

Frumvarp til laga

um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara.

Flm.: Róbert Marshall, Birgitta Jónsdóttir,
Ásta Guðrún Helgadóttir, Björt Ólafsdóttir, Brynhildur Pétursdóttir,
Guðmundur Steingrímsson, Helgi Hrafn Gunnarsson,
Óttarr Proppé, Páll Valur Björnsson.

I. KAFLI Almenn ákvæði.

1. gr.
Markmið.

Markmið laga þessara er að:

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

2. gr.
Gildissvið.

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

3. gr.
Skilgreiningar.

Í lögum þessum merkir:

- Uppljóstrari*: Hver sá einstaklingur sem miðlar, hyggst miðla, gerir tilraun til að miðla eða er grunaður um að miðla upplýsingum um misgerð eða er í góðri trú um að upplýsingarnar séu um misgerð.
- Miðlun*: Hvers kyns tjáning, afhending eða áframsending á upplýsingum eða gögnum.
- Misgerð*: Hver sú háttsemi, athöfn eða athafnaleysi, sem uppfyllir a.m.k. eitt eftirtalinna skilyrða:
 - er ólögmat eða brýtur gegn settum lögum, reglugerðum eða fullgildum þjóðréttarsamningum,
 - er refsiverð, sviksamleg eða spillt,
 - felur í sér valdníðslu eða misnotkun á almannafé,
 - felur í sér ógn gegn heilsu eða lífi einstaklings eða einstaklinga,
 - felur í sér hættu á umhverfistjóni og eða náttúruspjöllum.

4. *Innri uppljóstrun:* Á sér stað við miðlun upplýsinga um misgerð til viðeigandi aðila innan þeirrar starfsemi sem upplýsingarnar varða eða til opinbers eftirlitsaðila á því starfssviði.
5. *Ytri uppljóstrun:* Á sér stað við miðlun upplýsinga um misgerð til annarra aðila en taldir eru upp í 4. tölul. eða til almennings með opinberri tjáningu.

II. KAFLI

Skilyrði fyrir vernd uppljóstrara.

4. gr.

Uppljóstrun.

Uppljóstrari nýtur verndar samkvæmt lögum þessum þegar upplýsingum um misgerð er miðlað við innri uppljóstrun eða uppljóstrari er í góðri trú um að hann sé að miðla upplýsingum um misgerð.

Uppljóstrari nýtur verndar samkvæmt lögum þessum þegar upplýsingum um misgerð sem eiga erindi til almennings er miðlað við ytri uppljóstrun og eitt af eftirfarandi skilyrðum er fyrir hendi:

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

5. gr.

Aðstoð við uppljóstrun.

Sá sem aðstoðar við miðlun upplýsinga um misgerð, hvort sem um er að ræða innri eða ytri uppljóstrun, nýtur sömu verndar og uppljóstrari samkvæmt lögum þessum ef skilyrði 4. gr. eru uppfyllt.

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

III. KAFLI

Vernd uppljóstrara.

6. gr.

Þagnarskylduákvæði laga.

Ef miðlun upplýsinga skv. II. kafla brýtur gegn trúnaðar- eða þagnarskylduákvæðum laga skal falla frá saksókn, ef upplýsingar sem miðlað er varða lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi, nema því aðeins að ríkir almannahagsmunir krefjist málshöfðunar.

7. gr.

Einkaréttarleg sammingsákvæði.

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.

8. gr.

Skadabætur utan samninga.

Óheimilt er að krefja uppljóstrara eða þann sem aðstoðar við uppljóstrun um skadabætur utan samninga ef tjónvaldandi háttsemi er beinn þáttur í miðlun upplýsinga skv. II. kafla og uppljóstrari sýnir fram á að tjónið hafi orðið vegna háttsemi, athafnar eða athafnaleysis, sem var nauðsynlegur þáttur í miðlun upplýsinganna.

9. gr.

Starfskjör.

Óheimilt er að láta uppljóstrara og aðila tengda honum gjalda þess ef hann miðlar upplýsingum skv. II. kafla., svo sem með því að segja upp, rifta eða ljúka á annan máta annars gildum ráðningarsamningi við uppljóstrara eða veita honum lausn frá embætti eða með því að rýra starfskjör hans á annan hátt.

Ef leiddar eru líkur að því að uppljóstrari hafi verið látinn gjalda þess að miðla upplýsingum skv. II. kafla skal atvinnurekandi sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum.

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. 11. gr. Sé þess ekki raunhæfur kostur að veita uppljóstrara starf sitt aftur eða sambærilegt starf hjá sama opinbera aðila á uppljóstrarinn rétt á skaðabótum fyrir fjárhagslegt tjón og miska sem af því hlýst.

10. gr.

Aðrar aðgerðir gegn uppljóstrara.

Óheimilt er að láta uppljóstrara og aðila tengda honum gjalda þess ef hann miðlar upplýsingum skv. II. kafla, svo sem með því að grípa til skaðlegra aðgerða sem í felast m.a. mismunun, ofsóknir, áreiti, ærumeiðingar, opinber nafngreining uppljóstrara án hans samþykkis eða aðrar slíkar aðgerðir sem eru framdar í hefndarskyni fyrir miðlun upplýsinga skv. II. kafla.

11. gr.

Réttur uppljóstrara til skaðabóta.

Uppljóstrari skal eiga rétt til skaðabóta úr hendi tjónvalds fyrir allt fjárhagslegt tjón og miska sem honum er gerður vegna saknæmrar og ólögmætrar háttsemi, athafnar eða athafnaleysis, 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 er við.

12. gr.

Ákvæði þessa kafla eiga jöfnum höndum við um uppljóstrara, þá sem aðstoða uppljóstrara og aðila tengda uppljóstrara.

IV. KAFLI
Gildistaka o.fl.

13. gr.

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

14. 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.

Ákvæði laga þessara gilda um ráðningarsamninga sem urðu til fyrir gildistöku laganna.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 141. löggjafarþingi (453. mál) og gekk þá til allsherjar- og menntamálanefndar. Nefndinni bárust umsagnir frá ýmsum hagsmunaaðilum sem almennt tóku vel í þær tillögur að lagasetningu sem frumvarpið hefur að geyma. Frumvarpið var aftur lagt fram á 143. löggjafarþingi (12. mál) en var kallað aftur, sbr. 1. mgr. 74. þingskapa. Frumvarpið var jafnframt lagt fram á 144. löggjafarþingi (647. mál) og er nú lagt fram að nýju með nokkrum breytingum sem ætlað er að koma til móts við athugasemdir sem komu fram í umsögnum við málið á fyrri þingum.

Skoðana- og tjáningarfrelsið og mikilvægi þess að vernda uppljóstrara.

„Skoðana- og tjáningarfrelsið eru í flokki elstu og mikilvægustu réttinda þegnanna og eru óumdeilanlega ein af undirstöðum lýðræðisþjóðfélags.“¹ Skoðana- og tjáningarfrelsi er verndað í 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, auk þess sem það nýtur verndar 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 19. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Mikilvægi verndar tjáningarfrelsis er óumdeilanlegt og er vegur þess mikill í íslenski stjórnskipun. Löggjafinn hefur styrkt réttinn til tjáningar með lagasetningu á æ fleiri sviðum og þá hafa dómstólar margsinnis viðurkennt vernd tjáningarfrelsisins í dómaframkvæmd. Tjáningarfrelsi fylgir einnig ábyrgð og það getur sætt takmörkunum, t.d. vegna veigamikilla hagsmuna einstaklinga eða þjóðfélagslegra hagsmuna. Almennt hefur þó verið litið svo á að tjáningarfrelsið sé rýmra að því er varðar þau málefni sem eigi erindi til almennings, svo sem hvað varðar umræðu um stjórnsmál, stofnanir samfélagsins og málefni sem eru innlegg í þjóðfélagslega umræðu.

Ef löggjafinn 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 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 eða, eftir atvikum, upplýsa almenning 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 bærum aðilum, m.a. þeim sem hafa aðstöðu að lögum til að rannsaka slíka misgerð, verði gert viðvart um hana eða þeir 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 refsa þeim sem ábyrgð bera á slíkri misgerð og því tjóni sem af henni kann að hafa hlotist.

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 almenningur sé upplýstur um slíka háttsemi. 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

¹ Úr greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlaga, 118. löggjafarþing 1994, 297. mál, þskj. 389.

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 og uppljóstranir Edwards Snowden sumarið 2013. Snowden ljóstraði upp um víðtækar persónunjósnir bandarísku þjóðaröryggisstofnunarinnar, NSA, og bandarísku leyniþjónustunnar, CIA, bæði í Bandaríkjunum og í samstarfi við evrópsk stjórnvöld. Hann er nú á flóttu og dvelst í Rússlandi, en bandarísk stjórnvöld vilja að hann svari til saka fyrir uppljóstrunina í heimalandi sínu.

Í íslensku þjóðfélagi hafa uppljóstrarar einnig gegnt mikilvægu hlutverki við að koma upplýsingum um misgerðir sem varða almannahagsmuni á framfæri. Þess konar mál koma reglulega til umræðu í þjóðfélaginu fyrir tilstilli fjölmiðla. Slík 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. Algengt er að þar hafi verið um að ræða starfsmann hlutaðeigandi fyrirtækis eða stofnunar eða mann með öðrum hætti nátengdan þeirri starfsemi sem upplýsingarnar varða í hvert sinn. Einnig er mjög algengt að starfsmaður sé látinn gjalda fyrir uppljóstrunina, svo sem að hann missi í kjölfarið starf sitt.

Fyrrgreindar afleiðingar uppljóstrunar fyrir uppljóstrarann, og aðrar verri, hafa eðli málsins samkvæmt kælingaráhrif á miðlun upplýsinga sem þessara þar sem uppljóstrarar hljóta að veigra sér við að koma upplýsingum á framfæri af ótta við afleiðingarnar. Þeir eru einnig oft bundnir lagalegum eða samningsbundnum trúnaðar- og þagnarskyldum gagnvart vinnuveitanda sínum og gætu jafnframt átt á hættu að þurfa að sæta afleiðingum uppljóstrunar samkvæmt því. Þá geta refsíákvæði átt við þegar þagnarskyldu- eða trúnaðarskylduákvæði laga eru brotin.

Af sambærilegum ástæðum hefur verið lögð áhersla á vernd uppljóstrara á vettvangi alþjóðastofnana auk þess sem fjöldamörg ríki hafa þegar breytt lögum eða hafið slíkt ferli til verndar uppljóstrurum með það að markmiði að hvetja einstaklinga til að miðla upplýsingum um misgjörðir.

Uppræting á spillingu og vernd uppljóstrara.

Í alþjóðasamningum er varða baráttuna gegn spillingu hefur einn mikilvægasti þátturinn í að uppræta og upplýsa um slíka háttsemi verið sá að stuðla að vernd þeirra einstaklinga sem koma upplýsingum um spillingu á framfæri. Má um það m.a. vísa til 33. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu sem fullgiltur var af hálfu Íslands 1. mars 2011. Einnig vísast hér til 9. gr. samnings Evrópuráðsins á sviði einkamálaréttar um spillingu, sem Ísland undirritaði 4. nóvember 1999 en hefur ekki fullgilt, og 22. gr. samnings Evrópuráðsins á sviði refsiréttar um spillingu sem fullgiltur var af hálfu Íslands 11. febrúar 2004. Frjáls og alþjóðleg félagasamtök sem vinna gegn spillingu hafa jafnframt lagt áherslu á mikilvægi þess að uppljóstrarar njóti verndar að lögum. Samtökin Transparency International veita í því sambandi ráðgjöf, m.a. til uppljóstrara, auk þess sem þau hafa gefið út leiðbeiningarreglur fyrir stjórnvöld til að horfa til við samningu lagafrumvarpa um vernd uppljóstrara. Þess má geta í þessu samhengi að hér á landi starfa nýstofnuð samtök, Gagnsæi, gegn spillingu, og hafa þau hug á að sækja um deildaraðild að Transparency International.

Evrópuráðið.

Þing Evrópuráðsins hefur ítrekað ályktað um nauðsyn á aukinni vernd uppljóstrara. Þar hæst ályktun nr. 1729/2010 og ályktun nr. 1916/2010. Í fyrri ályktuninni eru uppljóstrarar skilgreindir sem einstaklingar sem vekja athygli á misgerð sem setur aðra þjóðfélagsþegna í tiltekna hættu. Lögð er áhersla á að uppljóstranir séu tækifæri til að láta aðila bera ábyrgð í þjóðfélaginu og vopn í baráttunni gegn spillingu og óstjórn, hjá hinu opinbera en einnig í einkageiranum. Í ályktuninni kemur fram að mikill fælingarmáttur sé fólgin í óttanum við hefndaraðgerðir gagnvart fyrirhuguðum eða hugsanlegum uppljóstrurum. 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 Evrópuráðsins sett jafn yfirgripsmikil lög og Bretland varðandi slíka vernd. Vissulega séu þó til staðar misvígðtækar reglur í aðildarríkjunum varðandi uppljóstrara.

Þing Evrópuráðsins hvetur í ályktun sinni öll aðildarríki til að yfirfara löggjöf sína með tilliti til verndar uppljóstrara 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 uppljóstrara 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 einkaaðila. Slík löggjöf ætti að heimila miðlun upplýsinga um ólögsmæta háttsemi, m.a. öll mannréttindabrot sem ógna eða hafa áhrif á líf, heilsu, frelsi og aðra hagsmuni einstaklinga sem stjórnsýslureglur ná til og eru skattgreiðendur eða jafnvel hluthafar, starfsmenn eða viðskiptavinir einkafyrirtækja. Setja þurfi lagareglur á sviði vinnuréttar til að vernda uppljóstrara gegn ólögsmætum uppsögnum. Þá þurfi að setja reglur á sviði refsiréttar og réttarfars sem verndi uppljóstrara gegn refsingum fyrir meidyrði eða brot á þagnarskylduákvæðum laga. Loks 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 uppljóstranir. 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, 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 hafi ekki verið. Þá skal uppljóstrari talinn vera í góðri trú ef háttsemi hans við uppljóstrunina er hvorki ólögsmæt, ólögleg né óforsvaranleg. Löggjöf skal kveða á um leiðir fyrir uppljóstrara til að gæta hagsmuna sinna og leiðréttar allar misgjörðir gegn uppljóstrara sem framdar eru vegna uppljóstrunar. Þá skal einnig kveða á um vernd gegn ásökunum sem gerðar eru í vondri trú.

Síðari ályktun þings Evrópuráðsins, nr. 1916/2010, inniheldur tilmæli þingsins til ráðherranefndar Evrópuráðsins um að semja leiðbeiningarreglur um vernd uppljóstrara. Þá eru ríki hvött til að yfirfara löggjöf sína og meta hvort hún standist þau lágmarksskilyrði sem sett

eru fram í ályktuninum tveimur. Jafnframt er hvatt til gerðar alþjóðasamnings um vernd uppljóstrara.

Í apríl 2014 samþykkti ráðherranefndin tilmæli CM/Rec(2014)7 um vernd uppljóstrara. Ráðherranefndin beinir þeim tilmælum til aðildarríkja Evrópuráðsins að til staðar sé kerfi í hverju ríki fyrir sig sem ætlað er að vernda einstaklinga sem eru í sérstöku vinnuréttarlegu sambandi og tilkynna eða ljóstra upp um upplýsingar sem varða ógn eða hættu gegn almannahagsmunum. Tilmælunum fylgja enn fremur leiðbeiningarreglur, áþekkar þeim sem fram koma í ályktun þings Evrópuráðsins nr. 1729/2010.

Mannréttindadómstóll Evrópu.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur jafnframt fjallað um tjáningarfrelsi uppljóstrara, bæði starfsmanna og út frá heimildarvernd fjölmiðla. Í máli Tillack gegn Belgíu frá 27. febrúar 2008 var kærandi blaðamaður sem ritaði og birti greinar sem byggðar voru á trúnaðargögnum sem fengin voru frá Evrópuskrifstofu ESB um aðgerðir gegn fjársvikum (OLAF). 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 hans skv. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í máli Guja gegn Moldavíu frá 12. febrúar 2008 var kærandi starfsmaður ákærvaldsins. Hann sendi dagblaði afrit af bréfi þingforseta til ákærvaldsins, sem fjallaði um mál lögreglumanna sem sakaðir voru um harðræði í starfi, en þeir höfðu óskað eftir því við þingforseta að ekki yrði gefin út ákæra í máli þeirra. Í bréfinu hafði þingforseti m.a. spurt saksóknara hvort hann stæði í baráttu gegn glæpum eða lögreglunni sjálfri. Í kjölfarið birti dagblaðið umfjöllun um tilraunir þingforseta til að hafa áhrif á störf saksóknara og meðferð málsins, en kæranda var sagt upp störfum. Fyrir MDE hélt kærandi því fram að uppsögnin væri brot gegn 10. gr. mannréttindasáttmálans. Dómstóllinn leit einkum til þess hvort takmörkunin á tjáningarfrelsi kæranda hefði verið nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi, en ljóst var að mælt var fyrir um hana í lögum og stefndi að lögumtætu markmiði, þ.e. að koma í veg fyrir dreifingu trúnaðargagna.

Dómstóllinn lagði áherslu á að starfsmaður færi með trúnaðarskyldu gagnvart vinnuveitanda, en starfs síns vegna kynni opinber starfsmaður að komast að upplýsingum í starfi sínu sem ættu erindi til almennings. Við mat á nauðsyn takmörkunarinnar taldi dómstóllinn að líta þyrfti til ákveðinna atriða. Í fyrsta lagi þyrfti að líta til þess hvort uppljóstrari hefði getað komið upplýsingum á framfæri á annan hátt, t.d. með því að leita fyrst til yfirmanna sinna. Að koma upplýsingum á framfæri til fjölmiðla ætti að vera neyðarúrræði ef óraunhæft væri að leita til yfirmanna eða annarra viðeigandi aðila. Í öðru lagi leit dómstóllinn til þess hvort ljóstrað væri upp einhverju í þágu almannahagsmuna. Í þriðja lagi skipti máli hvort upplýsingarnar sem ljóstrað er upp væru áreiðanlegar. Í fjórða lagi þyrfti að líta til þess hvert tjón vinnuveitanda væri af uppljóstrun. Í fimmta lagi kæmi til skoðunar hver hvöt uppljóstrara væri, þ.e. hvort hann ljóstraði upp upplýsingum í góðri trú. Í síðasta lagi þyrfti að meta hversu alvarlega starfsmaður er látinn gjalda þess að ljóstra upp um mál.

Dómstóllinn beitti sömu aðferð í máli Heinisch gegn Þýskalandi frá 21. júlí 2011, en í því máli var kærandi hjúkrunarfræðingur sem starfaði hjá fyrirtæki við umönnun aldraðra. Fyrirtækið var í eigu hins opinbera. Kærandi kom ítrekað á framfæri athugasemdum við fram-

kvæmdastjórn fyrirtækisins um vankanta í umönnun sjúklinga, m.a. með aðstoð lögmanns. Fyrirtækið hafnaði ásökunum kæranda, og með aðstoð lögmanns lagði hann þá fram kæru til lögreglu á hendur fyrirtækinu vegna fjársvika, þ.e. þar sem það veitti ekki þjónustu í samræmi við kynningu þess út á við. Þegar fyrirtækinu varð kunnugt um kærana brást það við með brottrekstri kæranda.

Í máli Guja gegn Moldavíu leit dómstóllinn einkum til þess að reglur um hvernig tilkynna bæri misgerð skorti, auk þess sem yfirmaður kæranda sýndi ekki merki um að vilja aðhafast vegna bréfs þingforseta. Því var réttlæt看legt að fara með upplýsingarnar til fjölmiðla. Dómstóllinn lagði auk þess áherslu á hagsmuni almennings af uppljóstruninni, en mikilvægt væri að ákærvaldið nyti sjálfstæðis í lýðræðislegu samfélagi, án pólitískra áhrifa. Hagsmunir almennings vógu því þyngra en hagsmunir ákærvaldsins af að viðhalda trausti í samfélaginu gagnvart stofnuninni. Þá benti dómstóllinn m.a. á að uppsögn kæranda gæti haft alvarleg kælingaráhrif í för með sér. Í máli Heinisch gegn Þýskalandi var ljóst að kærandi hafði margoft reynt að ná eyrum yfirmanna sinna, án árangurs. Því var réttlæt看legt að tilkynna málið til lögreglu. Þá taldi dómstóllinn að hagsmunir almennings af að fá upplýsingar um aðbúnað sjúklinga hjá fyrirtæki í eigu hins opinbera hafi vegið þyngra en viðskiptalegir hagsmunir fyrirtækisins og orðspor þess. Í báðum framangreindum málum komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að um væri að ræða brot gegn tjáningarfrelsi kæranda skv. 10. gr. mannréttinda-sáttmálans, þ.e. að takmörkunin hefði ekki verið nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Norðurlönd.

Á undanförunum árum hefur orðið vitundarvakning í Evrópu um nauðsyn þess að vernda uppljóstrara gegn hugsanlegum afleiðingum miðlunar upplýsinga um misgjörðir og eru Norðurlöndin þar ekki undanskilin.

Í Noregi kveður stjórnarskráin á um að enginn verði fundinn sekur á þeim grundvelli að hafa deilt upplýsingum eða móttekið upplýsingar, hugmyndir eða skilaboð nema slíkt sé hægt að réttlæta að teknu tilliti til tjáningarfrelsisins. Þá er stjórnarskrávarinn rétturinn til að tjá sig um stjórnun ríkisins og hvert annað atvik. Í norskum lögum hefur jafnframt verið tekið mið af nauðsyn þess að tryggja vernd starfsmanna sem gerast uppljóstrarar gagnvart vinnuveitendum sínum. Þannig leggja Norðmenn bann við hefndaraðgerðum (n. gjengjeld) vegna uppljóstrunar (n. varsling) í lögum um atvinnuöryggi (Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern, nr. 62/2005) og tekur það jafnt til opinberra starfsmanna sem starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Í lögum er starfsmönnum tryggður réttur til að tilkynna grun sinn um misgerð, en þeir verða þó að ljósra upp um mál á forsvaranlegan hátt til að njóta verndar laganna.

Í sænsku stjórnarskránni er sérstaklega kveðið á um rétt opinberra starfsmanna til að tjá sig um atriði sem lúta að starfi þeirra, sér í lagi hvað varðar lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi. Starfsmenn á almennum vinnumarkaði njóta hins vegar ekki verndar sænsku stjórnarskránnar gagnvart vinnuveitendum sínum og þá getur möguleiki starfsmanna til að miðla upplýsingum takmarkast af kjarasamningum og öðrum samningum einkaréttarlegs eðlis, svo sem ráðningarsamningum.

Ólíkt Noregi hafa Svíar og Danir ekki lögfest sérstök ákvæði um vernd uppljóstrara. Í október 2013 skipaði danska ríkisstjórnin starfshóp sem ætlað var að kanna hvort þörf sé á að styrkja tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna, ásamt því að taka til skoðunar hvort setja ætti lög um uppljóstrara í Danmörku. Samkvæmt ákvörðun sænsku ríkisstjórnarinnar fór einnig fram úttekt á vernd opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði

sem ljóstra upp. Niðurstaða þeirrar úttektar var að þörf væri á sérstökum lögum til verndar uppljóstrurum.

Bretland.

Önnur lönd, svo sem Bretland, hafa gengið enn lengra í vernd uppljóstrara en nágrannalöndin. Hrína mála sem talið er að hefði verið hægt að koma í veg fyrir og höfðu afar alvarlegar samfélagslegar afleiðingar skók Breta á árunum 1987–1988, þar á meðal þegar skipið Herald of Free Enterprise sökk árið 1987 með þeim afleiðingum að 193 farþegar létust. Þá varð járnbrautarslys við Clapham Junction lestarstöðina árið 1988 þegar lestir rákust saman með þeim afleiðingum að 35 manns létust og um það bil 500 manns slösudust. Enn eitt áfallið var fall bankans Bank of Credit and Commerce International (BCCI) árið 1991 og er það 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 talið 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 framsækni löggjöf en hún miðar að því að vernda starfsmenn sem ljóstra upp um misgerð sem varðar almannahagsmuni.

Bandaríkin.

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 málsmeðferðarræðum sem m.a. heimila svokallaðar qui tam málsóknir sem fela í sér að einstaklingum er heimilt að hefja málsóknir gegn öðrum einstaklingum sem hafa svikið út fé hjá hinu opinbera, sem og að uppljóstrari fái hluta af endurheimtum fjármunum vegna slíkra málaferla. Þar hefur einnig verið hvatt til uppljóstrana, svo sem í tengslum við skattsvik, með boðum um greiðslu á allt að 30% af þeim fjármunum sem innheimtast 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 fé sem greiða hefði átt skatt af.

Ísland.

Þó að áður hafi verið lögð fram mál þar sem reynt var að tryggja réttarstöðu uppljóstrara, eins og frumvarp Bryndísar Hlöðversdóttur frá 130. löggjafarþingi 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), hefur enginn sérstakur reki verið gerður að því á Íslandi að setja heildarlög til verndar uppljóstrurum fyrr en nú.

Lagaleg vernd uppljóstrara samkvæmt íslenskum lögum lýtur aðallega að þeim sem njóta verndar sem heimildarmenn fjölmiðlamanna en fjölmiðlamönnum er ekki skylt að greina frá nöfnum heimildarmanna sinna. Ákvæði er snúa að heimildarvernd fjölmiðlamanna er að finna í 25. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, auk reglna um vitnaskyldu sem finna má í lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991, og lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Meginreglan er sú að öllum sem til þess eru kvaddir er skylt að bera vitni fyrir dómi. Í 53. gr. laga um meðferð einkamála og 119. gr. laga um meðferð sakamála er hins vegar að finna undanþágur frá meginreglunni. Skv. a-lið 2. mgr. 53. gr. laga um meðferð einkamála er vitni, t.d. fjölmiðlamanni, óheimilt að greina frá því hver sé heimildarmaður, nema sá sem í hlut

á veiti honum leyfi til þess. Sambærilegt ákvæði er að finna í a-lið 2. mgr. 119. gr. laga um meðferð sakamála, þótt vernd heimildarmanna sæti ákveðnum takmörkunum að því er varðar meðferð sakamála fyrir dómi. Í 3. mgr. 119. gr. segir að telji dómari að vitnisburður geti ráðið úrslitum um niðurstöðu máls getur hann ákveðið að vitni svari tilteknum spurningum, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr., enda séu hagsmunir af því að spurningunum sé svarað ríkari en af því að trúnaði verði haldið. Í lögum um meðferð sakamála má jafnframt finna fyrirvara við beitingu þvingunarúrræða gagnvart mönnum sem reglur um undanþágu frá vitnaskyldu geta átt við um. Rannsóknaraðilar geta því ekki upplýst um hver sé uppljóstrari og þar með heimildarmaður að tiltekinni frétt í fjölmiðlum með því að t.d. leggja hald á gögn sem hafa að geyma upplýsingar sem 2. mgr. 119. gr. laga um meðferð sakamála tekur til, sbr. 68. gr. sömu laga. Af framangreindu má ráða að uppljóstrarar njóta ekki sambærilegrar verndar, hvorki á eigin vinnustað né heimili, séu þeir ekki blaðamenn og vinnustaður þeirra ekki fjölmiðill.

Varðandi vernd uppljóstrara í íslenskum rétti mætti einnig líta til 13. gr. a laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar segir að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi. Í lögskýringargögnum kemur fram að með „viðeigandi aðili“ sé átt við næsta yfirmann í ráðuneyti eða ríkisstofnun sem ekki er sjálfur viðriðinn mál. Einnig gæti umboðsmaður Alþingis fallið undir hugtakið eða eftir atvikum önnur embætti sem hafa eftirlit með stjórn-sýslunni. Enn hefur ekki reynt á ákvæðið fyrir íslenskum dómstólum. Umboðsmaður Alþingis hefur hins vegar fjallað um aukna áherslu á gagnsæi í opinberri stjórn-sýslu, bæði hér á landi og erlendis, og stöðu opinberra starfsmanna að því leyti. Í álitum umboðsmanns Alþingis vegna frumkvæðisathugunar á samskiptum innanríkisráðherra við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu (mál nr. 8122/2014) segir: „Athugun mín á þessu máli og viðbrögð innanríkisráðherra við aðkomu umboðsmanns Alþingis að því fram að bréfi fyrrverandi innanríkisráðherra til mín, dags. 8. janúar 2015, eru mér tilefni til þess að minna á að á síðustu árum hefur verið lögð aukin áhersla á gagnsæi í opinberri stjórn-sýslu, bæði hér á landi og erlendis. Hvatt hefur verið til þess að opinberir starfsmenn sem telja sig hafa vitneskju um lögbrot eða annað sem hefur ekki verið í samræmi við reglur og vandaða starfshætti í stjórn-sýslunni upplýsi hlutaðeigandi eftirlitsaðila um slíkt. Sérstaklega hefur verið rætt um hvort setja eigi í lög eða tryggja slíkum aðilum með öðrum hætti vernd gegn því að koma slíkum upplýsingum á framfæri við lögbæra aðila án þess að það verði síðar látið bitna á þeim. Í opinberri stjórn-sýslu hefur í þessu sambandi verið vísað til þess að þessum starfsmönnum sem og öðrum standi sá möguleiki til boða að leita til umboðsmanna þjóðþinga þar sem þeir eru starfandi og það sé þá umboðsmannanna að meta hvernig bregðast eigi við slíkum ábendingum. Mikilvægur þáttur í því að traust ríki um þessa leið er að fyrirsvarsmenn viðkomandi stjórnvalds láti t.d. þann starfsmann eða aðila máls hjá stjórnvaldinu ekki gjalda fyrir það að hafa veitt eftirlitsaðila slíkar upplýsingar.“

Eins og hér hefur verið rakið er þörf á 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 lagt til að lögfest verði lagaákvæði sem kveða á um vernd uppljóstrara.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Fyrsta grein frumvarpsins er markmiðsákvæði. Ákvæðið er þrjúþætt. Í fyrsta lagi er markmiðið að stuðla að miðlun upplýsinga um misgerð eða koma í veg fyrir hana, sbr. a-lið. Í öðru lagi er markmiðið að tryggja vernd uppljóstrara, sbr. b-lið. Í þriðja lagi er ákvæðinu ætlað

að stuðla að aðgengi að upplýsingum sem varða almannahagsmuni og eiga erindi til almennings, sbr. c-lið greinarinnar. Segja má að markmiðin í liðunum þremur séu innbyrðis tengd. Ef lög kveða á um vernd uppljóstrara, sbr. b-lið, hefur það í för með sér hvatningu til að upplýsa um misgerð. Slíkt stuðlar að auknu gagnsæi um upplýsingar sem eiga erindi til almennings.

Með því að stefna að fyrrgreindum markmiðum með lagasetningu verður til umhverfi og farvegur fyrir miðlun upplýsinga og þar með er stuðlað að lýðræðislegri framþróun samfélagsins þannig að ekki ríki leyndarhyggja eða þöggun um atriði, háttsemi eða vinnulag um misgerðir sem eiga erindi til almennings.

Markmið frumvarpsins eru að koma í veg fyrir tjón sem hlotist getur af því að upplýsingum um misgerðir sé ekki miðlað áfram til aðila sem geta brugðist við eða að slíkum upplýsingum sé haldið leyndum. Hafi tjón orðið, hvort heldur sem varðar hagsmuni einstaklings eða almannahagsmuni, er jafnframt nauðsynlegt að stuðla að því að slíkir atburðir séu rannsakadír með það í huga að láta misgerðarmenn sæta ábyrgð og koma í veg fyrir að sambærilegir atburðir endurtaki sig.

Til að stuðla að auknu aðgengi að upplýsingum og miðlun upplýsinga um misgerðir er nauðsynlegt að vernda uppljóstrara sem miðla slíkum upplýsingum, sérstaklega þegar þær varða almannahagsmuni. 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 sem tengjast uppljóstraranum. Vernd uppljóstrara og tengdra aðila er því forsenda fyrir miðlun upplýsinganna.

Í b-lið er lagt til að tryggð skuli vernd uppljóstrara og tengdra aðila. Ákvæðið felur í sér rúma túlkun á 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 aðgengi að upplýsingum sé grundvöllur að upplýstri þjóðfélags-umræðu.

Um 2. gr.

Þessi grein fjallar um gildissvið.

Lagt er til að gildissviðið nái til allrar starfsemi ríkis og sveitarfélaga og starfsemi opinberra stofnana. Jafnframt nái gildissviðið til lögaðila í opinberri eigu, að fullu eða að hluta, sem og til einkaaðila. Þá nái það einnig til samtaka, hvort sem þau eru samtök opinberra aðila eða einkaaðila.

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

Enginn greinarmunur er hér gerður á því hvers eðlis sú starfsemi er sem frumvarpið tekur til. Sérlega áriðandi er að gildissviðið nái einnig yfir starfsemi einkaaðila enda ljóst misgerðir, m.a. gegn almannahagsmunum, geta jöfnum höndum átt sér stað í starfsemi hins opinbera sem í starfsemi einkaaðila, en ljóst er að almenningur getur haft mikla hagsmuni af að vera upplýstur um misgerð er varðar gæði vöru og þjónustu, sér í lagi í starfsgeirum sem hafa tiltekna samfélagslega þýðingu.

Gert er ráð fyrir að ákvæðið taki til háttsemi starfsmanna lögaðila og opinberra aðila. Lögð er áhersla á að undir ákvæðið falli aðeins háttsemi sem felur í sér misgerð ef sú háttsemi telst liður í starfsemi 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 ákvæðið. Sé um einstaklingsbundna háttsemi aðila að ræða sem enga tengingu hefur við starf viðkomandi fellur slík háttsemi ekki undir það.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til skilgreiningar á hugtökum. Í 1. tölul. er lagt til að „uppljóstrari“ verði 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. Hann getur einnig verið alls ótengdur þeim. Allt að einu hlýtur hann stöðu uppljóstrara samkvæmt frumvarpinu og þá vernd sem það veitir. Það sem máli skiptir eru þær upplýsingar sem miðlað er. Ef upplýsingar eru um misgerð gerir miðlunin það að verkum að einstaklingurinn sem miðlar upplýsingunum telst uppljóstrari í skilningi greinarinnar. Lagt er til að lögin gildi 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 gerðar svo miklar kröfur til uppljóstrara að þeir leggi í öllum tilfellum ítarlegt 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, t.d. ef þá skortir sérfræðipækkingu. Ef uppljóstrarar eru í góðri trú um sannleiksgildi upplýsinganna gilda ákvæðin allt að einu enda mundi gagnstæð niðurstaða draga úr líkum á að upplýsingar um misgerð sem eiga erindi við almenning kæmust til almennings.

Í 2. tölul. er lagt til að „miðlun“ verði skilgreind sem hvers kyns tjáning, afhending eða áframsending á upplýsingum eða gögnum. Engu máli skiptir í hvaða formi upplýsingarnar eru.

Í 3. tölul. er lagt til að „misgerð“ verði skilgreind þannig að hún geti bæði átt við um athöfn eða athafnaleysi. Þá eru í ákvæðinu talin upp fimm atriði og þarf a.m.k. eitt þeirra að eiga við um misgerðina. Í fyrsta lagi kemur til skoðunar hvort misgerðin sé ólögmat eða brjóti gegn settum lögum, reglugerðum eða fullgiltum þjóðréttarsamningum af hálfu Íslands.

Í öðru lagi er álitafni hvort misgerðin sé refsiverð, sviksamleg eða spillt. Sviksamleg háttsemi getur t.d. verið blekking sem fólgin er í því að vekja eða styrkja ranga eða óljósa hugmynd annars manns um einhver atvik, sbr. t.d. 248. gr. almennra hegningarlaga um fjársvik en þar segir: „Ef maður kemur öðrum manni til að hafast eitthvað að eða láta eitthvað ógert með því á ólögmatan hátt að vekja, styrkja eða hagnýta sér ranga eða óljósa hugmynd hans um einhver atvik, og hefur þannig fé af honum eða öðrum, þá varðar það fangelsi allt að 6 árum.“ Við skýringu á spilltri háttsemi má líta til ákvæða almennra hegningarlaga um mútur, einkum 103. gr. og 109. gr., sbr. 128. gr., sem og til alþjóðasamninga um spillingu sem Ísland á aðild að.

Í þriðja lagi kemur til skoðunar hvort um valdniðslu sé að ræða eða misnotkun á almannafé. Rétt þykir til áhersluauka að tilgreina þetta atriði sérstaklega jafnvel þótt valdniðsla geti einnig fallið undir annan lið ákvæðisins. Valdniðsla er skilgreind í stjórnsýslurétti á þann hátt að byggt sé á ómálefnalegum sjónarmiðum við töku matskenndra ákvarðana. Opinberum starfsmanni er til að mynda „óheimilt að líta til persónulegra hagsmuna sinna, svo sem fjárhagslegra, við rækslu starfa sinna. Þannig má starfsmaður ekki hygla venslamönnum sínum, vinum og aðilum sem hann er í fyrirsvari fyrir eða koma fram hefnd gegn óvinum sínum með

opinberum ákvörðunum eða athöfnum. Byggi starfsmaður ákvörðun á slíkum sjónarmiðum er um valdníðslu að ræða.“ (Skýrsla forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu, 275. mál 125. löggjafarþings.)

Í fjórða lagi er álitafni hvort misgerð feli í sér ógn gegn heilsu eða lífi einstaklinga og í fimmta lagi hvort misgerð feli í sér hættu á umhverfistjóni eða náttúruspjöllum. Um skýringu á þessum hugtökum er rétt að líta til laga um náttúruvernd og laga um umhverfisábyrgð.

Einungis eitt af framangreindum fimm atriðum þarf að eiga við um háttsemina 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. 4. gr. frumvarpsins.

Í 4. og 5. tölul. er lagt til að greint verði á milli innri og ytri uppljóstrunar. „Innri uppljóstrun“ verði skilgreind sem miðlun upplýsinga um misgerð til viðeigandi aðila innan þeirrar starfsemi sem miðlaðar upplýsingar varða eða til eftirlitsaðila á því starfssviði. Lagt er til að hugtakið „viðeigandi aðilar“ vísi til aðila innan starfseminnar sem eru í aðstöðu til að grípa til ráðstafana vegna misgerðar eða virkja tiltekna boðleiðir þannig að hægt sé að bregðast við eftir því sem við á. Um mismunandi aðila getur verið að ræða hverju sinni, þannig getur „viðeigandi aðili“ átt við um einingar innan tiltekinnar starfsemi, t.d. deildir innri endurskoðunar, eða sérstakan starfsmann, t.d. trúnaðarmann. Hér er lögð áhersla á að upplýsingar um misgerð eigi ávallt að tilkynna til aðila sem er í aðstöðu til að bregðast við upplýsingunum. Yfirmenn stofnana eða félaga sem vita ekki af tiltekinni háttsemi innan þeirra kynnu að breyta háttseminni og gætu þannig komið í veg fyrir tjón ef þeim væri gert viðvart um misgerðina. Gengið er út frá því að rétt sé að meginstefnu til að gefa yfirmönnum, stjórnendum eða opinberum eftirlitsaðilum tækifæri til þess að grípa til aðgerða áður en upplýsingar um misgerð eru gerðar opinberar með ytri uppljóstrun. Þess vegna er talið rétt að greina á milli innri og ytri uppljóstrunar. Skv. 5. tölul. er „ytri uppljóstrun“ miðlun upplýsinga um misgerð til annarra aðila en taldir eru upp í 4. tölul., eða til almennings með opinberri tjáningu. Aðrir aðilar geta t.d. verið fjölmiðlar. Í 2. mgr. 4. gr. eru tilgreind nánar þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til að ytri uppljóstrun sé heimil.

Um II. kafla.

Í þessum kafla er lagt til að kveðið verði á um aðstæður sem þurfa að vera til staðar til þess að einstaklingur njóti stöðu uppljóstrara og þar af leiðandi þeirrar verndar sem lagt er til að felist í lögunum. Með öðrum orðum verður uppljóstrarinn að miðla upplýsingum með tilteknum hætti. Þá er í kaflanum einnig lögð áhersla á að miðlun upplýsinga í því skyni að beita innri eða ytri uppljóstrun geti krafist aðstoðar annarra eða falið í sér slíka aðstoð og er kveðið á um að einstaklingur sem veitir aðstoð skuli jafnframt njóta þeirrar verndar sem frumvarpið kveður á um, enda eigi hann sjálfur á hættu sömu afleiðingar og uppljóstrarinn.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. 4. gr. er lagt til að kveðið verði á um skilyrði innri uppljóstrunar. 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, sbr. skilgreiningu í 3. gr. frumvarpsins. Viðeigandi aðilar í þessu samhengi geta verið starfsmenn eða aðrir viðtakendur upplýsinga, svo sem ef komið hefur verið á verkferlum til að taka við ábendingum starfsmanna eða annarra um það sem betur má fara innan þeirrar starfsemi sem um ræðir, í rekstri eða þess háttar. Í dæmaskyni gæti verið um

það að ræða að uppljóstrari miðlaði upplýsingum til opinberra eftirlitsaðila eða yfirmanna innan fyrirtækis eða stofnunar sem gætu gripið til aðgerða án þess að t.d. almenningur eða fjölmiðlar fengu upplýsingarnar um misgerðina. Lagt er til að ákvæðið verði túlkað rúmt og taki til hvers konar miðlunar upplýsinga sem uppljóstrari grípur til og er til þess fallin að koma upplýsingunum á framfæri, svo að hægt sé að grípa til aðgerða, innan fyrirtækis, stofnunar eða opinberra aðila á viðeigandi sviði, án þess að orðspori fyrirtækisins, stofnunarinnar eða starfsmanna sé hætta búin.

Þá er lagt til að uppljóstrari njóti verndar samkvæmt frumvarpinu ef hann var í góðri trú um að upplýsingar sem miðlað var hafi varðað misgerð. Er hér lagt til að tekinn verði af allur vafi um að uppljóstrari þurfi ekki 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 lögunum yrði ætlað að veita. Því nægir að uppljóstrari telji að upplýsingarnar sem miðlað er sýni fram á misgerð í skilningi 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um vernd ytri uppljóstrunar. Ytri uppljóstrun nær til annarra aðila en innri uppljóstrun og er því víðtækari og þarf að uppfylla strangari skilyrði. Þannig er miðað við að ytri uppljóstrun eigi sér stað við miðlun upplýsinga um misgerð til annarra aðila en miðlað er til við innri uppljóstrun eða til almennings með opinberri tjáningu.

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. Eru framangreind tilvik eingöngu nefnd í dæmaskyni og er ekki um tæmandi talningu að ræða.

Við ytri uppljóstrun þurfa upplýsingar sem miðlað er að eiga erindi til almennings. Lagt er til grundvallar að almennt muni uppljóstrari styðjast við innri uppljóstrun, a.m.k. til að byrja með, nema upplýsingarnar sem miðlað er eigi erindi til almennings, sbr. 2. mgr. 4. 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 misgerð sem þarf þó ekki að eiga erindi til almennings, eins og á við um ytri uppljóstrun. Þá getur ytri uppljóstrun vissulega haft í för með sér neikvæðar afleiðingar fyrir uppljóstrarann, t.d. áhrif á persónulegt samband hans við vinnufélaga eða önnur samfélagsleg áhrif. Í ljósi þess er líklegt að uppljóstrari mundi fremur leitast við að nýta sér innri uppljóstrun en ytri og eðli málsins samkvæmt þurfi fleira að koma til til þess að uppljóstrarar kjósi ytri uppljóstrun.

Ekki er gengið út frá því að upplýsingar, sem einungis varða viðkvæm einkalífsatriði sem rétt er að leynt fari, falli undir ytri uppljóstrun, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Slíkar upplýsingar njóta sem endranær verndar friðhelgi einkalífs, enda eigi þær ekki erindi til almennings. Skilyrðið um að upplýsingar eigi erindi til almennings hefur verið skýrt bæði í dómaframkvæmd Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu, með vísan til aukinnar verndar tjáningarfrelsis í þágu opinberrar umræðu um þjóðfélagsmál. Sem dæmi má nefna Hrd. 454/2009, Hrd. 575/2008, Hrd. 448/2008, Hrd. 541/2005 og Hrd. 1977:1398. Einnig má nefna dómafordæmi Mannréttindadómstóls Evrópu, sem vísa til efnis sem á erindi til almennings, t.d. í máli Goodwin gegn Bretlandi, frá 27. mars 1996.

Skilyrði ytri uppljóstrunar þurfa, auk þess að uppfylla það skilyrði að eiga erindi til almennings, að uppfylla eitt þeirra skilyrða sem talin eru í a–d-lið 2. mgr. 4. gr. Þannig er lagt til að kveðið verði á um það í a-lið 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins að ytri uppljóstrun sé heimil

þegar „upplýsingar varða misgerð gegn almannahagsmunum“. Í b-lið 2. mgr. 4. gr. er lagt til að sá sem er í góðri trú um að upplýsingarnar varði misgerð gegn almannahagsmunum geti jafnframt notið verndarinnar. Samkvæmt þessu þarf uppljóstrari sem telur að upplýsingarnar varði misgerð gegn almannahagsmunum 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 misgerð 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 um að svo sé enda nýtur hann að öðrum kosti ekki verndar skv. III. kafla frumvarpsins.

Í c–f-lið 2. mgr. er lagt til að ekki verði gerð krafa um að upplýsingarnar varði misgerð gegn almannahagsmunum heldur geti uppljóstrari beitt ytri uppljóstrun vegna upplýsinga sem varða misgerð ef þær aðstæður sem kveðið er á um í liðunum eiga við.

Í c-lið 2. mgr. er lagt til að uppljóstrari njóti verndar við ytri uppljóstrun ef hætta er á að upplýsingarnar fari að öðrum kosti forgörðum. Hér getur t.d. verið um það að ræða að uppljóstrara sé ljóst að upplýsingum um misgerð verði eytt. Uppljóstrarinn telur því við þessar aðstæður að engin önnur leið sé fær en ytri uppljóstrun. Í dæmaskyni má nefna að uppljóstrari viti til þess að verið sé að eyða gögnum um tiltekna misgerð um helgi eða nótt en ekki sé hægt að ná til opinbers eftirlitsaðila fyrr en á hefðbundnum skrifstofutíma.

Í d-lið 2. mgr. er kveðið á um að uppljóstrari njóti verndar við ytri uppljóstrun ef hann hefur þegar gert tilraun til að beita innri uppljóstrun en hún reynst árangurslaus. Við mat á því hvort 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 starfs sviði 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 2. mgr. er jafnframt kveðið á um að uppljóstrari njóti sömu verndar ef hann hefur ástæðu til að ætla 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 misgerðina þyldi ekki bið. Þá er í f-lið 2. mgr. kveðið á um að uppljóstrari njóti verndar við ytri uppljóstrun ef hann telur að innri uppljóstrun yrði honum of áhættusöm. Dæmi um slíkt væri t.d. ef sá aðili sem væri viðeigandi viðtakandi upplýsinganna væri sjálfur flæktur í þá misgerð sem fjallað væri um í hinum miðluðu upplýsingum.

Framangreind dæmi um mat á því hvort skilyrði fyrir ytri uppljóstrun eru fyrir hendi skv. 2. mgr. eru ekki tæmandi talin og verður að jata 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 sú túlkun virðist vera lögð til grundvallar sambærilegu ákvæði í norskum lögum, þ.e. því hærri stöðu sem uppljóstrari gegnir innan þeirrar einingar sem hinar miðluðu upplýsingar varða, því betri aðstöðu og möguleika hefur uppljóstrarinn til að breyta sjálfur t.d. 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 því að koma til hjá slíkum aðila svo að ytri uppljóstrun verði réttlætt.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að tekinn verði af allur vafi um að miðlun upplýsinga er ekki alltaf athöfn eins manns heldur getur uppljóstrun falið í sér eða krafist þátttöku 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 að verða látnir gjalda þess að hafa aðstoðað við uppljóstrun, líkt og uppljóstrarar.

Í 2. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að í aðstoð skv. 1. mgr. geti m.a. falist útvegum á aðstöðu, þekkingu, gögnum, upplýsingum eða vinnuframlagi. Upptalningin er ekki tæm- andi. Í ákvæðinu er ekki tekin afstaða til þess hvort sá sem aðstoðar við uppljóstrun sé með- vitaður um að athöfn hans eða athafnaleysi sé aðstoð við uppljóstrun, á þeim tíma sem að- stoðin átti sér stað. Sé talið að um aðstoð við uppljóstrun hafi verið að ræða nýtur aðstoðar- maðurinn verndar skv. III. kafla án tillits til þess hvort hann geri sér grein fyrir eigin framlagi við uppljóstrunina.

Um III. kafla.

III. kafli fjallar um vernd uppljóstrara. Þegar gengið hefur verið úr skugga um að skilyrði ytri eða innri uppljóstrunar við miðlun tiltekinnar upplýsinga eru uppfyllt á uppljóstrari rétt á vernd samkvæmt þessum kafla frumvarpsins.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er lagt til að ef uppljóstrun sem uppfyllir skilyrði II. kafla laganna brýtur gegn trúnaðarskylduákvæðum eða þagnarskylduákvæðum laga þannig að refsingu kunni að varða, verði fallið frá saksókn, ef upplýsingar sem miðlað er varða lögprot eða aðra ámælisverða háttsemi, nema ef ríkir almannahagsmunir krefjast málshöfðunar. Með slíku fyrirkomulagi er hætt á að uppljóstrari hljóti refsingu vegna t.d. brots á lögbundinni þagnarskyldu lág- mörkuð en þó ekki útilokuð. Til að saksækja megi fyrir háttsemi sem fellur undir II. kafla laganna þurfa ríkir almannahagsmunir að vera fyrir því að krafist verði málshöfðunar en þeg- ar er að finna í lögum ákvæði svipaðs efnis, sbr. d-lið 3. mgr. 146. gr. laga um meðferð saka- mála, nr. 88/2008, þar sem heimilt er að falla frá saksókn ef brot hefur valdið sakborningi sjálfum óvenjulega miklum þjáningum eða aðrar sérstakar ástæður mæla með því að fallið sé frá saksókn, enda verði að telja að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.

Um 7. gr.

Í mörgum ráðningarsamningum eru ákvæði um þagnar- og trúnaðarskyldu starfsmanns. Ef samningsákvæði og brot á þeim hefðu afleiðingar fyrir uppljóstrara mundi það að sama skapi koma í veg fyrir að markmið laganna næðust. Er því lagt til að slíkum samningsákvæð- um verði vikið til hliðar þegar um það er að ræða að uppljóstrari, sem jafnframt er samnings- aðili, hefur miðlað upplýsingum um misgerð til samræmis við ákvæði laganna. Ákvæði grein- arinnar er sambærilegt við 36. gr. laga nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda lög- gerninga, enda fela bæði ákvæðin í sér heimild til að víkja til hliðar samningum, í heild eða að hluta, sem hafa 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 samnings- ákvæði þar sem miðlun upplýsinga skv. II. kafla teldist fela í sér samningsbrot eða hefði letjandi áhrif á uppljóstrara til að miðla upplýsingum um misgerðir.

Lagt er til að ákvæðið gildi um samninga sem gerðir hafa verið fyrir gildistöku laga samkvæmt frumvarpinu, sbr. 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Um er að ræða mikilvæga vernd sem tryggja þarf óháð því hvenær ráðningarsamningur var gerður.

Um 8. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að útilokað verði að unnt sé að krefja uppljóstrara um skaðabætur utan samninga, m.a. á grundvelli almennu skaðabótareglunnar eða á grundvelli sérstaks bótaákvæðis laga, ef hin tjónvaldandi háttsemi er beinn þáttur í miðlun upplýsinga skv. II. kafla. Í ákvæðinu er kveðið á um tiltekið ábyrgðarleysi uppljóstrarans en eðli málsins samkvæmt er hér ekki um almenna ótakmarkaða ábyrgðarleysisfirlýsingu 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 9. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að kveðið verði á um að óheimilt sé að láta uppljóstrara gjalda þess að hafa miðlað upplýsingum skv. II. kafla. Lagt er til bann við því að vinnuveitandi segi uppljóstrara upp störfum, rifti eða ljúki á annan máta annars gildum ráðningarsamningi við uppljóstrara vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla eða rýri starfskjör hans á annan hátt. Ákvæðið felur í sér grundvallarvernd uppljóstrara, en til að markmiðum frumvarpsins verði náð verður að koma í veg fyrir að uppljóstrari þurfi að hafa áhyggjur af fjárhagslegri og faglegru velferð sinni vegna miðlunar upplýsinga.

Afar algeng leið til að hegna fyrir uppljóstrun hefur verið 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 stöðu, jafnvel með svo stórfelldum hætti að uppljóstrara er ekki sætt lengur í starfi sínu og er þannig í raun hrakinn úr starfinu. Með ákvæðinu er því lagt til að ekki verði unnt að segja uppljóstrara upp störfum af þeirri ástæðu að hann miðlaði upplýsingum. Þá er lagt til að sú sönnunarbyrði hvíli á atvinnurekanda að sanna að uppljóstraranum hafi verið sagt upp störfum vegna annarra ástæðna en þeirri að hann miðlaði upplýsingum.

Í 3. mgr. greinarinnar er lagt til að kveðið verði 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 ólögsmæta uppsögn í skilningi 1. mgr. var að ræða og sé þess raunhæfur kostur. Með því er átt við að líta verði til bæði aðstæðna vinnuveitanda og uppljóstrara við mat á því hvort uppljóstrara sé mögulegt að fá sama eða sambærilegt starf hjá opinberum aðila. Til opinberra aðila í skilningi ákvæðisins teljast þeir aðilar sem taldir eru upp í 2. gr. frumvarpsins. Leggja verður til grundvallar að almennt geti ríki og stærri sveitarfélög auðveldlega veitt uppljóstrara sama eða sambærilegt starf. Þá er í greininni lagt til að brot opinbers aðila veiti uppljóstrara rétt til skaðabóta. Við mat á bótarétti þarf m.a. að líta til þess hversu sérhæft starfið er sem uppljóstrarinn hefur haft með höndum. Ekki eru talin vera skilyrði til að festa í lög sömu skyldu fyrir einkaréttarlega vinnuveitendur. Hins vegar er vakin athygli á því að þegar um stóra vinnuveitendur er að ræða þá er ekkert því til fyrirstöðu að þeir líti til þessa ákvæðis sem fyrirmyndar að lausn eða sátt.

Ef uppljóstrari kys að snúa ekki aftur til vinnu, t.d. vegna þess trúnaðarbrests að hafa verið rekinn úr starfi á ólöglegan máta vegna uppljóstrunarinnar, 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 ólögmeta en þó tímabundna uppsögn bakkaði honum. Ákvæðið veitir rétt til bóta bæði vegna fjárhagslegs tjóns og miska og fer um túlkun þess í samræmi við túlkun hins almenna bótaákvæðis þessa frumvarps sem finna má í 11. gr. þess.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að hverjar þær aðgerðir sem gripið kann að verða til í þeim tilgangi að láta uppljóstrara gjalda fyrir miðlun upplýsinga skv. 4. gr. verði bannaðar. Ákvæðið er byggt á norskri fyrirmynd, sbr. 1. tölul. 2.–5. gr. laga um atvinnuöryggi, nr. 62/2005 (lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern nr. 62/2005), er þar eru hvers konar aðgerðir í hefndarskyni vegna uppljóstrunar bannaðar. Í ákvæðinu eru talin upp dæmi um aðgerðir sem teljast til hefndaraðgerða í skilningi ákvæðisins, en upptalningin er eingöngu í dæmaskyni og því ekki tæmandi.

Í greininni er jafnframt lagt til að kveðið verði á um rétt uppljóstrara til nafnleyndar vegna uppljóstrunarinnar en ákvæðinu er t.d. ætlað að vernda uppljóstrara þegar upplýsingum er miðlað til fréttamanna. Í sumum tilfellum getur verið að uppljóstrari óski nafnleyndar. Í 25. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, er að finna ákvæði sem verndar heimildarmenn starfsmanna fjölmiðlaveitna. Mun það ákvæði að öllum líkindum ná yfir afar stóran hóp uppljóstrara sem miðla upplýsingum til fjölmiðlaveitna. Með ákvæði 10. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um að uppljóstrari eigi jafnframt rétt á nafnleynd ef upplýsingunum er miðlað til fréttamanns sem *ekki starfar hjá fjölmiðlaveitu*. Sá er tekur við slíkum upplýsingum verður því ekki skyldaður til að gefa upp nafn uppljóstrarans.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að kveðið verði á um bótarétt uppljóstrara vegna tjóns sem hann verður fyrir vegna háttsemi, athafnar eða athafnaleysis, annars aðila í kjölfar og vegna uppljóstrunar. Þannig gilda almennar reglur skaðabótaréttarins þegar uppljóstrari verður fyrir tjóni vegna uppljóstrunar. Ákvæðinu er ætlað að bæta uppljóstrara það tjón sem hann verður fyrir vegna hugsanlegra hefndaraðgerða gegn honum 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 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 þessari grein sem og á öðrum málsástæðum sem hann kann að hafa vegna tjóns síns. Ákvæði 11. gr. veitir uppljóstraranum sjálfstæðan rétt til bóta og uppljóstrari getur þar af leiðandi byggt bótarétt sinn einvörðungu á ákvæði 11. gr. laganna, ef hann svo kýs.

Í ákvæði 2. mgr. er lagt til að veittur verði sjálfstæður réttur til miskabóta vegna ólög-mætrar meingerðar gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns vegna miðlunar upplýsinga skv. II. kafla frumvarpsins. 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 12. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að skýrt verði kveðið á um að öll ákvæði III. kafla eigi jöfnum höndum við um uppljóstrara, þá sem aðstoða uppljóstrara sem og um aðila sem tengdir eru uppljóstrara. Lagt er til að hugtakið „tengdir aðilar“ verði túlkað rúmt. 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.

Um 13. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að möguleiki verði á því að uppljóstrari fái gjafsókn að uppfylltum tilgreindum skilyrðum laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991. Mikilvægt er að auðvelda þeim sem vilja koma mikilvægum upplýsingum á framfæri að stíga fram þrátt fyrir hættu á kostnaðarsömum málaferlum.

Um 14. gr.

Lagt er til að frumvarpið öðlist þegar gildi og gildi um alla miðlun upplýsinga frá gildistöku óháð því hvenær þær urðu til ella næðust ekki þau markmið sem að er stefnt. Með sömu röksemdum er lagt til að þau gildi um samninga sem hafa verið gerðir fyrir gildistöku frumvarpsins.