
 115. gr.: Hver, sem opinberlega skýrir heimildarlaust eða vísvitandi rangt frá því, sem fram hefur farið við kosningar þær og atkvæðagreiðslur, sem í 102. gr. getur eða því, sem gerst hefur á fundum eða starfi opinberra samkomna, nefnda, stjórnvalda eða dómstóla, skal sæta sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 6 mánuðum.
 136. gr.: Opinber starfsmaður, sem segir frá nokkru, er leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan, skal sæta varðhaldi eða fangelsi allt að einu ári. Hafi hann gert það til að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings eða noti hann slíka vitneskju í því skyni, má beita fangelsi allt að 3 árum. Sömu refsingu skal sá sæta, sem látið hefur af opinberu starfi og eftir það segir eða misnotar á ofangreindan hátt vitneskju, sem hann hafði fengið í stöðu sinni og leynt á að fara.
 230. gr.: Ef maður, sem hefur eða haft hefur með höndum starf, sem opinbera skipun, leyfi eða viðurkenningu þarf til að rækja, segir frá einhverjum einkamálefnum, sem leynt eiga að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu, þá varðar það sektum eða varðhaldi. Sömu refsingu varðar einnig samskonar verknaður þeirra manna sem aðstoðað hafa ofangreinda menn í starfi þeirra.
- 56) **L. nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði,**
 126. gr.: Vitni er óheimilt, nema sá leyfi, sem með á, að svara spurningum um atriði: 1. Ef það hefur komist að vitneskju um það í embætti sínu eða sýslan og það á vegna hagsmuna almennings eða ríkisins að fara leynt. — 2. Ef það varðar öryggi ríkisins inn á við eða út á við, eða utanríkismál, er leynt skal fara. — 3. Ef embættismaður eða sýslunar hefir komist að hógum eða athöfnum einstakra manna í embætti sínu eða sýslan, og hann skal lögum samkvæmt eða eðli málsins varðveita þagnarskyldu um það. — 4. Ef vitni hefir í þjónustu einstak-

lings, fyrirtækis eða stofnunar komist samkvæmt stöðu sinni að leyndarmáli um kaupskýslu, uppgötvanir eða önnur slík verk vinnuveitanda síns. — 5. Sá, er ber ábyrgð á innihaldi prentaðs rits eða blaðs að lögum, má ekki skýra frá því fyrir dómi, hver sé höfundur að riti, grein eða frásögn sem í riti eða blaði hefir birst, án þess að höfundur væri nægilega nafngreindur. — Ef hagsmunir ríkis eða almennings heimta það, skal vitni þó gefa skýrslu um atriði þau, er í 3.—5. tölu-lið greinir.

149. gr.: Nú hefir skjal, sem skylt er að láta af hendi eða leggja fram eftir 145. gr. eða 146. gr., að geyma atriði, sem viðkomandi er óskylt eða óleyfilegt að láta fram, og getur dómari þá úrskurðað, að skjalið verði lagt fram fyrir hann í trúnaði, og að annaðhvort verði undir umsjá hans og gegn fullkominni þagnarskyldu tekið eftirrit af því úr skjalinu, sem skylt er og heimilt að láta fram, eða, ef þess er ekki kostur, að tekin verði upp úr skjalinu með sama hætti skýrsla um þau atriði.

57) **L. nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála,**

16. gr. 3. mgr.: Dómari getur bannað að skýra opinberlega frá atriðum í opinberri rannsókn eða gera uppdrætti eða myndir af mönnum í þinghaldi eða öðru, sem þar fer fram eða er til sýnis.

86. gr. 1. mgr. i. f.: Þagnarskylda hvílir á verjanda um það er sökunautur kann að hafa trúað honum fyrir um afstöðu sína til brots eða brota þeirra, sem um er að tefla, um þau atriði önnur, er hann hefur komist að í starfa sínum og eigi eru almenningi þegar kunn.

93. gr.: Án leyfis viðkomandi ráðherra skal vitni ekki kafið skýrslu um leynilega samninga ríkisins, ráðagerðir eða ályktanir handhafa ríkisvaldsins um málefni, sein öryggi ríkisins, réttindi eða heill að öðru leyti varðar eða hafa mjög mikilvæga fjárhagsþýðingu eða viðskiptaþýðingu fyrir íslensku þjóðina. — Embættismenn og sýslunarmenn verða ekki krafðir vitnisburðar um það, sem þeir hafa fengið vitneskju um í starfa sínum og leynt á að fara nema viðkomandi ráðherra leyfi eða forseti sameinaðs Alþingis, ef taka skal skýrslu af alþingismanni eða öðrum starfsmanni Alþingis.

94. gr.: Vitnum þeim, sem hér segir, er óheimilt að svara spurningum án leyfis þess, sem með á: 1. Verjanda um það, sem sökunautur hefur trúað honum fyrir um málsatvik, eftir að hann hefur tekið vörnina að sér. — 2. Prestum, ljósmæðrum og lyfsólum um atriði, er varða einkahagi manna og þeim hefur verið trúað fyrir í starfi sínu, nema brot varði minnst tveggja ára refsivist. — Nú má telja vitnisburð nauðsynlegan til varnar sökunaut, og getur dómari þá ákveðið vitnaleiðslu með úrskurði.

95. gr.: Heimilt er dómara, nema leyfi aðila komi til, að undanþiggja vitni að svara spurningum, er varða leyndarmál um kaupskýslu, uppgötvanir eða önnur slík verk, hvort sem vitnið á sjálf í hlut eða það hefur komist að vitneskju sinni í þjónustu einstaklings, fyrirtækis eða stofnunar, enda telji dómari hagsmuni aðila til leyndar ríkari en hagsmuni ákærvaldsins um skýrslu.