

## Frumvarp til laga

um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara.

Flm.: Róbert Marshall, Björt Ólafsdóttir, Brynhildur Pétursdóttir,  
Guðmundur Steingrímsson, Óttarr Proppé, Páll Valur Björnsson,  
Birgitta Jónsdóttir, Jón Þór Ólafsson, Helgi Hrafn Gunnarsson.

### I. KAFLI

#### Almenn ákvæði.

##### 1. gr.

##### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að:

- heimila og stuðla að miðlun upplýsinga um misgerð eða koma í veg fyrir misgerð,
- tryggja vernd uppljóstrara og tengdra aðila,
- stuðla að gegnsæi um upplýsingar sem varða almannahagsmuni og eiga erindi til almennings.

##### 2. gr.

##### *Gildissvið.*

Lög þessi gilda um uppljóstrara sem miðla, hyggjast miðla, gera tilraun til að miðla eða eru grunaðir um að miðla upplýsingum um misgerð eða eru í góðri trú um að upplýsingarnar séu um misgerð.

Lög þessi taka til upplýsinga sem varða ríki, sveitarfélög, stofnanir þeirra, aðra opinbera aðila, lögaðila í opinberri eigu að hluta eða að fullu og starfsemi einkaaðila. Þau taka til upplýsinga sem varða samtök opinberra aðila eða einkaaðila. Ákvæði laga þessara taka jafnframt til háttsemi starfsmanna þeirra sem liðar í starfi þeirra.

##### 3. gr.

##### *Yfirstjórn og framkvæmd.*

Forsætisráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögum þessum og veitir leiðbeiningar um framkvæmd laga þessara og þau réttindi sem veitt eru samkvæmt þeim.

##### 4. gr.

##### *Skilgreiningar.*

Merking orða og hugtaka í lögum þessum er sem hér segir:

- Uppljóstrari*: Hver sá einstaklingur sem miðlar upplýsingum um misgerð.
- Miðlun*: Hvers kyns áframsending, afhending eða tjáning á gögnum eða upplýsingum.
- Misgerð*: Hver sú háttsemi, athöfn eða athafnarleysi, sem á við a.m.k. eitt eftirtalinna atriða:
  - er ólögmat eða brýtur gegn lögum,
  - brýtur gegn siðareglum fagstétta,

- c. er svíksamleg eða spilt,
  - d. felur í sér valdniðslu eða misnotkun á almannafé,
  - e. felur í sér ógn gegn heilsu, lífi eða umhverfi,
  - f. felur í sér vanrækslu, hirðuleysi eða yfirsjón.
4. *Innri uppljóstrun*: Á sér stað við miðlun upplýsinga um misgerð til viðeigandi aðila innan þess félags, fyrirtækis, stofnunar, samstæðu eða samtaka sem miðlaðar upplýsingar varða eða til eftirlitsaðila á því starfssviði.
5. *Ytri uppljóstrun*: Á sér stað við miðlun upplýsinga um misgerð til aðila annarra en taldir eru upp í 4. tölul. eða til almennings með opinberri tjáningu.

## II. KAFLI

### Skilyrði fyrir vernd uppljóstrara.

#### 5. gr.

#### *Uppljóstrun.*

Til að stuðla að markmiði laga þessara skal uppljóstrurum tryggð lágmarksvernd samkvæmt lögum þessum:

Innri uppljóstrun skal vernduð skv. III. kafla þegar miðlað er upplýsingum um misgerð eða uppljóstrari er í góðri trú um að hann sé að miðla upplýsingum um misgerð.

Ytri uppljóstrun skal vernduð skv. III. kafla þegar eitt af eftirfarandi atriðum er fyrir hendi:

- a. þegar miðlaðar upplýsingar varða misgerð gegn almannahagsmunum, eða
- b. þegar uppljóstrari er í góðri trú um að upplýsingarnar varði misgerð gegn almannahagsmunum, eða
- c. ef veruleg hættu er á að upplýsingarnar sem miðla á fari forgörðum, eða
- d. þegar innri uppljóstrun hefur reynst árangurslaus, eða
- e. þegar uppljóstrari hefur ástæðu til að ætla að hún mundi reynast árangurslaus, eða
- f. ef innri uppljóstrun mundi reynast áhættusöm fyrir uppljóstraran.

#### 6. gr.

#### *Aðstoð við uppljóstrun.*

Sá sem aðstoðar við miðlun upplýsinga um misgerð, hvort sem um er að ræða innri eða ytri uppljóstrun, skal uppfylla sömu skilyrði og segir í 2. og 3. mgr. 5. gr. og njóta sömu verndar skv. III. kafla.

Í aðstoð við miðlun upplýsinga um misgerð getur m.a. falist útvegum á aðstöðu, þekkingu, gögnum, upplýsingum eða vinnuframlagi.

## III. KAFLI

### Réttindi og vernd uppljóstrara.

#### 7. gr.

#### *Þagnarskylduákvæði laga.*

Miðlun upplýsinga skv. II. kafla skal vera refsilaus gagnvart trúnaðarskylduákvæðum og þagnarskylduákvæðum laga, þó að undanskilinni 1. mgr. 22. gr. laga um lögmennt, nr. 77/1998.

## 8. gr.

*Einkaréttarleg samningsákvæði.*

Óheimilt er að leggja miðlun upplýsinga skv. II. kafla til grundvallar sem brot á einkaréttarlegum samningi. Samning sem bannar miðlun upplýsinga skv. II. kafla er óheimilt að bera fyrir sig, í heild eða hluta eftir atvikum.

Miðlun upplýsinga skv. II. kafla undanskilur uppljóstrara bótaábyrgð innan samninga gagnvart þeim aðila sem hinar miðluðu upplýsingar varða eða aðila, einum eða fleiri, tengdum honum.

## 9. gr.

*Skaðabætur utan samninga.*

Ekki er unnt að krefja uppljóstrara eða þann sem aðstoðar við uppljóstrun um skaðabætur utan samninga ef hin tjónvaldandi háttsemi er beinn þáttur í miðlun upplýsinga skv. II. kafla.

## 10. gr.

*Uppsögn eða riftun ráðningarsamnings.*

Óheimilt er að segja upp, rifta eða ljúka á annan máta annars gildum ráðningarsamningi við uppljóstrara vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla.

Brjótí opinber aðili gegn 1. mgr. veitir það uppljóstrara rétt til að fá starf sitt aftur eða sambærilegt starf hjá sama opinbera aðila auk þess sem það veitir uppljóstrara rétt til skaðabóta skv. 12. gr. Sé þess ekki kostur að veita uppljóstrara starf sitt aftur eða sambærilegt starf hjá sama opinbera aðila á uppljóstrari rétt á skaðabótum fyrir fjárhagslegt og ófjárhagslegt tjón sem af því hlýst.

## 11. gr.

*Bann gegn skaðlegum aðgerðum gegn uppljóstrara og aðilum tengdum honum.*

Óheimilt er nokkrum aðila að grípa til skaðlegra aðgerða gegn uppljóstrara eða aðilum tengdum honum vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla. Í slíkum aðgerðum getur m.a. falist ólögmæt mismunun, ofsóknir, áreiti, ærumeiðingar, opinber nafngreining uppljóstrara án hans samþykkis, aðgerðir sem til þess eru ætlaðar að hafa skaðleg áhrif á stöðu vinnuréttarsambands uppljóstrara eða aðila tengdra honum, eða nokkrar aðrar slíkar aðgerðir sem framdar eru í hefniskyni fyrir miðlun upplýsinga skv. II. kafla.

## 12. gr.

*Réttur uppljóstrara til skaðabóta.*

Uppljóstrari skal eiga rétt til skaðabóta úr hendi tjónvalds fyrir allt fjárhagslegt og ófjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir vegna saknæmrar og ólögmætrar háttsemi, athafnar eða athafnarleysis sem tjónvaldur beinir gegn honum vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla.

Heimilt er að láta þann sem ábyrgð ber á ólögmætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla greiða miskabætur til þess sem misgert var við.

## 13. gr.

Framangreind ákvæði III. kafla eiga jöfnum höndum við um uppljóstrara sem og aðila sem taldir eru vera uppljóstrerar eða hafa gert tilraun til uppljóstrunar eða hafa lýst yfir áformum um að gerast uppljóstrerar. Hið sama á einnig við um aðstoðarmenn uppljóstrara, sem taldir eru vera aðstoðarmenn uppljóstrara eða hafa gert tilraun til aðstoðar við uppljóstrun eða

tilraun til uppljóstrunar. Hið sama á einnig við um aðila tengda uppljóstrurum eða aðstoðarmönnum þeirra.

#### IV. KAFLI Gildistaka o.fl.

##### 14. gr.

Uppljóstrari skal eiga rétt til gjafsóknar að uppfylltum skilyrðum b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

##### 15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði laga þessara gilda um alla miðlun upplýsinga frá gildistöku, óháð því hvenær upplýsingarnar sem miðlað er urðu til.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 141. löggjafarþingi og gekk þá til allsherjar- og menntamálanefndar. Nefndinni bárust umsagnir frá ýmsum hagsmunaaðilum sem almennt tóku vel í þær tillögur sem frumvarpið hefur að geyma. Frumvarpið er hér lagt fram óbreytt.

„Skoðana- og tjáningarfrelsið eru í flokki elstu og mikilvægustu réttinda þegnanna og eru óumdeilanlega ein af undirstöðum lýðræðisþjóðfélags.“<sup>1</sup> Skoðana- og tjáningarfrelsi er verndað í 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Mikilvægi verndar tjáningarfrelsis er óumdeilanlegt og er vegur þess mikill í íslenskri stjórnskipan. Löggjafinn hefur tryggt réttinn til tjáningar með lagasetningu á æ fleiri sviðum og þá hafa dómstólar margsinnis viðurkennt vernd tjáningarfrelsisins í dómaframkvæmd sinni. Tjáningu fylgir einnig ábyrgð og hefur verið litið svo á að opinberlega megi tjá sig um þau málefni sem eigi erindi til almennings. Þannig er óheimilt að takmarka tjáningu um málefni sem eiga *erindi til almennings*, varða þjóðfélagið og eru innlegg í þjóðfélagslega umræðu.

Eflöggjafinn eða dómstólar ganga of langt í að takmarka eða skerða tjáningarfrelsi er hætt við svokölluðum kælingaráhrifum (e. chilling effects) sem geta fælt einstaklinga frá því að tjá sig um málefni sem jafnvel eiga fullt erindi til almennings og varða almannahagsmuni.

Snar samfélagslegur ávinningur felst í því að koma í veg fyrir háttsemi sem felur í sér misgerð, rannsaka slíka háttsemi hafi hún þegar átt sér stað eða valdið tjóni, eða, eftir atvikum, upplýsa almennung um slíka háttsemi þegar hún varðar almannahagsmuni og jafnvel veldur tjóni á almannahagsmunum. Veigamikill þáttur í að öðlast þennan samfélagslega ávinning er að þar til bærir aðilar, m.a. þeir sem hafa aðstöðu að lögum til að rannsaka slíka misgerð, verði gert aðvart um hana eða fái tækifæri til að bregðast við henni, m.a. í því skyni að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir það tjón sem af slíkri misgerð kann að stafa eða refsfa þeim sem ábyrgð bera á slíkri misgerð og því tjóni sem af henni kann að hafa hlotist.

Þá má nefna að í alþjóðasamningum hefur einn mikilvægasti þátturinn í að uppræta og upplýsa um spillingu og misgerðir verið að stuðla að vernd þeirra sem koma upplýsingum um slíkt á framfæri. Má um það m.a. vísa til 33. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu<sup>2</sup> og 9. gr. samnings Evrópuráðsins á sviði einkamálaréttar um spillingu<sup>3</sup> og 22. gr. samnings Evrópuráðsins á sviði refsiréttar um spillingu.

<sup>1</sup> Úr greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlaga, 118. löggjafarþing 1994, 297. mál, þskj. 389.

<sup>2</sup> Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 1. mars 2011.

<sup>3</sup> Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu þann 4. nóvember 1999 en hefur enn ekki verið fullgiltur.

Vakin er athygli á því að um áratuga skeið hafa uppljóstrarar (e. whistle-blowers) gegnt veigamiklu hlutverki í að miðla upplýsingum um misgerðir til rannsóknar- eða eftirlitsaðila eða jafnvel til fjölmiðla, þannig að allur almenningur verði um þær upplýstur.

Fjöldamörg alþekkt dæmi má nefna erlendis frá, eins og Mark Felt sem gekk undir nafninu Deep Throat en hann upplýsti blaðamennina Woodward og Bernstein um misgerðir Richards Nixons á meðan hann gegndi embætti forseta Bandaríkjanna. Þá má nefna Karen Silkwood sem ásakaði Kerr-McGee-orkuveituna um umhverfisafglöp og lést sviplega skömmu seinna. Sherron Watkins gegndi lykilstöðu hjá bandaríska orkufyrirtækinu Enron. Þegar hún tilkynnti Kenneth Lay, stjórnarformanni fyrirtækisins, um stórfelldar bókhaldsmisfellur hjá fyrirtækinu var hún færð niður um stöðu og hætti síðan störfum ári síðar. Nýlegustu erlendu dæmin eru uppljóstranir sem farið hafa fram á vefsíðunni WikiLeaks.

Í íslensku þjóðfélagi hafa uppljóstrarar einnig ítrekað gegnt mikilvægu hlutverki við að koma upplýsingum um misgerðir gegn almannahagsmunum á framfæri til almennings. Þess konar mál koma reglulega í þjóðfélagsumræðuna fyrir tilstilli fjölmiðla. Þau mál geta átt brýnt erindi til almennings en minna hefur þó farið fyrir umfjöllun um afleiðingar umfjöllunarinnar fyrir þann sem miðlaði upplýsingunum til fjölmiðla, þ.e. fyrir uppljóstrarann. Algenget er að þar hafi verið um að ræða starfsmann þess fyrirtækis sem upplýsingarnar varða í hvert sinn. Jafn algenget er að slíkur starfsmaður missi í kjölfarið starf sitt, þó svo að ekki fari alltaf jafnmikið fyrir frétttaflutningi af afleiðingum af slík fyrir starfsmanninn.

Fyrrgreindar afleiðingar og aðrar verri hafa eðli málsins samkvæmt kælingaráhrif (e. chilling effects) á miðlun upplýsinga sem þessara þar sem uppljóstrarar hljóta að veigra sér við að koma upplýsingunum á framfæri af ótta við afleiðingarnar. Þeir eru einnig oft bundnir lagalegum eða samningsbundnum trúnaðarskyldum gagnvart vinnuveitanda sínum og gætu jafnframt átt á hættu að þurfa að sæta afleiðingum uppljóstrunar á þeim vettvangi. Þá geta refsíákvæði átt við þegar þagnarskyldu- eða trúnaðarskylduákvæði laga eru brotin.

Af sambærilegum ástæðum hafa fjöldamörg ríki þegar breytt lögum eða hafið slíkt ferli til verndar uppljóstrurum til að hvetja einstaklinga til að miðla upplýsingum um misgjörðir.

Þó áður hafi verið lögð fram mál þar sem reynt var að tryggja réttarstöðu uppljóstrara eins og mál Bryndísar Hlöðversdóttur frá 130. lögjafarþingi um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmanna þeirra og til verndar starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar í þágu almannaheilla (þskj. 41, 41. mál.) þá hefur enginn sérstakur reki verið gerður að því á Íslandi að setja heildarlög til verndar uppljóstrurum fyrr en nú. Núgildandi lagaleg vernd uppljóstrara samkvæmt íslenskum lögum lýtur aðallega að þeim sem njóta verndar sem heimildarmenn fjölmiðla. Fjölmiðlum er ekki skylt að greina frá nafni heimildarmanna sinna. Við rannsókn á leka geta því til að mynda rannsóknaraðilar ekki upplýst um hver sé uppljóstrari og þar með heimildarmaður að tiltekinni frétt í fjölmiðlum með því að rannsaka húsakynni fjölmiðilsins í leit að nafngreiningu heimildarmannsins. Þá verða starfsmenn fjölmiðla heldur ekki leiddir fyrir dóm til að upplýsa um hverjir heimildarmenn þeirra séu, sbr. hrd. nr. 419/1995 í máli Rannsóknarlög-reglu ríkisins gegn Agnesi Bragadóttur og ákvæði 25. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011. Hins vegar njóta uppljóstrarar ekki sambærilegrar verndar, hvorki á eigin vinnustað né heimili, séu þeir ekki blaðamenn og vinnustaður þeirra ekki fjölmiðill.

Á evrópskum vettvangi má m.a. nefna dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Tillack gegn Belgíu.<sup>4</sup> Tillack var blaðamaður sem ritaði og birti greinar sem byggðar voru á trúnaðargögnum sem fengin voru frá Evrópuskrifstofu ESB um aðgerðir gegn fjársvikum (OLAF).

<sup>4</sup> MDE Tillack gegn Belgíu, no. 20477/05, uppkveðinn 27. febrúar 2008.

Evrópuskrifstofan grunaði blaðamanninn um að hafa mútað opinberum starfsmanni til að afhenda sér gögnin sem greinarnar byggðust á og hóf rannsókn á lekanum. Þegar sú rannsókn reyndist árangurslaus kærði Evrópuskrifstofan blaðamanninn til yfirvalda sem hófu rannsókn á lekanum og meintum mútum til opinbers starfsmanns. Í kjölfarið voru framkvæmdar húsleitir hjá blaðamanninum á heimili hans og skrifstofu og hald lagt á ýmis gögn. Aðgerðirnar gegn blaðamanninum voru af Mannréttindadómstólnum álitnar vera brot á tjáningarfrelsi blaðamannsins.

Evrópuþingið hefur ítrekað ályktað um nauðsyn á aukinni vernd uppljóstrara. Ber þar hæst ályktun 1729 (2010) og ályktun 1916 (2010). Í fyrri ályktuninni eru uppljóstrarar skilgreindir sem einstaklingar sem vekja athygli á ástandi til að koma í veg fyrir misgjörðir sem setji aðra þjóðfélagsþegna í tiltekna hættu. Lögð er áhersla á að uppljóstranir séu tækifæri til að láta aðila bera ábyrgð í þjóðfélaginu og séu vopn í baráttunni gegn spillingu og óstjórn, bæði á opinberum vettvangi en einnig í einkageiranum. Í ályktuninni kemur fram að mikill fælingarmáttur sé fölginn í óttanum við hefndaraðgerðir fyrir fyrirhugaða eða hugsanlega uppljóstrara. Bent er á að í Bretlandi finnist nýleg dæmi um stórslys sem hefði mátt koma í veg fyrir og að það hafi orðið til þess að þar voru sett framsækin lög um vernd uppljóstrara, eins og nánar er fjallað um hér síðar. Hins vegar hafi fæst aðildarríki Evrópusambandsins sett jafn yfirgripsmikil lög og Bretland varðandi slíka vernd. Vissulega séu þó til staðar ýmsar en misviðtækar reglur í ríkjunum varðandi hina ýmsu þætti uppljóstrunar.

Evrópuþingið hvetur í ályktun sinni öll aðildarríki til að yfirfara löggjöf sína með tilliti til verndar uppljóstrurum og getur sérstaklega ýmissa leiðbeinandi meginreglna sem hafa á að leiðarljósi. Leiðbeiningarreglurnar í ályktuninni hafa verið leiðarljós við samningu lagafrumvarps þessa að því leyti að gætt hefur verið að því að ekki sé gengið skemur í vernd uppljóstrurum heldur en þar er kveðið á um. Helstu efnisatriði leiðbeiningarreglna ályktunarinnar eru eftirfarandi: Leiðbeiningarreglurnar kveða á um að sett verði víðfeðm löggjöf sem taki bæði til hins opinbera og einkaréttarlegra uppljóstrana. Fjallað er um að öll miðlun upplýsinga sem undir lögum fellur sé heimil um alls kyns ólögmetta háttsemi, m.a. öll mannréttindabrot sem ógna eða hafa áhrif á líf, heilsu, frelsi og aðra lögmetta hagsmuni einstaklinga sem eru undirseldir reglum stjórnisýslunnar, eru skattgreiðendur eða jafnvel hluthafar, starfsmenn eða viðskiptavinir einkafyrirtækja. Setja þurfi lagareglur á sviði vinnuréttar til að vernda uppljóstrara gegn ólögmetum uppsögnum. Þá þurfi að setja reglur á sviði refsiréttar og réttarfars sem verndi uppljóstrara gegn refsingum fyrir meiðyrði eða brot á þagnarskylduákvæðum laga. Einnig þurfi að setja reglur á sviði fjölmiðla til verndar heimildarmönnum. Jafnframt þurfi að grípa til aðgerða til að sporna við spillingu. Lögð er áhersla á að löggjöf um vernd uppljóstrara eigi að veita uppljóstrurum annan valkost en að þegja um vitneskju sína sem og hvetja stjórnvöld og stjórnendur fyrirtækja til að setja sér innri reglur um feril til uppljóstrunar. Þannig megi tryggja rannsókn misgjörða og að upplýsingum sé miðlað áfram til þeirra valdameiri innan fyrirtækja eða stofnana eða enn lengra ef nauðsyn þykir. Nafnleysi uppljóstrara eigi að hafa í heiðri nema uppljóstrarinn sjálfur vilji koma fram undir nafni eða ef nauðsynlegt er að greina frá nafni hans til að koma í veg fyrir alvarlega og yfirvofandi ógn við almannahagsmuni. Löggjöfin eigi að vernda alla þá sem í góðri trú nýta sér innri uppljóstrun gagnvart mögulegum hefndaraðgerðum. Ef engir ferlar fyrir innri uppljóstrun eru til staðar eða virka ekki sem skyldi eða uppljóstrarinn hefur ástæðu til að ætla að þeir virki ekki með vísan til efnis upplýsinganna þá eigi einnig að tryggja möguleika á ytri uppljóstrun, m.a. á vettvangi fjölmiðla. Uppljóstrari skal talinn vera í góðri trú hafi hann ástæðu til að ætla að miðlaðar upplýsingar séu réttar, jafnvel þó að síðar komi í ljós að svo var ekki. Þá skal uppljóstrari talinn vera í góðri trú ef háttsemi hans við uppljóstrunina er hvorki ólögleg né ósið-

leg. Löggjöf skal kveða á um leiðir fyrir uppljóstrara til að gæta hagsmuna sinna og leiðréttá allar misgjörðir gegn uppljóstrara sem framdar eru vegna uppljóstrunar. Þá skal einnig kveða á um vernd gegn ásökunum sem gerðar eru í vondri trú.

Ályktun Evrópuþingsins nr. 1916 (2010) inniheldur tilmæli þingsins til ráðherraráðsins að semja leiðbeiningarreglur um vernd uppljóstrara. Þá eru ríki hvött til að yfirfara fyrir- liggjandi löggjöf sinna heimalanda og meta hvort hún standist þau lágmarksskilyrði sem sett eru fram í ályktununum tveimur. Jafnframt er hvatt til gerðar alþjóðasamnings um vernd uppljóstrara.

Á seinustu árum hefur orðið vitundarvakning í Evrópu um nauðsyn þess að vernda upp- ljóstrara sérstaklega gagnvart hugsanlegum afleiðingum miðlunar upplýsinga um misgjörðir. Vissulega eru hin ýmsu lönd komin mislangt á leið með að útfæra og lögfesta slíka vernd, en í dæmaskyni má nefna að Danir hafa ekki lögfest ákvæði um uppljóstrara en til samanburðar hefur vernd tjáningarfrelsisins, til dæmis í stjórnarskrám Noregs og Svíþjóðar, verið túlkað á þá leið að uppljóstrerar njóti þeirrar verndar sem þar er kveðið á um.

Í Noregi kveður stjórnarskráin á um að enginn verði fundinn sekur á þeim grundvelli að hafa deilt upplýsingum eða mótttekið upplýsingar, hugmyndir eða skilaboð nema slíkt sé hægt að réttlæta að teknu tilliti til tjáningarfrelsisins. Þá er stjórnarskrárvarinn rétturinn til að tjá sig um stjórnun ríkisins og hvert annað atvik. Í norskum lögum á þessu sviði virðist jafnframt hafa verið tekið mið af nauðsyn þess að tryggja vernd starfsmanna gagnvart atvinnuveitend- um sínum. Þannig leggja Norðmenn bann við hefniadgerðum (n. gjengjeld) vegna uppljóstr- unar (n. varsling) í lögum um atvinnuöryggi (Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern nr. 62/2005) og tekur það jafnt til opinberra starfsmanna sem starfsmanna í einkareknum fyrirtækjum. Í lögum er starfsmönnum tryggður réttur til að tilkynna grun sinn um misgerð og þá er hvatt til innri uppljóstrunar, samhliða er gert ráð fyrir því uppljóstrari geti valið um að nafni hans sé haldið leyndu. Í sænsku stjórnarskránni er sérstaklega kveðið á um rétt opin- berra starfsmanna til að tjá sig um atriði sem lúta að starfi þeirra. Starfsmenn einkarekinna fyrirtækja njóta hinsvegar ekki verndar sænsku stjórnarskrárinnar gagnvart atvinnuveitendum sínum og þá getur möguleiki starfsmanna til að miðla upplýsingum takmarkast af kjarasam- ningum og öðrum samningum einkaréttarlegs eðlis. Ólíkt Noregi og Svíþjóð þá hafa Danir ekki lögfest sérstakt ákvæði um vernd uppljóstrara heldur virðist vernd þeirra fara fram á vettvangi sveitarfélaganna sem mörg hver hafa sett málsmeðferðarreglur fyrir innri uppljóstr- un og aðrar reglur til þess fallnar að vernda uppljóstrara.

Önnur lönd, svo sem Bretland, hafa gengið enn lengra í vernd uppljóstrara en nágranna- löndin. Hrina mála, sem höfðu afar alvarlegar samfélagslegar afleiðingar, skók Breta á árun- um 1987–1988, svo sem þegar mótorskipið Herald of Free Enterprise sökk árið 1987 með þeim afleiðingum að 193 farþegar létust. Þá varð járnbrautarslys við Clapham Junction lestar- stöðina árið 1988 þegar lestir rákust saman með þeim afleiðingum að 35 manns létust og um það bil 500 manns slösuðust. Enn eitt áfallið, sem talið er að hefði verið hægt að koma í veg fyrir, var fall bankans *Bank of Credit and Commerce International (BCCI)* árið 1991 og er það því jafnan talið upp í tengslum við setningu laga um uppljóstrara. Rannsóknir sem gerðar voru í kjölfar þessara áfalla sýndu fram á að starfsmenn þeirra fyrirtækja sem um ræddi hefðu verið meðvitaðir um hættuna sem að steðjaði en töldu sig ekki geta miðlað þeim upplýsingum til viðeigandi aðila. Í kjölfar þessara rannsókna samþykktu Bretar *Public Interest Disclosure Act (PIDA)* árið 1998 sem þótti afar framsækin löggjöf.

Í Bandaríkjunum hefur vernd uppljóstrara gengið hvað lengst hvort sem um er að ræða réttinn til að vernda heimildarmenn, refsivernd, þagnarskylduvernd eða bótavernd. Komið hefur verið á fót málsmeðferðarúrræðum sem meðal annars heimila qui tam-málssóknir og

Þá hefur verið hvatt til uppljóstrana, svo sem í tengslum við skattsvik, með boðum um greiðslu á allt að 30% af þeim fjármunum sem endurheimtir eru vegna uppljóstrunarinnar. Í því sambandi ber að nefna að 12. september 2012 var ein hæsta greiðsla sem um getur greidd úr hendi *Internal Revenue Service*, 104 milljónir bandaríkjadala, til uppljóstrara sem miðlaði upplýsingum um starfshætti svissneskra banka sem gerðu amerískum ríkisborgurum kleift að skjóta undan greiðslum sem réttilega hefði átt að greiða til skattýfirvalda.

Eins og nú hefur verið rakið er mikil þörf á því að íslensk lög verði færð til samræmis við þær alþjóðlegu áherslur sem lagðar eru á aukna vernd uppljóstrara. Með frumvarpi þessu er ætlunin að bregðast við þeirri þörf og hér lagt til að lögfest verði lagaákvæði sem kveða á um vernd uppljóstrara.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Fyrsta grein laganna er markmiðsákvæði. Ákvæðið er þrjúþætt. Í fyrsta lagi er markmiðið í a-lið að heimila og stuðla að miðlun upplýsinga sem fletta ofan af misgerð eða koma í veg fyrir hana. Í öðru lagi skal skv. b-lið markmið laganna vera að tryggja vernd uppljóstrara. Í þriðja lagi er markmið laganna skv. c-lið að stuðla að gegnsæi um upplýsingar sem varða almannahagsmunum og eiga erindi til almennings. Segja má að markmiðin í liðunum þremur séu öll innbyrðis tengd. Til að mynda má segja að ef lög stuðla að vernd uppljóstrara, sbr. b-lið, þá hefur það í för með sér hvatningu til að upplýsingum um misgerð eða til að koma í veg fyrir misgerð sé miðlað áfram. Slíkt stuðlar síðan að auknu gagnsæi um slíkar upplýsingar þegar þær eiga erindi til almennings.

Með því að stefna að fyrrgreindum markmiðum laganna búa lögin til umhverfi og farveg fyrir miðlun slíkra upplýsinga og þar með að lýðræðislegri framþróun samfélagsins enda gildi ekki leyndarhyggja eða þöggun um atriði, háttsemi eða vinnulag um misgerðir, sem eigi erindi til almennings.

Markmið laganna eru til þess hugsuð að koma í veg fyrir tjón sem hlotist getur af því að upplýsingum um misgerðir sé ekki miðlað áfram til aðila sem leiðrétt gætu slíkar misgerðir eða að upplýsingum um misgerðir sé haldið leyndum. Hafi slíkt tjón orðið er jafnframt nauðsynlegt að stuðla að því að slíkir atburðir séu rannsakaðir með það í huga að láta misgerðarmenn sæta ábyrgð og koma í veg fyrir að sambærilegir atburðir endurtaki sig.

Til að stuðla að auknu gegnsæi og miðlun upplýsinga um misgerðir, m.a. gegn almannahagsmunum, er nauðsynlegt að vernda uppljóstrara sem miðla slíkum upplýsingum. Að öðrum kosti væri ekki til staðar hvatning til miðlunar upplýsinganna þar sem uppljóstrarar mættu þá eiga von á alvarlegum afleiðingum, fjárhagslegum eða annars konar, fyrir eigin velferð og afkomu sem og fyrir velferð og afkomu aðila tengdum uppljóstraranum. Vernd uppljóstrara og aðila tengdum þeim er því forsenda fyrir miðlun upplýsinganna.

Í b-lið er kveðið á um að tryggð skuli vernd uppljóstrara og tengdra aðila. Túlka skal viðtækt hverjir slíkir tengdir aðilar geti verið. Líta skal svo á að verndin skuli ná til allra þeirra sem gætu átt á hættu að vera beittir hefndaraðgerðum hvers konar vegna tiltekinna uppljóstrunar, þ.e. vegna miðlunar upplýsinga um misgerð.

Um c-lið má segja að gegnsæi um upplýsingar sé grundvöllur að upplýstri þjóðfélags-umræðu. Þjóðfélagsumræða er vernduð af stjórnarskrá þegar hún varðar atriði sem eiga erindi til almennings.



## Um 2. gr.

Í þessari grein er kveðið á um gildissvið laganna.

1. mgr. skilgreinir gildissvið gagnvart þeim sem geta verið uppljóstrarar. Við mat á því hverjir teljist til uppljóstrara skiptir mestu máli hvers eðlis upplýsingarnar eru sem miðlað er. Varði slíkar upplýsingar misgerð, sem nánar er skilgreind í 4. gr., þá telst sá sem slíkum upplýsingum miðlar vera uppljóstrari í skilningi laganna. Í niðurlagi 1. mgr. kemur fram að lögin gilda einnig þegar uppljóstrari er í góðri trú um að upplýsingarnar sem hann miðlar séu um misgerð jafnvel þó svo að síðar komi í ljós að svo sé ekki. Ekki verða lagðar svo íþyngjandi byrðar á uppljóstrara að þeir í öllum tilfellum leggi mat á sannleiksgildi upplýsinganna áður en þeim er miðlað enda vel hægt að hugsa sér það að í mörgum tilfellum séu uppljóstrarar annaðhvort ekki í aðstöðu til að leggja mat á sannleiksgildið eða geti það ekki til dæmis ef þeir eru ekki bærir til þess. Á meðan uppljóstrarar eru í góðri trú um sannleiksgildi upplýsinganna gilda lögin allt að einu enda mundi gagnstæð niðurstaða hafa afar letjandi áhrif á uppljóstranir í heild. Lögð er á það áhersla að tengsl uppljóstrara við efnislegt innihald upplýsinganna sem miðlað er skiptir ekki máli í þessu sambandi. Uppljóstrari, sem til að mynda ljóstrar upp um háttsemi sem felur í sér misgerð í starfsemi tiltekins lögaðila, þarf ekki endilega að vera starfsmaður þess fyrirtækis. Uppljóstrarinn getur allt eins verið ótengdur fyrirtækinu en öðlast uppljóstraravernd samkvæmt lögum þessum allt að einu.

Samkvæmt 2. mgr. er gert ráð fyrir að lögin taki til allrar stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga sem og starfsemi opinberra stofnana og lögaðila sem eru að hluta til eða öllu leyti í opinberri eigu. Til viðbótar taka lög þessi þó einnig til fyrirtækja í opinberri eigu, að fullu eða að hluta, sem og til einkaaðila. Þá taka lögin að auki til samtaka, hvort sem þau eru samtök opinberra aðila, einkaaðila eða hvort tveggja.

Undir hugtakið „einkaaðilar“ í skilningi laganna falla m.a. félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög, sama hvernig eignarhaldi slíkra félaga er háttáð. Hvers konar atvinnurekstur fellur undir gildissvið laganna. Ef atvinnurekstur er rekinn á einkakennitölu einstaklings þá fellur háttsemi sem framin er í slíkri starfsemi undir gildissvið laganna enda hafi háttsemin verið liður í atvinnustarfseminni.

Enginn greinarmunur er hér gerður á því hvers eðlis sú starfsemi er sem þeir aðilar sem lögin taka til hafa með höndum. Sérlega áriðandi er að lögin nái einnig að upplýsa um starfsemi einkaaðila enda ljóst að misgerðir, m.a. gegn almannahagsmunum, geta jöfnum höndum átt sér stað í starfsemi opinbers eðlis sem og í starfsemi einkaaðila. Ekki er gert ráð fyrir að lögin nái yfir háttsemi einstaklinga á eigin vegum, sem kunni að teljast misgerð, ef ekki er um það að ræða að slík háttsemi sé liður í starfi þeirra, framkvæmd á vettvangi starfs þeirra eða hafi nokkur áhrif á eða tengsl við vinnuveitandann. Ekki er gengið út frá því að upplýsingar, sem einungis varða viðkvæm einkalífisatriði sem rétt er að leynt fari, falli undir lögin. Slíkar upplýsingar njóta sem endranær verndar friðhelgi einkalífs, enda eigi þær ekki erindi til almennings.

Í niðurlagi 2. mgr. kemur fram að lögin taki til háttsemi starfsmanna lögaðila eða opinberra aðila. Lögð er áhersla á að lögin varða aðeins háttsemi sem felur í sér misgerð ef sú háttsemi telst liður í starfsemi, hvort sem er á vegum einkaaðila eða hins opinbera. Þar af leiðandi þarf háttsemi starfsmanns að vera liður í að inna starfið af hendi til þess að sú háttsemi teljist misgerð sem fellur undir lögin. Sé um einstaklingsbundna háttsemi aðila að ræða sem enga tengingu hefur við starf viðkomandi fellur slík háttsemi ekki undir lögin.

## Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

## Um 4. gr.

Í ákvæðinu er að finna skilgreiningar á hugtökum sem notuð eru í lögum.

Í 1. tölul. er „uppljóstrari“ skilgreindur sem einstaklingur sem miðlar upplýsingum um misgerð. Hér skiptir staða uppljóstrara ekki máli. Uppljóstrarinn kann að vera tengdur því félagi, stofnun eða samtökum sem um ræðir, t.d. sem starfsmaður, en svo þarf þó ekki að vera. Aðilar alls ótengdir þeim félögum, stofnunum eða samtökum sem þeir fletta ofan af þurfa ekki endilega að vera starfsmenn þeirra og jafnvel ótengdir þeim með öllu. Allt að einu hljóta þeir stöðu uppljóstrara samkvæmt lögum og þá vernd sem í því felst. Það sem máli skiptir eru þær upplýsingar sem miðlað er. Ef þær upplýsingar eru um misgerð þá gerir miðlunin það að verkum að einstaklingurinn sem miðlar upplýsingunum telst uppljóstrari í skilningi laganna. Ekki er heldur skilyrði að upplýsingarnar varði meiri háttar misgerð eða misgerð gegn einhverjum tilteknum hagsmunum. Slík tilgreining skiptir hins vegar öllu máli varðandi það hvort uppljóstraranum sé heimil ytri uppljóstrun eða innri uppljóstrun skv. 5. gr.

Í 2. tölul. er „miðlun“ skilgreind sem hvers kyns áframsending, afhending eða tjáning á gögnum og upplýsingum. Engu máli skiptir á hvaða formi upplýsingarnar eru eða með hvaða hætti þeim er miðlað.

Í 3. tölul. er „misgerð“ skilgreind. Misgerð getur bæði átt við um athöfn eða athafnarleysi. Þá eru í ákvæðinu talin upp sex atriði og þarf a.m.k. eitt þeirra að eiga við um misgerðina. Í fyrsta lagi er álitafnið hvort misgerðin sé ólögmat eða brjóti gegn lögum. Hér er átt við landslög sem og alþjóðasáttmála eða reglur þjóðaréttar. Hér undir mundu falla öll þau atriði sem m.a. eru tilgreind í ályktun Evrópuþingsins nr. 1729 (2010), þ.e. öll alvarleg mannréttindabrot sem hafa áhrif á eða ógna lífi, heilsu, frelsi og hvers kyns öðrum lögmætum hagsmunum einstaklinga sem þegnar eða skattborgarar, hluthafar, starfsmenn eða viðskiptavinir einkaaðila hafa. Í öðru lagi er álitafnið hvort misgerðin brjóti gegn siðareglum fagstétta. Hér er útgangspunkturinn sá að löglaus eða siðlaus háttsemi geti hvor um sig fallið undir misgerð. Í þriðja lagi er álitafnið hvort misgerðin sé sviksamleg háttsemi eða spillt. Í fjórða lagi er álitafnið hvort um valdniðslu sé að ræða eða misnotkun á almannafé. Rétt þótti til áhersluauka að tilgreina þetta atriði sérstaklega jafnvel þó svo að vissulega geti þessi fjórði liður fallið undir einhvern þegar upptalinn liða. Í fimmta lagi er álitafnið hvort misgerðin feli í sér ógn gegn heilsu, lífi eða umhverfi. Að lokum er í sjötta lagi álitafnið hvort misgerðin feli í sér vanrækslu, hirðuleysi eða yfirsjón. Ítrekað er að einungis eitt af framangreindum sex atriðum þarf að eiga við um háttsemina eða athafnarleysið til að hún teljist misgerð.

Óþarft er að taka það fram í þessari skilgreiningu hvort uppljóstrari sé í góðri trú um að upplýsingarnar séu um misgerð vegna þess að slík aðstaða veitir uppljóstraranum sérstaka vernd, sbr. 2. og 5. gr. laganna.

Í 4. og 5. tölul. kemur fram munurinn á innri og ytri uppljóstrun. Skv. 4. tölul. er „innri uppljóstrun“ skilgreind sem miðlun upplýsinga um misgerð til viðeigandi aðila innan þess félags, fyrirtækis, stofnunar, samstæðu eða samtaka sem miðlaðar upplýsingar varða eða til eftirlitsaðila á því starfssviði. Hugtakið „viðeigandi aðilar“ vísar til þeirra aðila innan félags, stofnunar, samtaka o.s.frv. sem eru í aðstöðu til að grípa til ráðstafana vegna misgerðar eða virkja tiltekna boðleiðir þannig að hægt sé að grípa til ráðstafana vegna misgerðar. Um mismunandi aðila getur verið að ræða innan mismunandi félaga, stofnana, samtaka o.s.frv. Í sumum tilvikum getur „viðeigandi aðili“ jafnvel átt við einingar, t.d. deildir innri endurskoðunar, eða tiltekinn starfsmann, t.d. trúnaðarmann. Hér er lögð áhersla á að upplýsingar um hvers kyns misgerð eiga ávallt erindi til óafvitandi yfirmanna, stjórnenda, hluthafa, eigenda eða eftirlitsaðila þeirra sem upplýsingarnar eru um. Yfirmenn félags sem ekki vita af tiltek-

inni háttsemi innan félagsins kynnu að breyta háttseminni og forða tjóni ef þeim yrði gert viðvart um misgerðina. Gengið er út frá því að rétt sé að meginstefnu að gefa yfirmönnum, stjórnendum eða eftirlitsaðilum tækifæri til þess að leiðrétta háttsemina fyrst áður en upplýsingar um hana eru gerðar opinberar með ytri uppljóstrun. Þess vegna var talið rétt að greina á milli innri og ytri uppljóstrunar. Skv. 5. tölul. er „ytri uppljóstrun“ miðlun upplýsinga um misgerð til aðila annarra en taldir eru upp í 4. tölul., eða til almennings með opinberri tjáningu. Í 2. mgr. 5. gr. eru síðan nánar tilgreind þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til að ytri uppljóstrun sé heimil.

#### Um II. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um þær aðstæður sem þurfa að vera til staðar til þess að aðili njóti stöðu uppljóstrara og þar af leiðandi þeirrar verndar sem honum er veitt samkvæmt ákvæðum III. kafla þessa frumvarps. Með öðrum orðum verður uppljóstrarinn að miðla upplýsingum með tilteknum hætti sem getur verið innri eða ytri uppljóstrun svo sem nánar var rakið í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins. Þá er í kaflanum einnig lögð áhersla á að miðlun upplýsinga í því skyni að beita innri eða ytri uppljóstrun geti krafist eða falið í sér aðstoð annarra en uppljóstrarans og er tekið af skarið með að sá er veitir aðstoð meðvitað eða ómeðvitað skuli jafnframt njóta þeirrar verndar sem kveðið er á um í III. kafla, enda eigi hann sjálfur á hættu sömu afleiðingar og uppljóstrarinn.

#### Um 5. gr.

Í 2. mgr. 5. gr. er fjallað um innri uppljóstrun. Innri uppljóstrun á sér stað, samkvæmt skilgreiningu frumvarpsins, við miðlun upplýsinga um misgerð til viðeigandi aðila innan þess félags, fyrirtækis, stofnunar, samstæðu eða samtaka sem miðlaðar upplýsingar varða eða til eftirlitsaðila á því starfssviði. Viðeigandi aðilar í þessu samhengi geta hvoru tveggja verið starfsmenn eða annars konar viðeigandi viðtakendur upplýsinga, svo sem ef til staðar er málsmeðferð sem komið hefur verið á fót til að taka við ábendingum starfsmanna eða annarra um það sem betur má fara. Í dæmaskyni gæti verið um það að ræða að uppljóstrari miðli upplýsingum til opinberra eftirlitsaðila eða annarra eftirlitsaðila eða yfirmanna innan fyrirtækis eða stofnunar sem gætu gripið til aðgerða án þess að til dæmis almenningur eða fjölmiðlar fái upplýsingarnar um misgerðina. Ekki þykir ráðlegt að tiltaka nánar hverjir falli undir viðeigandi aðila enda skal ákvæðið túlkað í sem víðustum skilningi og skal taka til hvers konar miðlunar upplýsinga sem uppljóstrari grípur til og eru til þess fallnar að koma upplýsingunum á framfæri, svo hægt sé að grípa til aðgerða, innan þess fyrirtækis eða stofnunar sem um ræðir eða opinberra aðila á viðeigandi sviði og án þess að orðspori fyrirtækisins eða stofnunarinnar eða starfsmanna þeirra sé hætta búin, svo sem oft vill verða þegar upplýsingum er miðlað til fjölmiðla eða annarra aðila sem ótengdir eru. Um nánari umfjöllun er vísað til athugasemda við 4. gr. þessa frumvarps.

Vakin er athygli á því að samkvæmt frumvarpinu er um innri uppljóstrun að ræða þegar miðlað er upplýsingum *um misgerð*. Misgerð í skilningi ákvæðisins skal túlkað í samræmi við skilgreiningu frumvarpsins, sbr. 4. gr.

Þá skal uppljóstrari njóta verndar III. kafla frumvarpsins ef hann var *í góðri trú* um að upplýsingar sem miðlað var hafi varðað misgerð. Er með þessu tekinn af allur vafi um að uppljóstrari þurfi að sanna að um misgerð hafi verið að ræða þegar innri uppljóstrun á sér stað enda yrði slíkt til þess að draga mjög úr þeirri vernd sem frumvarpinu er ætlað að veita. Því nægir að uppljóstrari telji að upplýsingarnar sem miðlað er sýni fram á misgerð í skilningi 4. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er fjallað um ytri uppljóstrun. Ytri uppljóstrun gengur lengra en innri uppljóstrun í þeim skilningi að hún nær til annarra aðila en innri uppljóstrun en að sama skapi eru strangari skilyrði sem þarf að uppfylla til að miðlun upplýsinga teljist til ytri uppljóstrunar. Þannig miðar skilgreining frumvarpsins við að ytri uppljóstrun eigi sér stað við miðlun upplýsinga um misgerð til aðila annarra en miðlað er til við innri uppljóstrun eða til almennings með opinberri tjáningu.

Um mörk innri og ytri uppljóstrunar er í fyrsta lagi vísað til þess sem áður hefur verið sagt um innri uppljóstrun. Ytri uppljóstrun er miðlun upplýsinga til annarra og ótengdra aðila en þar eru taldir upp. Þá er ljóst að miðlun upplýsinga, til að mynda til fjölmiðla, í því skyni að upplýsingarnar verði birtar opinberlega heyrir undir ytri uppljóstrun. Tegund fjölmiðilsins skiptir þá ekki máli né heldur í hvaða formi upplýsingunum er miðlað til hans. Þá mundi uppljóstrun jafnframt teljast til ytri uppljóstrunar ef uppljóstrarinn miðlar upplýsingum á bloggsíðum eða á fjölmönnum fundi, opnum almenningi, sem er alls ótengdur hinum miðluðu upplýsingum. Eru framangreind tilvik eingöngu tekin í dæmaskyni og er ekki um tæmandi talningu að ræða. Telja verður að veita verði dómstólum visst svigrúm til mats varðandi mörk innri og ytri uppljóstrunar að þessu leyti.

Lagt er til grundvallar að almennt muni uppljóstrari styðjast við innri uppljóstrun, a.m.k. til að byrja með, nema upplýsingarnar sem miðlað er varði almannahagsmunum, sbr. a-lið 3. mgr. 5. gr. Ástæður þess eru í fyrsta lagi að mat á þeim hagsmunum sem þurfa að vera í húfi til að réttlæta uppljóstrun er vægara við innri uppljóstrun þar sem gert er ráð fyrir að upplýsingarnar sem miðlað er varði meingerð, sem þarf þó ekki að varða almannahagsmunum eins og á við um ytri uppljóstrun, líkt og síðar verður rakið. Í öðru lagi má almennt gera ráð fyrir því að uppljóstrarar hafi almennt ekki sérstakan hvata til ytri uppljóstrunar vegna þess að afar líklegt verður að telja að ytri uppljóstrun geti haft í för með sér erfiðar afleiðingar fyrir uppljóstrara, til að mynda hættu á atvinnumissi og ýmiss konar mismunum sem getur leitt til þess að velferð uppljóstrarans og fjölskyldu hans sé hætt. Jafnvel þó svo að þeir hagsmunir uppljóstrarans séu verndaðir þá hefur ytri uppljóstrun í för með sér afleiðingar fyrir uppljóstrarann, t.d. áhrif á persónulegt samband hans við vinnufélaga sína eða önnur samfélagsleg áhrif. Önnur dæmi um enn alvarlegri afleiðingar uppljóstrunar hafa þegar verið rakin hér að framman. Það getur því verið óhætt að hugsa sér að uppljóstrari muni almennt leitast heldur við að nýta sér innri uppljóstrun en ytri og eðli málsins samkvæmt þurfi afar mikið til að koma til að uppljóstrarar kjósi ytri uppljóstrun. Þess vegna sé óþarfi að setja um of ströng skilyrði fyrir ytri uppljóstrun.

Uppljóstrari, sem miðlar upplýsingum með ytri uppljóstrun, nýtur verndar samkvæmt III. kafla frumvarpsins ef eitthvert þeirra skilyrða sem rakið er í ákvæðinu er uppfyllt. Sjá má á skilyrðunum að ákveðinn stigsmunur á alvarleika misgerðarinnar er að finna í þeim. Þannig kveður skilyrði a-liðar 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins á um að um ytri uppljóstrun sé að ræða „þegar miðlaðar upplýsingar varða misgerð gegn almannahagsmunum“. Samkvæmt þessu skilyrði þarf misgerðin, sem þegar hefur verið skilgreind í 4. gr. frumvarpsins, að varða almannahagsmunum til að uppljóstrara sé heimil ytri uppljóstrun. Viðmiðunin um almannahagsmunum getur óneitanlega virst vera nokkuð teygjanleg. Víða í lögum er hugtakið notað án þess að það sé skilgreint á tæmandi máta og þá er jafnframt að finna í lögum skilgreiningu á almannahagsmunum, svo sem í 6. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, sem ekki er hægt að leggja til grundvallar vegna þess að tilgangur þeirrar skilgreiningar er allt annar og takmarkandi. Er því lagt til að dómstólar hafi hér nokkuð svigrúm til þess að meta hvað er átt við með almannahagsmunum.

Samkvæmt b-lið 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins getur sá sem er í góðri trú um að upplýsingarnar varði misgerð gegn almannahagsmunum jafnframt notið verndarinnar. Er hér tekið af skarið með það að uppljóstrari sem telur að upplýsingarnar varði meingerð um almannahagsmuni þarf ekki að sanna að svo sé í raun. Í mörgum tilfellum getur þetta verið afar skýrt og ekki valdið teljandi vandræðum við túlkun né haft afleiðingar fyrir uppljóstrarann eða þann sem ljóstrað var upp um. Á hinn bóginn er hægt að sjá fyrir tilvik þar sem aðili miðlar upplýsingum sem leynt eiga að fara en réttlætir miðlunina með vísan til þess að hann hafi verið í góðri trú um að upplýsingarnar varði almannahagsmuni. Við þær aðstæður þarf að fara fram mat á því hvort upplýsingarnar sem miðlað var teljist vera meingerð gegn almannahagsmunum. Verði komist að niðurstöðu um að svo sé ekki þarf að fara fram mat á því hvort uppljóstrarinn hafi verið í góðri trú. Uppljóstrarinn ber sönnunarbyrðina fyrir því að svo sé enda nýtur hann að öðrum kosti ekki verndar samkvæmt III. kafla frumvarpsins.

Í c-f-lið 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er ekki gerð krafa um að upplýsingarnar varði misgerð gegn almannahagsmunum heldur getur uppljóstrari beitt ytri uppljóstrun vegna upplýsinga sem varða meingerð ef þær aðstæður, sem kveðið er á um í c-f-lið, eiga við.

Í c-lið 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er uppljóstrara heimiluð ytri uppljóstrun ef hætta er á að upplýsingarnar fari að öðrum kosti forgörðum. Hér getur til dæmis verið um það að ræða að uppljóstrara sé ljóst að upplýsingum um meingerð verði eytt áður en honum gefst kostur á að nýta sér innri uppljóstrun. Uppljóstrarinn telur því við þessar aðstæður að enginn önnur leið sé tæk en ytri uppljóstrun. Í dæmaskyni má nefna að uppljóstrari viti til þess að verið sé að eyða gögnum um tiltekna meingerð yfir helgi eða nótt en ekki sé hægt að ná til opinbers eftirlitsaðila fyrr en á hefðbundnum skrifstofutíma.

Í d-lið 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um að uppljóstrari geti beitt ytri uppljóstrun ef hann hefur þegar gert tilraun til að beita innri uppljóstrun en hún reynst árangurslaus. Hér þarf meingerðin heldur ekki að varða almannahag. Við mat á því hvort að þessu skilyrði sé fullnægt er lagt til að litið verði til þess a) hver sá viðeigandi aðili var sem upplýsingunum var miðlað til, b) hvort annar aðili hafi verið betur til þess fallinn, c) hvernig aðilinn brást við þeim upplýsingum sem til hans var miðlað, og d) hvernig almennt er lagt til grundvallar að bregðast skuli við þeim upplýsingum sem miðlað var á því starfssviði sem upplýsingarnar lúta að. Jafnframt þyrfti hér að taka tillit til þess hvort þörf var á því að brugðist væri skjótt við eða með öðrum afgerandi hætti. Í e-lið 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er jafnframt kveðið á um að uppljóstrari njóti sömu verndar ef hann telur að innri uppljóstrun mundi reynast árangurslaus. Dæmi um slíkt væri t.d. ef uppljóstrarinn vissi að afar miklar annir væru hjá eftirlitsaðila en uppljóstrun um meingerðina þyldi ekki bið. Þá er í f-lið 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins kveðið á um að uppljóstrari geti beitt ytri uppljóstrun ef hann telur að innri uppljóstrun yrði honum áhættusöm. Dæmi um slíkt væri t.d. ef sá aðili, sem væri viðeigandi viðtakandi upplýsinganna væri sjálfur flæktur í þá meingerð sem fjallað væri um í hinum miðluðu upplýsingum.

Framangreind dæmi um mat á því hvort skilyrði fyrir ytri uppljóstrun skv. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru ekki tæmandi talin og verður að játa dómstólum svigrúm til að meta hvort skilyrði til ytri uppljóstrunar eru uppfyllt. Við það mat má hafa til hliðsjónar stöðu uppljóstrarans innan þeirrar stofnunar eða fyrirtækis sem upplýsingarnar varða en svipuð túlkun virðist vera lögð til grundvallar þegar sambærileg ákvæði í norskum lögum eru túlkuð, þ.e. því hærrí stöðu sem uppljóstrari gegnir innan þeirrar einingar sem hinar miðluðu upplýsingar varða, því betri aðstöðu og möguleika hefur uppljóstrarinn til að breyta sjálfur verklaginu sem veldur misgerðinni. Trúnaðarskyldur hans við félagið vega því þyngra en þess sem afar

takmarkaða möguleika hefur til þess að breyta þeirri framkvæmd sem talin er misgerð og meira þarf til að koma svo ytri uppljóstrun verði réttlætt.

#### Um 6. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. er tekinn af allur vafi um að miðlun upplýsinga er ekki alltaf athöfn eins manns heldur getur uppljóstrun falið í sér eða krafist samvinnu fleiri en eins aðila. Lögð er á það áhersla að þegar svo er háttáð eiga allir þeir sem koma að uppljóstruninni á einn eða annan hátt að njóta sömu verndar enda geta þeir átt á hættu sömu óþægindi eða afleiðingar.

Í 2. mgr. 6. gr. er kveðið á um að aðstoð sem vísað er til í 1. mgr. geti falist m.a. í útvegum á aðstöðu, þekkingu, gögnum, upplýsingum eða vinnuframlagi. Ekki er hér um að ræða að aðstoð geti ekki tekið á sig annað form en þau tilvik sem í dæmaskyni eru rakin í ákvæðinu enda getur aðstoð tekið á sér óþrjótandi myndir sem ómögulegt er að telja með tæmandi hætti. Þá er lögð á það áhersla að sá er nýtur verndar samkvæmt ákvæðinu þarf ekki að hafa verið meðvitaður um að athöfn hans eða athafnarleysi sé aðstoð við uppljóstrun, á þeim tíma sem aðstoðin átti sér stað. Sé talið að um aðstoð við uppljóstrun hafi verið að ræða, nýtur aðstoðarmaðurinn verndar samkvæmt III. kafla þrátt fyrir að hann geri sér ekki grein fyrir eigin framlagi við uppljóstrunina.

#### Um III. kafla.

III. kafli fjallar um sérstök réttindi uppljóstrara og í hverju vernd þeirra er fólgin. Þegar gengið hefur verið úr skugga um að skilyrði ytri eða innri uppljóstrunar við miðlun tiltekinna upplýsinga eru uppfyllt þá á uppljóstrari rétt á vernd samkvæmt þessum kafla frumvarpsins.

#### Um 7. gr.

Ákvæðið felur í sér að uppljóstrun, þ.e. miðlun upplýsinga skv. 5. gr., er refsileysisástæða. Því er bannað að sakfella eða refsa uppljóstrara fyrir brot á þagnarskyldu- eða trúnaðarskylduákvæðum laga. Miðlun upplýsinga skv. II. kafla laganna felur ekki í sér brot gegn slíkum ákvæðum. Gagnstæð niðurstaða mundi hindra og takmarka uppljóstranir um of og gera þær of þungbærar.

Um eina undantekningu er að ræða í niðurlagi ákvæðisins en það er þagnarskylduákvæði lögmannalaga. Litið er svo á að trúnaðarskylda á grundvelli lögmannalaga vegna sambands lögmanns og skjólstæðings sé ein af undirstöðum réttarríkisins og grunnforsenda þess að sakborningur hljóti réttláta málsmeðferð fyrir dómi, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Ef heimilaðar yrðu undanþágur frá þeim trúnaðarskyldum milli skjólstæðings og lögmanns hans, þ.m.t. starfsmanna lögmannsins, mundu slíkar undanþágur brjóta gegn áðurnefndri 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem og 70. gr. stjórnarskrár Íslands. Þegar af þeirri ástæðu verður að undanþiggja þagnar- og trúnaðarskyldu 1. mgr. 22. gr. lögmannalaga frá refsileysisástæðum ákvæðis þessa.

#### Um 8. gr.

Í mörgum ráðningarsamningum eru ákvæði um þagnar- og trúnaðarskyldu starfsmanns. Ef samningsákvæði og brot á þeim hefðu í för með sér afleiðingar fyrir uppljóstrara mundi það að sama skapi koma í veg fyrir að markmið laga þessara næðust ef í uppljóstrun fælist samningsbrot. Er því lagt til að slíkum samningsákvæðum verði vikið til hliðar þegar um það er að ræða að uppljóstrari, sem jafnframt er samningsaðili, hefur miðlað upplýsingum um misgerð til samræmis við ákvæði laga þessara. Ákvæði 8. gr. má segja að sé hliðstætt og samþæilegt við m.a. 36. gr. laga nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa,

enda fela bæði ákvæðin í sér heimild til að víkja til hliðar samningum, í heild eða hluta, sem hafa í för með sér samningsbundnar afleiðingar, t.d. skaðabætur, ef miðlun upplýsinga skv. II. kafla teldist brot gegn ákvæðum slíks samnings. Orðalag ákvæðisins er með þeim hætti að ekki er rétt að einskorða gildi þess við þagnarskylduákvæði eða trúnaðarskylduákvæði samninga. Gildissvið ákvæðisins er víðtækara en svo og á við um hvers konar samningsákvæði þar sem miðlun upplýsinga skv. II. kafla teldist fela í sér samningsbrot eða hefðu letjandi áhrif á uppljóstrara að miðla upplýsingum um misgerðir.

#### Um 9. gr.

Ákvæðið útilokar að unnt sé að krefja uppljóstrara um skaðabætur utan samninga, m.a. á grundvelli almennu skaðabótareglunnar eða á grundvelli sérstaks bótaákvæðis laga, ef hin tjónsvaldandi háttsemi er beinn þáttur í miðlun upplýsinga skv. II. kafla. Ákvæðið kveður á um tiltekið ábyrgðarleysi uppljóstrarans en eðli málsins samkvæmt er hér ekki um almenna ótakmarkaða ábyrgðarleysyfirlýsingu að ræða heldur beinist ákvæðið eingöngu að þeirri háttsemi sem er nauðsynleg til að miðla upplýsingum skv. II. kafla. Merking hugtaksins „beinn þáttur í miðlun upplýsinga“ skal taka mið af því að hér undir fellur sú háttsemi sem beinlínis er gripið til í því skyni að miðla upplýsingum skv. II. kafla.

#### Um 10. gr.

Ákvæði 10. gr. frumvarpsins kveður á um bann við því að atvinnuveitandi segi uppljóstrara upp störfum, rifti eða ljúki á annan máta annars gildum ráðningarsamningi við uppljóstrara vegna miðlunar upplýsinga. Ákvæðið, sem er eitt af grundvallarréttindum þessa frumvarps til að ná markmiðum þess, er ætlað að koma í veg fyrir að uppljóstrari þurfi að hafa áhyggjur af fjárhagslegri og faglegri velferð sinni vegna miðlunar upplýsinga.

Afar algeng leið til að hegna fyrir uppljóstrun hefur verið talin sú að rifta, segja upp eða með öðrum hætti ljúka gildum ráðningarsamningi við uppljóstrara. Þá eru einnig til dæmi um það að uppljóstrari hafi verið lækkaður í launum eða í tign, jafnvel með svo stórfelldum hætti að uppljóstrarinum var ekki sætt lengur í starfi sínu og er þannig í raun hrakinn frá þeim störfum sem hann var ráðinn til af vinnuveitanda. Með ákvæði 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er tekið fyrir að uppljóstrara sé sagt upp störfum þar sem starfsmissinn er beinlínis að rekja til þess að uppljóstrarinn miðlaði upplýsingunum. Þá verður að telja að sönnunarbyrði hvíli á atvinnurekanda að sanna að uppljóstrarinum hafi verið sagt upp störfum vegna annarra ástæðna en þeirri að uppljóstrarinn miðlaði upplýsingum. Verði sú sönnun ekki talin hafa tekist á uppljóstrari rétt á að halda starfi sínu eftir uppljóstrunina en uppljóstrari verður að sjálf-sögðu á hinn bóginn aldrei þvingaður til að halda áfram starfi sínu.

Í 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um sérstök réttindi uppljóstrara gagnvart vinnuveitanda sem er opinber aðili en samkvæmt ákvæðinu verður opinber aðili að veita uppljóstrara, sem verið hefur starfsmaður hins opinbera, sama eða sambærilegt starf ef um ólögmdæta uppsögn í skilningi 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins var að ræða og sé þess nokkur kostur. Til opinberra aðila í skilningi ákvæðisins teljast þeir aðilar sem taldir eru upp í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Leggja verður til grundvallar að almennt geti ríki og stærri sveitarfélög auðveldlega veitt uppljóstrara sama eða sambærilegt starf og þá er líklegt að matið taki jafnframt til þess hversu sérhæft starfið er sem uppljóstrarinn hefur haft með höndum.

Með vísan til dómafordæma á Íslandi hefur ekki verið talið að unnt sé að dæma einhvern til tiltekins starf, sbr. hrd. frá 10. maí 2007 í máli nr. 647/2006. Þó svo að erfitt geti verið að ná fram niðurstöðum fyrir dómstólum þá er hér samt um leiðbeiningarreglu að ræða sem einnig styður þann möguleika að ef um annað sambærilegt starf innan hins opinbera vinnu-

staðar er að ræða þá geti uppljóstrarinn valið að taka við slíku starfi í staðinn, gefist honum ekki kostur á gamla starfinu sínu, m.a. vegna þess að nýr starfsmaður hafi verið ráðinn í það starf eftir hina ólögmætu uppsögn uppljóstrans sem gegndi því áður.

Ekki eru talin vera skilyrði til að festa í lög sömu skyldu fyrir einkaréttarlega atvinnuveitendur. Hins vegar er vakin athygli á því að þegar um stóra atvinnuveitendur er að ræða þá er ekkert því til fyrirstöðu að slíkir aðilar líti til þessa ákvæðis sem fyrirmynd að lausn eða sátt.

Ef uppljóstrarinn kys að snúa ekki aftur til vinnu, t.d. vegna þess trúnaðarbrests að hafa verið rekinn úr starfi á ólöglegan máta vegna uppljóstrunarinnar, þá getur uppljóstrarinn í staðinn fyrir að óska eftir starfi sínu aftur krafist skaðabóta fyrir atvinnumissinn á grundvelli sama ákvæðis. Verði starfsmaðurinn fyrir tímabundnu atvinnutjóni en fái gamla starfið sitt aftur skal starfsmanninum samt bættur sá skaði sem hin ólögmæta en þó tímabundna uppsögn bakaði honum. Ákvæðið veitir rétt til bóta bæði vegna fjárhagslegs og ófjárhagslegs tjóns og fer um túlkun þess í samræmi við túlkun hins almenna bótaákvæðis þessa frumvarps sem finna má í 12. gr. frumvarpsins.

#### Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt uppljóstrara til nafnleyndar vegna uppljóstrunarinnar en ákvæðinu er ætlað að vernda uppljóstrara þegar upplýsingum er miðlað til fréttamanna í því skyni að stuðla að markmiðum þessara laga og til að stuðla að uppljóstruninni í hverju tilteknu tilviki. Í sumum tilfellum getur verið að uppljóstrarinn óski nafnleyndar. Í 25. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, er að finna ákvæði sem verndar heimildarmenn starfsmanna fréttaveitna. Mun það ákvæði að öllum líkindum ná yfir afar stóran hóp uppljóstrara sem miðlar upplýsingum til fréttaveitna. Með því ákvæði sem er kveðið á um er tekið af skarið með að uppljóstrari eigi jafnframt rétt á nafnleynd ef upplýsingunum er miðlað til fréttamanns sem *ekki starfar hjá fréttaveitu*. Sá er tekur við slíkum upplýsingum verður því ekki gerður skyldugur til að gefa upp nafn uppljóstrans. Lögð er áhersla á að hverjar þær aðgerðir sem gripið kann að vera til í þeim tilgangi að hefna fyrir uppljóstrun eru bannaðar en ákvæðið er að norski fyrirmynd, sbr. 1. tölul. 2.–5. gr. laga um atvinnuöryggi, nr. 62/2005 (lov om Arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern nr. 62/2005), þar sem hvers konar aðgerðir í hefniskyni vegna uppljóstrunar eru bannaðar. Í ákvæðinu er að finna dæmi um þær aðgerðir sem teljast til hefniadgerða í skilningi ákvæðisins, er upptalningin eingöngu í dæmaskyni en er ekki tæmandi. Þá er vakin athygli á því að þær aðgerðir sem taldar eru upp í ákvæðinu geta jafnframt varðað við önnur sjálfstæð lagaákvæði. Þau lagaákvæði koma þá til viðbótar við vernd samkvæmt þessum kafla laganna.

#### Um 12. gr.

Ákvæðið kveður á um bótarétt uppljóstrara vegna tjóns sem uppljóstrarinn verður fyrir af háttsemi, athöfn eða athafnarleysi annars aðila í kjölfar og vegna uppljóstrunarinnar. Ákvæðið er ítrekun þess að almennar reglur skaðabótaréttarins gilda þegar uppljóstrari verður fyrir tjóni vegna uppljóstrunar. Ákvæðinu er ætla að bæta uppljóstrara það tjón sem hann verður fyrir vegna hugsanlegra hefniadgerða eða annars konar aðgerða sem hann verður fyrir vegna uppljóstrunarinnar. Forsenda bótaréttar samkvæmt ákvæðinu er að aðgerðirnar, sem valda uppljóstraranum tjóni, séu framkvæmdar vegna uppljóstrunarinnar.

Uppljóstrari kann einnig að eiga sjálfstæðan bótarétt á grundvelli annarra skaðabótareglna, annaðhvort lögfesta, innan samninga, eða m.a. með vísan til almennu skaðabótareglunnar. Slíkur bótaréttur er hliðstæður þessu ákvæði og mun uppljóstrari eiga slíkan bótarétt áfram



þó svo að tjón uppljóstrara verði aðeins bætt einu sinni. Er þá átt við að uppljóstrari geti jöfnum höndum byggt bótarétt sinn á 12. gr. frumvarpsins sem og á öðrum málsástæðum sem hann kann að eiga vegna tjóns síns. Ákvæði 13. gr. veitir uppljóstraranum sjálfstæðan rétt til bóta og uppljóstrari getur þar af leiðandi byggt bótarétt sinn einvörðungu á ákvæði 13. gr. laga þessara, ef hann svo kys.

Ákvæði 2. mgr. veitir sjálfstæðan rétt til miskabóta vegna ólögmatrar meingerðar gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla laganna. Skal tjónvaldur greiða miskabætur til þess sem misgert var við að uppfylltum skilyrðum en ákvæðið er hliðstætt b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993. Aðilar sem höfða bótamál á grundvelli þessa ákvæðis geta gert það jöfnum höndum með vísan til þessa ákvæðis og til b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993.

#### Um 13. gr.

Með ákvæðinu er tekið af skarið um það að öll ákvæði III. kafla eiga jöfnum höndum við um uppljóstrara sem og aðila sem taldir eru vera uppljóstrerar, hafa gert tilraun til uppljóstrunar eða hafa lýst yfir áformum um að gerast uppljóstrerar. Þá á hið sama við um aðstoðarmenn uppljóstrara sem og um aðila sem tengdir eru uppljóstrara eða aðstoðarmönnum uppljóstrara. Hugtakið „tengdir“ aðilar skal túlkað vítt. Lykilatriði er að ákvæðið nái til þeirra aðila sem verða fyrir hefndaraðgerðum vegna uppljóstrunarinnar. Ekki skiptir máli hvers konar tengsl um er að ræða heldur er áherslan á að koma í veg fyrir eða bæta fyrir allar þær hefndaraðgerðir sem gripið er til vegna uppljóstrunar, sama hver fyrir þeim verður, uppljóstrarinn sjálfur, fjölskylda hans, vinir eða kunningjar. Allt að einu, ef hefndaraðgerð er framkvæmd vegna uppljóstrunar þá eiga aðilar, sem verða fyrir afleiðingum slíkrar aðgerðar, rétt á sömu vernd og uppljóstrarinn sjálfur.

#### Um 14. gr.

Með ákvæðinu er opnaður möguleiki á því að uppljóstrari fái gjafsókn að uppfylltum tilgreindum skilyrðum einkamálalaga, nr. 91/1991. Það er mat flutningsmanna að það sé mikilvægt að hafa heimild af þessu tagi í lögnum til að auðvelda þeim sem vilja koma mikilvægum upplýsingum á framfæri að stíga fram þrátt fyrir hættu á kostnaðarsömum málaferlum.

#### Um 15. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.