

Alþingi
Erindi nr. P 130/528
komudagur 8.12.2003

Nefndasvið Alþingis
b.t. Sigrúnar Brynju Einarsdóttur, nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Reykjavík, 4. desember 2003.

Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmanna þeirra og til verndar starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga, þskj. 41 – 41. mál, og um frumvarp til laga um bótarétt höfunda og heimildarmanna, þskj. 42 – 42. mál, 130. löggjafarþing 2003-2004.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreind frumvörp til skoðunar og þar sem frumvörpin tengjast efnislega fylgja hér athugasemdir og ábendingar nefndarinnar í einu lagi.

Fyrstu tvær greinar frumvarpsins í þskj. 41 fela í sér almenna takmörkun á vitnaskyldu starfsmanna fjölmiðla annars vegar í opinberum málum og hins vegar í einkamálum.

Í fyrsta lagi er rétt að gera athugasemd við það, að eins og 1. og 2. gr. frumvarpsins eru orðaðar, er verið að undanþiggja stóran hóp manna, þ.e. starfsmenn fjölmiðla, vitnaskyldu um þau efni, sem í ákvæðunum greinir, þ.e. að þeim sé ekki skylt að koma fyrir dóm sem vitni, en ekki einungis verið að undanþiggja þennan hóp manna skyldu til að svara spurningum, sem lúta að heimildarmönnum eða höfundum rita eða greina. Svo virðist sem höfundar frumvarpsins hafi haft hið síðara í huga, þar sem ætlunin er að breyta 53. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og 53. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, sem báðar varða skylduna til að svara tilteknum spurningum. Af athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins verður einnig ráðið, að flutningsmenn telja sig einungis vera að víkka út hina svokölluðu “heimildavernd”, en ekki undanþágur frá vitnaskyldu. Þá tilætlun hefur hins vegar ekki tekist að endurspegla réttilega í orðalagi 1. og 2. gr. frumvarpsins og til þess að hún næði fram að ganga þyrfti að gera viðeigandi breytingar á orðalagi 1. og 2. gr. Rétt er að hafa í huga, að einungis mjög afmarkaður hópur manna er undanþeginn sjálfri vitnaskyldunni, sem fjallað er um í 49. gr. laga nr. 19/1991 og 52. gr. laga nr. 91/1991. Verður að telja ólíklegt að fyrir flutningsmönnum vaki að undanþiggja starfsmenn fjölmiðla alfarið vitnaskyldu að því er tekur til þess efnis, sem frumvarpið varðar. Ef svo væri, hefðu 1. og 2. gr. frumvarpsins þurft að lúta að breytingu á síðastgreindum ákvæðum laga nr. 19/1991 og 91/1991.

Að því slepptu að orðalag 1. og 2. gr. gengur lengra en yfirlýst markmið flutningsmanna með breytingu á lögnum um meðferð opinberra mála og einkamála, lýsir laganefnd yfir efasemdum um að 53. grein laga um meðferð opinberra mála og 53. gr. laga um meðferð einkamála tryggi ekki nægilega rétt ábyrgðarmanna birts efnis. Lítið hefur reynt á ákvæðin fyrir dómi, en hverju sinni ræðst heimildarverndin af hagsmunamati dómstóla og ekki

verður séð að skort hafi á réttarvernd ábyrgðarmanna að þessu leyti í þeim tilvikum, sem á ákvæðin hefur reynt á undanförunum árum, sbr. dómur Hæstaréttar 10. janúar 1996 í máli nr. 419/1995, sem vitnað er til í athugasemdum með frumvarpinu.

Ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsins eiga aðeins að takmörkuðu leyti fyrirmynd í dönsku réttarfarslögnum. Ákvæði 172. gr. í Retsplejeloven tekur einnig til annarra starfsmanna blaða en beinna ábyrgðarmanna prentefnis (ritstjóra og blaðamanna), svo sem lagt er til í frumvarpinu. Hins vegar gengur frumvarpið mun lengra en dönsku lögin í því að undanþygja fjölmiðlafólk skyldu til að svara spurningum fyrir rétti með því að víkja frá undanþágunni aðeins vegna hinna alvarlegustu afbrota, meðan dönsku réttarfarslögin víkja undanþágunni til hliðar, ef upplýsingar varða afbrot sem getur varðað hærri refsingu en varðhaldi eða varðar brot opinbers starfsmanns á þagnarskyldu.

Í öðrum lagi felur frumvarpið í sér grundvallarbreytingu á því, hvernig staðið er að því að létt er af starfsmönnum þagnarskyldu, sem á þeim hvílir. Að óbreyttum lögum getur dómstóll einn létt þagnarskyldu af manni, sem slík skylda hvílir á, ef krafa er höfð uppi fyrir dómi um að viðkomandi verði gert skylt að svara spurningum um atvik, sem háð er þagnarskyldu. Er í höndum dómstóla að viðhafa hagsmunamat þess, hvort vegi þyngra þagnarskyldan eða þeir hagsmunir að upplýsingarnar séu láttnar af hendi. Það hagsmunamat dómstóla á sér stað *áður* en nokkrar upplýsingar eru láttnar af hendi.

Verði frumvarpið að lögum breytist réttarstaðan þannig, að viðkomandi starfsmanni er falið hverju sinni hið mikilvæga hagsmunamat, hvort almannaheill knýi á um að upplýsingum sé komið á framfæri við almenning og ákvörðunarvald um það, að þagnarskyldu sé vikið til hliðar. Dómstóll metur það fyrst *eftir á*, hvort skilyrði voru til afléttingar þagnarskyldunni og upplýsingar verða almenningi kunnar óháð því hvort það reynist að endingu heimilt eða ekki. Yrði frumvarpið að lögum og dómstóll mæti það svo uppljóstrun upplýsinga þvert á þagnarskyldu hafi ekki verið heimil, er ljóst að brotið á þagnarskyldunni kann að hafa haft skaðleg áhrif, sem ekki verða tekin aftur, þótt viðkomandi sæti ábyrgð að lögum. Laganefnd telur m.a. af þessum sökum varhugavert að taka upp það réttarástand, sem mælt er fyrir um með frumvarpinu. Fleira kemur til.

Takmörkun á þagnarskyldu getur þýtt og þýðir væntanlega skerðingu á friðhelgi einkalífs hjá einhverjum þeim, sem í hlut á og upplýsingar, er þagnarskyldan lýtur að. Finna þarf jafnvægi milli tveggja stjórnarskrárvarinnar réttinda, annars vegar tjáningarfrelsis þess, sem háður er þagnarskyldu, og hins vegar friðhelgis einkalífs þess, sem upplýsingarnar varða. Laganefnd telur slíkt jafnvægi ekki fundið með því að ákveða fyrirfram með settum lögum að tjáningarfrelsið skuli jafnan ganga fram og réttmæti þess sæti einungis endurskoðun eftir að einstaklingarnir hafa sjálfir létt af sér þagnarskyldu. Telur laganefnd heppilegra jafnvægi þessara réttinda fást með skoðun dómstóla fyrirfram í hverju tilviki.

Það athugast að þagnarskyldan, sem til greina kemur að vikið verði til hliðar, er almenns eðlis og styðst ekki einungis við sett lög, heldur getur hún byggst á eðli máls og fyrirætlum yfirmanna.

Rétt er þó að hafa í huga, að 3. - 5. gr. frumvarpsins horfa væntanlega fremur til þeirra tilvika, þar sem ekki er til að dreifa einkamálefnum, heldur málefni opinberrar stjórnsýsla

og meðferð opinbers valds. Í þeim tilvikum telur laganefnd geta verið rétt og standast stjórnskipunarréttarlega skoðun að kveða á um það í lögum að almenn þagnarskylda opinberra starfsmanna (þ.e. aðallega sú sem byggir á trúnaðarskyldu þeirra við yfirboðara fremur en hin lögbundna) megi víkja vegna ríkra almannahagsmuna. Hins vegar er ekki nægilega skýrt í 3. - 5. gr. frumvarpsins um hverskonar tilvik geti verið að ræða þar sem heimilt er að aflétta þagnarskyldunni.

Laganefnd bendir á að frumvarpið virðist fela í sér að misræmi yrði á réttarstöðu opinberra starfsmanna annars vegar og starfsmanna einkafyrirtækja hins vegar. Þeir síðarnefndu eru í ríkum mæli háðir þagnarskyldu, en nyttu ekki refsileysis gengju þeir á svig við þagnarskyldu vegna upplýsinga, sem þeir mætu að ættu erindi til almennings.

Vakin er sérstök athygli á því, að frumvarpið ráðgerir ekki, að starfsmenn, sem telja sig búa yfir mikilvægum upplýsingum, hugsanlega um refsivert athæfi, leiti fyrst hverra þeirra boðleiða, sem þeim eru færar innan stofnunarinnar þar sem þeir starfa áður en þeir ákveði að víkja til hliðar þagnarskyldu. Eðlilegt verður að telja, að starfsmenn í þessari stöðu leiti fyrst allra mögulegra boðleiða innan stofnunar eða fyrirtækis áður en íhugað er að brjóta þagnarskyldu og að það úrræði komi fyrst til álita, þegar starfsmaður hefur tæmt allar leiðir innan stofnunar án árangurs. Frumvarpið ráðgerir enga slíka fyrirvara við heimildina til að víkja til hliðar þagnarskyldu, sem að sönnu getur verið mjög afdrifarík ákvörðun. Þess í stað á að lögfesta heimild til að virða að vettugi þagnarskyldu án frekari skoðunar á öðrum úrræðum, sem kunna að vera fyrir hendi. Úr því að gæta þarf að réttindum annarra með tillit til friðhelgi einkalífs, sbr. að framan, mæla allar meðalhófsreglur með því, að heimildin til að víkja til hliðar þagnarskyldu verði háð því að áður hafi verið tæmd öll úrræði innan stofnunar.

Með vísan til alls framangreinds getur laganefnd Lögmannafélags Íslands ekki mælt með lögfestingu frumvarpanna.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl.,
formaður