



## 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 bærst 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 lögnum 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