

Meðferð trúnaðarupplýsinga hjá Íslenskum ríkisstofnunum

Rannsókn meðal löggæslustofnana og löggæslutengdra
stofnana

Fræðslufundur 23. febrúar 2017

Félag um skjalastjórn

Kristín Guðmundsdóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í upplýsingafræði

Tilgangur

- Að skoða hvernig meðferð trúnaðarupplýsinga er háttað í stjórnsýslunni

Markmið

- Að varpa ljósi á skyldur og kvaðir stjórnvalda varðandi meðferð trúnaðarupplýsinga og hvernig þeim tekst að framfylgja þeim
- Greina umfang trúnaðarupplýsinga meðal stofnananna
- Greina hvort vöntun væri á frekari samræmingu lagalegra stoða og úrræða til að tryggja öryggissjónarmið varðandi meðferð trúnaðarupplýsinga

Rannsóknarspurningar

- Hvað skilur trúnaðarupplýsingar frá almennum upplýsingum?
- Hver er geta ríkisstofnana til að tryggja öryggi trúnaðarupplýsinga?
- Hvernig er fræðslu ríkisstarfsmanna um meðferð trúnaðarupplýsinga háttað?

Aðferðafræði

- Eigindleg aðferðafræði með hálfstöðluðum viðtölum
- Afmarkað við löggæslustofnanir og stofnanir sem fara með verkefni tengd löggæslu, stofnanir því valdar markvisst út frá lögbundnu hlutverki
- Viðmælendur valdir af yfirmönnum, tveir viðmælendur valdir með snjóboltaaðferð
 - 13 viðmælendur frá 7 skipulagsheildum
 - 4 lögregluembætti, 3 löggæslustofnanir/löggæslutengdar stofnanir
 - 7 lögreglumenn, 6 borgaralegir starfsmenn
 - 10 karlmenn, 3 konur
 - Starfsaldur 1-33 ár ~ Meðalstarfsaldur 18,2 ár

Greiningarlíkan; aðal- og undirþemu

Trúnaðarflokkun
upplýsinga

- Einn flokkur upplýsinga
- Trúnaðarstig og skilyrði

Trúnaðar- og
þagnarskylda

- Trúnaðaryfirlýsingar
- Traust og trúnaður

Aðgengi að
upplýsingum

- Upplýsingaæign og aðföng
- Aðgangsstýring og upplýsingaflæði
- Óbein miðlun upplýsinga

Fræðsla og
vitundarvakning

- Fræðsla um meðferð trúnaðarupplýsinga
- Öryggisvitund

Lög og önnur
ákvæði

- Lög og reglur
- Hefðir og skynsemishyggja

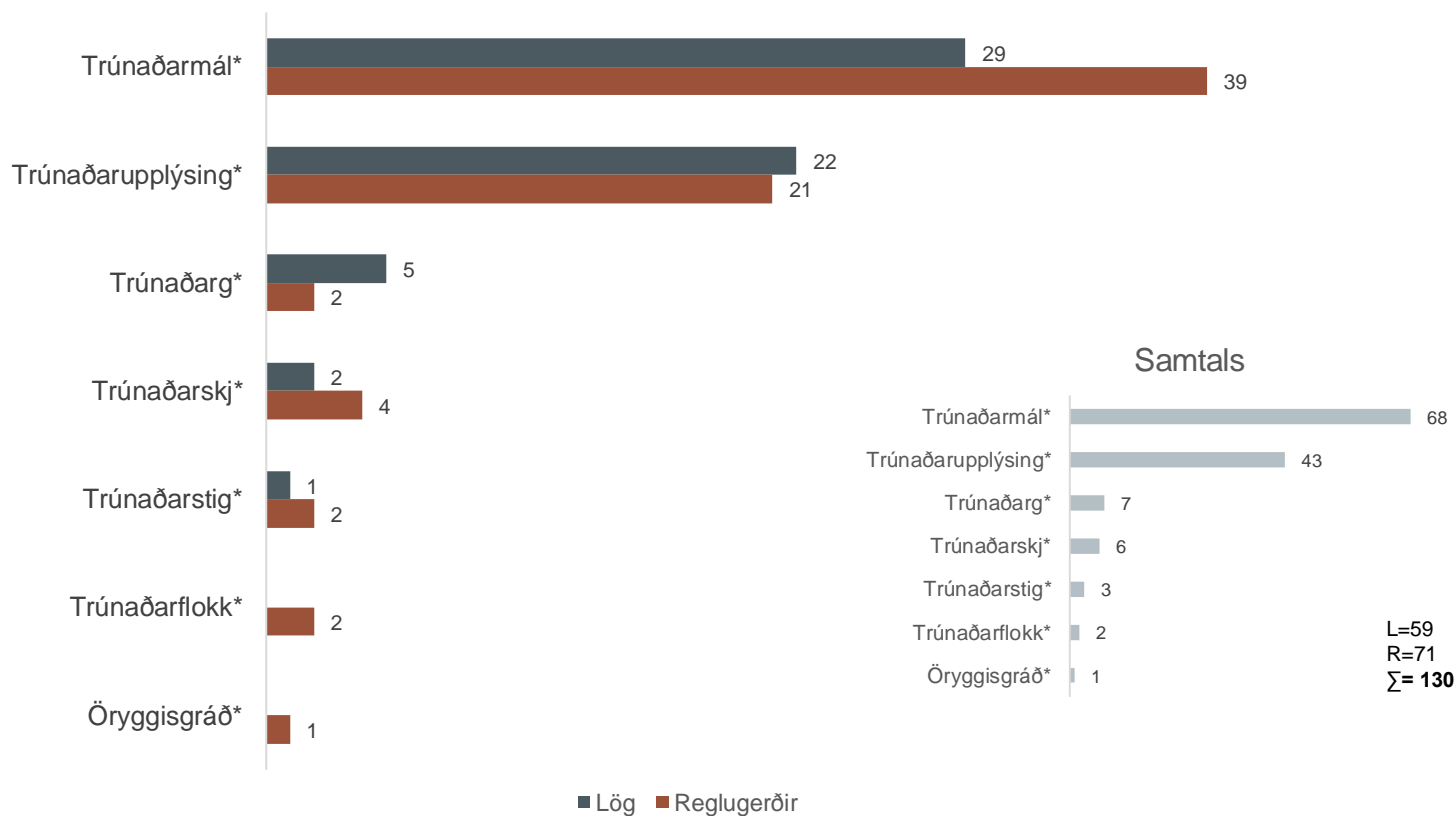
Hvað skilur trúnaðarupplýsingar frá almennum upplýsingum

- Ekki til kerfisbundið trúnaðarstigskerfi
 - Annað hvort falla upplýsingar undir trúnað eða ekki; enginn stigsmunur þar á
 - Hver er munurinn á trúnaðarmáli og leyndarmáli?
- Ýmsar ástæður fyrir trúnaðarmerkingu upplýsinga
 - Öryggishagsmunir
 - Vernda persónuhagsmuni
 - Viðskiptaleynd
- Ýmsar stofnanir sett sér sértækar reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga – ekki staðlaðar reglur innan stjórnýslunnar
 - Alþingi
 - Fjármálaeftirlitið
 - Sveitarfélög
- Stofnun X stofnar trúnaðarskjal og meðhöndlar skv. eigin reglum, sendir á stofnun Y sem hefur aðrar/engar reglur

... af því leiðir óstaðlaður orðaforði

- Skortur á samræmdum orðaforða eða kerfisbundinni notkun á hugtökum
- Illmögulegt að leita eftir hugtökunum eða ákvæðum
- Mörg hugtök yfir sama eða sambærilegt orð
 - Trúnaðarmál
 - Leyndarmál
 - Ekki til opinberrar birtingar
 - Ekki til dreifingar
 - Innanhúsgögn
- Ákvæðin eru mis lýsandi og mis afdráttarlaus

Greining á trúnaðarhugtökunum út frá lagalegum skilningi



Þagnarskylda

- Hverjum starfsmanni er skylt að gæta þagmælsku um atriði er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

(18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996)

- Lögreglumönnum og öðru starfslíð lögreglu ber þagnarskylda um þau atvik sem þeim verða kunn í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Tekur þetta til upplýsinga um einkahagi manna sem eðlilegt er að leynt fari, upplýsinga sem varða starfshætti lögreglu og fyrirhugaðar lögregluaðgerðir og annarra upplýsinga sem leynt skulu fara samkvæmt lögum, starfsreglum lögreglu eða eðli máls. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

(22. gr. lögreglulaga nr. 90/1996)

- Að auki eru ákvæði um þagnarskyldur og/eða trúnaðarhugtök í tugi sérlaga og reglugerða.

Hugtakaflokt

Birtingarmyndir þagnarskylduákvæðanna

Starfsmönnum er / starfsmenn skulu:

- ... óheimilt að miðla upplýsingum
- ... bundnir trúnaði
- ... gæta trúnaðar
- ... skylt að halda trúnað
- ... bundnir þagnarskyldu
- ... skylt að gæta þagnarmælsku
- ... óheimilt að greina frá trúnaðarupplýsingum
- ... óheimilt að greina opinberlega frá
- ... undirrita eiðstaf
- ... fara beri með ákveðin mál sem trúnaðarmál
- ... að ákveðin mál séu trúnaðarmál
- ... þeir sem þrátt fyrir þagnarskylduákvæði láti af hendi trúnaðarupplýsingar eða greini frá nokkru er leynt á að fara skuli sæta ákveðnum viðurlögum

Óljós og flókin þagnarskylda?

- Úr frumvarpi til laga um breytingu á stjórnslu-
lögum nr. 37/1993 um einföldun og samræmingu
þagnarskylduákvæða:
 - [...] Af því leiðir að eitt megininkenni íslensks stjórnslu-
réttar að því er varðar þagnarskyldureglur er annars vegar
hversu þagnarskylduákvæði eru mörg og hins vegar
hversu matskennd þessi ákvæði eru. Fjöldi
þagnarskylduákvæðanna og óskýrleiki þeirra veldur því að
beiting þeirra er flókin og því hætt við að réttarframkvæmd
sé hvorki samræmd né fyrirsjáanleg.
(Forsætisráðuneytið, 2013, bls. 5-6)

Reglugerð nr. 959/2012

- Reglugerð um vernd trúnaðarupplýsinga, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar á sviði öryggis- og varnarmála
- Gildir ekki um almenn stjórnsýslumál en skilgreinir trúnaðarupplýsingar og meðferð þeirra
- Mismunandi trúnaðarstig gefa vísbendingu um mögulegan skaða sem getur hlotist ef upplýsingarnar komast í hendur óviðkomandi
 - Tröppustýrð trúnaðarmerking
 - Tröppustýrður aðgangur að trúnaðarmerktum skjölum
 - Tröppustýrðar öryggisráðstafanir

Skilgreiningar og kröfur

Trúnaðarstig	Skilgreiningar
Algjört leyndarmál:	Upplýsingar sem geta valdið sérstaklega alvarlegum skaða
Leyndarmál:	Upplýsingar sem geta valdið alvarlegum skaða
Trúnaðarmál:	Upplýsingar sem geta valdið skaða
Takmarkaður aðgangur:	Getur verið andstætt hagsmunum

Kröfur

Ínsiglingarskipti

09/2012 - alþjóðasamtali

Einstaklingar

Engar kröfur

Öryggisvottun / Need-to-know

Húsnæði

Engar kröfur

Viðurkennt öryggissvæði

Tölvur

Engar kröfur

Vottað dulkóðaða tölvukerfi

Flutningur

Engar kröfur

Innsiglaðar umbúðir - *Courier*

Niðurstöður rannsókna

Hvað skilur trúnaðarupplýsingar frá almennum upplýsingum?

- Í raun var ekkert sem skildi trúnaðarupplýsingar frá almennum upplýsingum annað en mála-flokkarnir sem upplýsingarnar tilheyrðu.
- Sérstakar trúnaðarmerkingar voru lítið notaðar og óstaðlaðar ef þær voru fyrir hendi.
- Starfsmenn studdust helst við eigin dómgreind og reynslu hverju sinni við mat á því hvort um trúnaðarupplýsingar eða hefðbundnar upplýsingar væri að ræða.

Trúnaðarflokkun upplýsinga

Trúnaðarstig og skilyrði

- I:** Jú það er svona, oftast eru þau auðkennd sem trúnaðarupplýsingar. Já það er ekkert staðlað neitt.
- L:** Já, hérna hefur þetta kannski verið svona, mismunandi merkingar. Merktar kannski sem trúnaðarmál eða sé kannski eingöngu fyrir þessa og þessa stofnun, eitthvað svoleiðis ... Getur verið tilviljanakennt einmitt.
- J:** En maður hefur alveg séð „ekki til“ og „ekki deila á þriðja aðila“.
- K:** Við höfum stundum skilyrt þetta. En það er sjaldgæft að við gerum það, sem er kannski galli. Það er örugglega faglegra að skilyrða þetta fyrir hvaða hópa við erum að hugsa upplýsingarnar.
- A:** Að þetta má nota í lögregluskyni, í það sem þörf er á og þið sjáið fært. Og það sem ekki má koma fram við dómsmeðferð og það má alls ekki dreifa á þriðja aðila nema með leyfi ... og líka að það fylgja skilyrði, sem eru óparfa.

Trúnaðar- og þagnarskylda

Trúnaðaryfirlýsing og þagnareiður

- J:** Ég held að náttúrulega númer eitt tvö og þrjú er bara heitstafurinn sko. Það hefur verið hamrað svolítið á því. Allt sem við fáum að vita hér það fer ekkert lengra. Eða, ég held að maður þæli miklu frekar í því en að einhver skrifi *trúnaðarupplýsingar* það hefur ákveðið gildi held ég.
- G:** Það er hérna, og ég dett nefnilega alltaf inn í þagnarskylduhlutann hann í raun er okkar leiðarljós í trúnaði.
- M:** Þú náttúrulega þarft að skrifa upp á heitstaf, allir sem fá aðgang að kerfinu.
- H:** Og allir undirrita náttúrulega trúnaðaryfirlýsingu um að vera bara að grauta í þessu á grundvelli starfsins.
- F:** Maður undirritar heitstaf og þar kemur fram að maður, þessi þagnarskylda að þá er hún ítrekuð þar. Og það sem leynt á að fara, eigi að fara leynt svo að maður upplýsi það ekki.

Traust og trúnaður

Það verður að treysta vinnufélaganum

- K:** En ég held að þessi hópur er vel lokaður og svona ... Þetta er bara svona trúnaður, þessi hópur veit þetta og þetta má ekki fara neitt annað ... Við erum að vinna í þannig umhverfi og held ég að sé ríkjandi trausts innan hópsins.
- G:** Lögreglumenn, sem sagt samfélagið lögreglumenn, við, ég held að við meðhöndlum svona hluti á allt annan hátt heldur en aðrir. Vegna þess að við deilum því innan okkar raða.
- J:** Eins langt og það nær, ég bara ég treysti samstarfsfélögunum að þú veist, þeir eiga að vita nákvæmlega eins og ég að þetta er trúnaðarmál ... Maður bara treystir. Þú veist maður er alltaf með sama fólkinu.
- I:** Mennirnir eru náttúrulega bundnir trúnaði hvort sem er.

Lög og reglur

Hvað þekkja starfsmenn?

- C:** Síðan eru það bara persónuverndarlögin, upplýsingalögin, stjórnsýslulög og já þessi lög sem við þurfum að gæta vel að.
- D:** Já það er náttúrulega þetta sem gildir um flestar þessar stofnanir sem sagt bara fyrst og fremst það eru upplýsingalögin, þar sem er meginreglan um það að gögn eru bara háð upplýsingarétti nema þessar takmarkanir eða þessar undantekningar á lögnum.
- A:** Svo verð ég bara að viðurkenna að ég þekki ekki nógu vel íslensk lög og reglur um trúnaðarupplýsingar.
- H:** Þetta er tiltölulega lítil eining, við erum bara ekkert að flækja þetta.
- I:** Mér finnst þetta bara alveg vera skýrt.
- F:** Nei, ég er algjörlega sáttur við þetta kerfi eins og það er. Það er náttúrulega bara þetta þagnarskylduákvæði.
- L:** Það bara veitir líka öryggi að hafa eitthvað til að þú átta ða gera þetta svona og þú átt að fara svona með gögnin.

Hver er geta stofnana til að tryggja öryggi trúnaðarupplýsinga?

- Úrræði til að tryggja öryggi trúnaðarupplýsinga voru oftast fyrir hendi en faglega og skilvirka eftirfylgni með framkvæmdinni skorti.
- Vegna skorts á samræmdum lögum/reglum:
 - Geta kröfur og öryggisráðstafanir verið breytilegar eða þeim misjafnlega vel fylgt eftir.
 - Er mögulegt að svigrúm skapist fyrir mismunandi túlkanir trúnaðarmerkinga og skilning sem leggja megi í trúnaðarmerkingar.
 - Er eftirlit með upplýsingum ekki mögulegt þegar stofnanir hafa miðlað þeim sín á milli eða til þriðja aðila.

Samantekt

- Skýrari laganlegan ramma skortir um meðferð trúnaðarupplýsinga.
 - Lög og reglugerðir segja hvað skal gera ekki hvernig.
 - Sameiginlegar grundvallarkröfur/öryggisráðstafanir skortir.
- Lög og/eða reglugerð skortir sem gengur þvert á stjórnsluna og hefði það markmið að vernda upplýsingar m.a. með kröfur um aðgang, merkingu, vistun, birtingu og aðra meðferð trúnaðarupplýsinga.
 - Þannig væri samræmd meðferð upplýsinga tryggð og sömu öryggisráðstöfunum væri beitt við vernd upplýsinga sem stofnanir miðluðu sín á milli.
 - Jafnframt mundi slíkt tryggja að upplýsingar hlytu sömu meðferð óháð hvaða ríkisstofnun ætti í hlut.

Frágangur trúnaðarupplýsinga

- Hvar eru skjölin vistuð?
 - Erum við að meðhöndla trúnaðarupplýsingar á annan máta en „venjulegar“ upplýsingar – erum við að gæta sérstakrar varúðar
 - Öruggar aðgangsstýrðar geymslur
 - Öruggar hirslur – læstir skápar
 - Sendum við viðkvæm skjöl með tölvupósti?

