

Aðrar útgáfur af skjalinu: [PDF](#) - [Word Perfect](#). [Ferill málsins](#).

130. löggjafarþing 2003–2004.

Þskj. 41 — 41. mál.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmanna þeirra og til verndar starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar í þágu almannaheilla.

Fm.: Bryndís Hlökkversdóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir,

Guðrún Ögmundsdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Össur Skarphéðinsson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað 1. mgr. 53. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Starfsmönnum fjölmiðla er ekki skylt að bera vitni um hver sé heimildarmaður eða höfundur að riti, grein, frásögn, tilkynningu eða öðru efni, hvort sem það hefur birst eða ekki, hafi heimildarmaður eða höfundur óskað nafnleyndar. Þetta á þó ekki við ef vitnisburðar er krafist vegna afbrots sem ætla má að muni varða þyngri refsingu en fjögurra ára fangelsi eða vegna brots á þagnarskyldu í opinberu starfi, enda sé vitnisburður nauðsynlegur fyrir rannsókn máls og hagsmunir af því að upplýsa mál vegi ótvírætt þyngra en hagsmunir almennings af því að fá umræddar upplýsingar í hendur.

Undanþága frá vitnaskyldu skv. 1. mgr. gildir einnig um aðra þá sem vegna tengsla við fjölmiðil eða framleiðslu efnis hefur orðið kunnugt um hver heimildarmaður eða höfundur er.

Óheimilt er með sömu takmörkunum og greinir í 1. mgr. að nota sönnunargögn fyrir dómi sem aflað hefur verið á grundvelli X. og XI. kafla og hafa að geyma upplýsingar um höfund eða heimildarmann efnis sem birt hefur verið án þess að hann væri nafngreindur.

II. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991, með síðari breytingum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr. laganna:

- A-liður 2. mgr. fellur brott.
- Í stað „b- til d-lið 2. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 2. mgr.
- Við bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Starfsmönnum fjölmiðla er ekki skylt að bera vitni um hver sé heimildarmaður eða höfundur að riti, grein, frásögn, tilkynningu eða öðru efni, hvort sem það hefur birst eða ekki, hafi heimildarmaður eða höfundur óskað nafnleyndar. Þetta á þó ekki við ef vitnisburðar er krafist vegna afbrots sem ætla má að muni varða þyngri refsingu en fjögurra ára fangelsi eða vegna brots á þagnarskyldu í opinberu starfi, enda sé vitnisburður nauðsynlegur fyrir rannsókn máls og hagsmunir af því að upplýsa málið vegi þyngra en hagsmunir almennings af því að fá umræddar upplýsingar í hendur.

Undanþága frá vitnaskyldu gildir líka um aðra þá sem vegna tengsla við fjölmiðil eða framleiðslu efnis hefur orðið kunnugt um hver heimildarmaður eða höfundur er.

Óheimilt er með sömu takmörkunum og greinir í 4. mgr. að nota sönnunargögn fyrir dómi sem aflað hefur verið á grundvelli X. og XI. kafla og hafa að geyma upplýsingar um höfund eða heimildarmann efnis sem birt hefur verið án þess að hann væri nafngreindur.

III. KAFLI

Breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum.

3. gr.

Við 18. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Starfsmanni er heimilt að víkja frá þagnarskyldu skv. 1. mgr. ef málefni varðar mikilsverða hagsmuni sem telja verður að eigi brýnt erindi til almennings.

IV. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, með síðari breytingum.

4. gr.

Við 32. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Starfsmanni er heimilt að víkja frá þagnarskyldu skv. 1. mgr. ef málefni varðar mikilsverða hagsmuni sem telja verður að eigi brýnt erindi til almennings.

V. KAFLI

Breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum.

5. gr.

Við 136. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafi upplýsingar skv. 1. og 2. mgr. verið gefnar í þágu almannaheilla og ríkir hagsmunir í húfi skal það refsilaust.

VI. KAFLI

Gildistaka.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfestar verði sérstakar reglur til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmanna þeirra. Á síðustu árum hafa komið upp mál þar sem reynt hefur á slíkt trúnaðarsamband fyrir dómstólum. Á 120. löggjafarþingi fluttu fimm þingmenn tillögu til þingsályktunar um endurskoðun á lagaákvæðum um vernd trúnaðarsambands fjölmiðlamanna og heimildarmanna þeirra en hún náði ekki fram að ganga. Tillagan var lögð fram í kjölfar niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur í dómsmáli sem höfðað var gegn Morgunblaðinu vegna greinaskrifá um endalok Sambands íslenskra samvinnufélaga og viðskipti þess við Landsbanka Íslands. Niðurstaða héraðsdóms var á þann veg að blaðamanni blaðsins var talið skylt að bera vitni í málinu. Í Hæstarétti var blaðmanninum talið óskylt að svara því á hvaða heimildum hann hefði byggt skrif sín eða hverjir heimildarmenn hans hefðu verið.

Markmið regna um heimildavernd, þ.e. regna sem tryggja nafnleynd höfunda og heimildarmanna fjölmiðlamanna, er að tryggja möguleika fjölmiðla til upplýsinga- og fréttáöflunar um hvert það efni sem varðar hagsmuni almennings. Frjálsir og óháðir fjölmiðlar mynda eina af meginstöðum hvers lýðræðisríkis og reglur um heimildavernd eru eitt veigamesta skilyrðið fyrir fullnægjandi starfrækslu þeirra.

Samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar eru allir frjálsir skoðana sinna og sannfæringar og eiga rétt á að láta í ljós hugsanir sínar. Í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu sem varða brot á tjáningarfrelsi hefur verið staðfest að hlutverk fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi felst ekki eingöngu í því að veita stjórnvöldum nauðsynlegt

aðhald með gagnrýnni umræðu heldur ekki síður í að tryggja almenningi upplýsingar um hvers konar mál er varða almannahagsmuni.

Til þess að fjölmiðlar geti rækt þetta mikilvæga hlutverk sitt er nauðsynlegt að tryggja þeim nægilega vernd og starfsfríð til að geta stundað frjálsa blaðamennsku. Reglur um heimildavernd eru meðal grundvallarskilyrða þess. Í hugtakinu heimildavernd eins og það er notað hér felst jafnframt að óheimilt er að nota sönnunargögn sem hafa að geyma upplýsingar um nafn heimildarmanns eða höfundar og aflað er með leit eða haldlagningu.

Ef fullnægjandi heimildavernd er ekki tryggð getur það orðið til þess að upplýsingar sem erindi eiga til almennings, svo sem um spillingu innan stjórnkerfis o.fl., verði ekki látnar í té vegna ótta heimildarmanna um að þeir geti átt yfir höfði sér hefndaraðgerðir atvinnurekanda, stjórnvalda eða annarra sem hagsmuni hafa af því að upplýsingunum sé haldið leyndum. Þá getur heimildarmaðurinn verið öðrum háður á einhvern hátt eða vill ekki blanda sér opinberlega í deilur en telur sér engu að síður siðferðilega skylt að koma á framfæri upplýsingum er varða almannahagsmuni.

Í 73. gr. stjórnarskrárinnar er enn fremur kveðið á um að menn eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar en verði að ábyrgjast þær fyrir dómi. Þannig er ákveðið sambengi milli ábyrgðarreglu fjölmiðla samkvæmt útvarpslögum og prentlögum og verndar höfundar eða heimildarmanns, en ritstjórar blaða og útvarpsstjórar bera hlutlega ábyrgð á því efni sem er birt er í fjölmiðlum þeirra. Ábyrgðarreglurnar veita fjölmiðlum og öðrum er skrifa greinar og efni nauðsynlegt aðhald í umfjöllun um mál. Innan fjölmiðlastéttarinnar gilda auk þess ákveðnar siðareglur sem ætlað er að vernda notendur gegn ónákvæmum, hlutdrægum eða ósönnnum fréttum, tryggja nafnleynd heimildarmanna hafi trúnaði verið heitið og vernda þann mann eða lögaðila sem rannsókn eða umfjöllun fjölmiðlamanns beinist að hverju sinni, þannig að ekki sé gengið nær persónu hans, æru, einkalífi eða viðskiptavild en góðu hófi gegnir. Þá eiga fjölmiðlar allt undir því að ávinna sér traust almennings og gegna siðareglurnar mikilvægu hlutverki í því.

Með frumvarpi þessu er lögð til lögfesting á strangari reglum um heimildavernd en nú eru í gildi í einkamálum og opinberum málum. Fyrirmynd að ákvæðunum er að nokkru fengin úr dönsku réttarfarslögum. Samkvæmt núgildandi ákvæðum um heimildavernd njóta heimildarmenn meiri verndar í einkamálum en í opinberum málum þó að ekki verði séð að hagsmunirnir þar séu minni. Í frumvarpinu er lagt til að sama reglan gildi um opinber mál og einkamál.

Réttur almennings til upplýsinga, tjáningarfrelsis og gagnrýni á valdhafa, stofnanir og mál sem varða almannahagsmuni er mjög ríkur og gegna fjölmiðlar þar lykilhlutverki. Nauðsynlegt er að þeim sem aðstoða, t.d. fjölmiðla, við að upplýsa mál sem varða almannahagsmuni og jafnvel spillingu valdhafa verði tryggður bótaréttur verði þeir fyrir tjóni af þeim sökum, svo sem uppsögn eða missi réttinda. Samhliða frumvarpi þessu er því lagt fram frumvarp til laga um bótarétt heimildarmanna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að reglur um heimildavernd verði hertar verulega. Í fyrsta lagi er lagt til að ákvæðið nái til allra starfsmanna fjölmiðla auk þeirra sem vegna tengsla við fjölmiðla, gerð eða framleiðslu efnis hefur orðið kunnugt um hver heimildarmaður eða höfundur er og í öðru lagi að einungis verði heimilt að vika frá heimildaverndinni ef vitnisburðar er krafist vegna afbrots sem ætla má að muni varða þyngri refsingu en fjögurra ára fangelsi eða vegna brots gegn þagnarskyldu í opinberu starfi, enda sé vitnisburður nauðsynlegur fyrir rannsókn málsins og hagsmunirnir af því að upplýsa málið vegi þyngra en hagsmunir almennings af því að fá umræddar upplýsingar í hendur.

Með reglunni um vernd heimildarmanna er gerð mikilvæg undantekning á meginreglunni um vitnaskyldu í opinberum málum og einkamálum. Heimildaverndin nær aðeins til hvers konar gagna og mynda sem hægt er að rekja beint til heimildarmanns en ekki til annarra upplýsinga, svo sem um magn fíkniefna í smyglmáli svo dæmi sé tekið, eða upplýsinga um hvar eftirlýst persóna dvelst.

Heimildaverndin er ekki bundin við að viðkomandi upplýsingar hafi verið birtar. Trúnaðarsamband fjölmiðlamanna og höfunda og heimildarmanna er verndað með ákvæðinu þó að efnið, greinin eða verkið hafi

ekki verið birt. Þá er áskilið hagsmunamat dómstóla á því hvort vegi þyngra hagsmunir af því að upplýsa einstakt mál eða hagsmunir almennings af því að fá faglega umfjöllun og réttar upplýsingar um mikilvæg fjárhagsleg, viðskiptaleg og stjórnmálaleg málefni sem varða almannahagsmuni.

Eins og áður sagði er unnt að nánari skilyrðum uppfylltum að víkja heimildaverndinni til hliðar ef ætla má að afbrot varði þyngrri refsingu en fjögurra ára fangelsi. Í þessu felst að ekki er nægilegt að refsiramminn geti rúmað fjögurra ára fangelsi heldur þarf brotið sjálft að vera það alvarlegt að líklegt megi telja að fjögurra ára fangelsi yrði í reynd dæmt fyrir það. Þannig koma einungis alvarlegustu brot til greina, svo sem manndráp, meiri háttar líkamsmeiðingar, eiturfjafirfing í stórum stíl, meiri háttar auðgunarbrot og almannahættubrot.

Þá er dómara heimilt að víkja heimildaverndinni til hliðar með sömu skilyrðum ef um er að ræða brot gegn þagnarskyldu í opinberu starfi. Skoða verður þessa heimild í samhengi við þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sveitarstjórnarlögum og almennum hegningarlögum.

Loks er lagt til það nýmæli að heimildaverndin verði látin ná til sönnunargagna sem aflað er með leit og haldlagningu og hafa að geyma upplýsingar um það hver er höfundur efnis eða heimildarmaður. Í þessu felst að óheimilt er með sömu takmörkunum og greinir í 2. mgr. ákvæðisins að nota sönnunargögn fyrir dómi sem aflað hefur verið á grundvelli heimilda í X. og XI. kafla laganna um leit og haldlagningu hafi þau að geyma upplýsingar um nöfn heimildarmanna eða höfunda.

Um 2. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 1. gr. og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 3.–5. gr.

Í 3. og 4. gr. er lagt til að lögfest verði heimild til handa starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga til að víkja frá þagnarskyldu þegar veigamiklir almannahagsmunir eru í húfi. 5. gr. á síðan að tryggja að ef opinberir starfsmenn sem bundnir eru þagnarskyldu víkja frá þagnarskyldu af framangreindum ástæðum skuli það refsilaust. Ljóst er að starfsmenn þurfa að fara mjög varlega þegar þeir meta hvort þær aðstæður séu uppi að réttlætianlegt sé að víkja frá þagnarskyldu, ætla má að dómstólar geri miklar kröfur í því efni. Sem dæmi um málefni sem eiga erindi til almennings eða varða ríka hagsmuni má nefna spillingu valdhafa, misbeitingu valds og hvers konar misnotkun á almannafé eða misbrest á því að staðinn sé vörður um almannahagsmuni.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

Síðareglur Blaðamannafélags Íslands.

(www.press.is/sidareglur.pdf)

1. grein

Blaðamaður leitast við að gera ekkert það, sem til vanvirðu má telja fyrir stétt sína eða stéttarfélag, blað eða fréttastofu. Honum ber að forðast hvaðeina sem rýrt gæti álit almennings á starfi blaðamanns eða skert hagsmuni stéttarinnar. Blaðamaður skal jafnan sýna drengskap í skiptum sínum við starfsfélaga.

2. grein

Blaðamanni er ljós persónuleg ábyrgð á öllu sem hann skrifar. Hann hefur í huga að almennt er litið á hann sem blaðamann þó að hann komi fram utan síns eiginlega starfssviðs, í riti eða ræðu. Blaðamaður virðir nauðsynlegan trúnað við heimildarmenn sína.

3. grein

Blaðamaður vandar upplýsingaöflun sína, úrvinnslu og framsetningu svo sem kostur er og sýnir fyllstu tillitssemi í vandasömum málum. Hann forðast allt, sem valdið getur saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda, óþarfá sársauka eða vanvirðu.

4. grein

Það telst mjög alvarlegt brot þiggi blaðamaður mútur eða hafi í hótunum vegna birtingar efnis. Blaðamenn skulu hafa ríkt í huga hvenær almennt öryggi borgaranna, sérstakir hagsmunir almennings eða almannaheill krefst nafnbirtingar. Í frásögnum af dóms- og refsimálum skulu blaðamenn virða þá meginreglu laga að hver maður er talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.

5. grein

Blaðamaður varast að lenda í hagsmunaágreiningi, til dæmis með því að flytja fréttir eða frásagnir af fyrirtækjum eða hagsmunasamtökum þar sem hann á sjálfur aðild. Hann skal fyrst og síðast gæta hagsmuna lesenda og sóma blaðamannastéttarinnar í hverju því sem hann tekur sér fyrir hendur í nafni starfs síns. Blaðamaður hefur í skrifum sínum sannfæringu sína að leiðarljósi. Hann gætir þess að rugla ekki saman ritstjórnarlegu efni, sem hefur augljóst upplýsinga- og fræðslugildi, og auglýsingum í myndum og/eða máli. Siðareglur þessar setja ekki hömlur á tjáningarfrelsi blaðamanna sem skrifa undir fullu nafni afmarkaða þætti í fjölmiðlum, til dæmis gagnrýni, þar sem persónulegar skoðanir höfundar eru í fyrirrúmi.

6. grein

Hver sá sem telur að blaðamaður hafi brotið framangreindar reglur og á hagsmuna að gæta, getur kært ætlað brot til Siðanefndar BÍ innan 2ja mánaða frá birtingu enda sé mál vegna birtingarinnar ekki rekið fyrir almennum dómstólum á sama tíma. Áður skal hann þó leita leiðréttingar mála sinna hjá viðkomandi fjölmiðli. Þó getur Siðanefnd úrskurðað um undanþágur frá leiðréttingarkröfum vegna annarra aðstæðna.

Siðanefndin tekur kærana fyrir á fundi innan viku og kveður upp rökstuddan úrskurð svo fljótt sem kostur er.

Taki Siðanefnd kærsmål til efnislegrar athugunar skal hún kanna heildarumfjöllun um málið í hinum kærða fjölmiðli. Kærða skal gefinn kostur á að gera grein fyrir sjónarmiði sínu.

Siðanefnd greinir brot í flokka eftir eðli þeirra:

- a) ámælisvert,
- b) alvarlegt,
- c) mjög alvarlegt.

Úrskurði Siðanefndar verður ekki áfrýjað. Úrskurð Siðanefndar ásamt rökstuðningi skal birta í heild í Félagstíðindum BÍ svo fljótt sem verða má. Úrskurð Siðanefndar skal senda viðkomandi fjölmiðli við fyrsta hentugleika og með ósk um birtingu ef um brot samkvæmt skilgreiningu b) og c) er að ræða. Þremur dögum seinna skal senda úrskurðinn öðrum fjölmiðlum.

Meginniðurstaða nefndarinnar skal birt orðrétt. Við framsetningu fréttar af úrskurðum Siðanefndar sýna blaðamenn alla þá aðgát sem reglur þessar ætlast til, sbr. 1. og 2. grein að framan.

Nú telur stjórn BÍ að gengnum úrskurði Siðanefndar að brot sé svo alvarlegt að frekari ráðstafana sé þörf og getur hún þá borið undir félagsfund tillögu um vitar á viðkomandi blaðamann enda sé þeirrar ætlunar getið í fundarboði.

Nú bera ummæli ekki með sér hver sé höfundur þeirra eða viðkomandi blaðamaður er utan BÍ og gengur þá úrskurður svo sem ritstjóri og/eða ábyrgðarmaður eigi beina aðild að. Þótt enginn þessara aðila sé í BÍ getur Siðanefnd allt að einu lagt fram rökstutt álit um kæruefni.

Samþykkt með síðustu breytingum á aðalfundi BÍ 1991.