

VERND UPPLJÓSTRARA

Eftir skoðun málsins er það afstaða mín að rétt sé að stýrihópurinn taki vernd uppljóstrara til heildarskoðunar. Helstu rök fyrir því eru þessi:

1. Umsagnir við frumvarp RM: Í umsögnum Fjölmíðlanefndar, Persónuverndar og IMMI (ath. fleiri) við frumvarp RM er mælt sérstaklega með því að málið fái betri vinnslu. Persónuvernd mælist til að settur verði á laggirnar starfshópur til að kanna lagaumhverfið nánar; það er mat Fjölmíðlanefndar að vinna þurfi frumvarp til laga um þessi efni mun betur og líta til fleiri þátta. Í umsögn IMMI er lagt til að frumvarpinu verði formlega vísað til stýrihópsins.¹
2. Tilmæli frá Evrópuráðinu: Nýverið gaf Evrópuráðið út tilmæli um vernd uppljóstrara [CM/Rec(2014)7].² Leiðbeiningar Evrópuráðsins eru settar fram í 24 meginreglum (Principles) í 1. gr. er lögð sérstök áhersla á að ramminn utan um uppljóstraravernd verði heildstæður (comprehensive and coherent whole).

TILLAGA

Ljóst er sbr. athugasemdir hér fyrir neðan að nokkrir mikilvægir þættir standa enn út af borðinu fyrir vernd uppljóstrara þrátt fyrir frumvörp RM og PH. Í ljósi mikilvægi þess að ramminn utan um uppljóstraravernd verði heildstæður eins og mælt er með í tilmælum Evrópuráðsins og með vísan til umsagna við frumvarp RM mæli ég með að uppljóstraravernd verði tekin til skoðunar heildstætt. Verkefnið er stórt og ræða þarf hvernig hægt er að vinna að því og hvernig því yrði forgangsraðað m.t.t. tímaramma stýrihópsins og fjárheimilda.

TIL SKOÐUNAR AUK FRUMVARPA RM OG PH

1. Sérstakar uppljóstrunarleiðir – farvegir (channels)

Í tilmælum Evrópuráðsins er lögð áhersla á að settar verði upp skýrar leiðir (clear channels) til að miðla eftir. Lagt er til að nokkrir farvegir verði settir upp. a) fyrir miðlun upplýsinga innan fyrirtækja / stofnanna b) miðlun upplýsinga til opinberra eftirlitsaðila c) uppljóstranir til almennings t.d. í gegn um blaðamenn eða þingmenn.

Í nýlegri tilskipun Evrópusambandsins 2013/36/ESB er ákvæði um uppljóstranir og er þar kveðið á um „effective mechanisms”³ og varðar hún sérstaklega uppljóstranir á málefnasviði tilskipunarinnar. (sjá hér aftast, bls. 4)¹ Umrædd tilskipun hefur ekki enn verið tekin upp í EES vegna tafa á samkomulagi EES/EFTA-ríkjanna við framkvæmdastjórn ESB vegna innleiðingar á reglugerðum um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði.

¹ <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=144&mnr=647>

² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

³ Sjá 71. gr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:EN:PDF>

Í áliti umboðsmanns Alþingis vegna frumkvæðisathugunar á samskiptum innanríkisráðherra við lögreglustjórn á höfuðborgarsvæðinu (mál nr. 8122/2014) segir meðal annars:

„Á síðustu árum hefur verið lögð aukin áhersla á gagnsæi í opinberri stjórnsýslu, 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 stjórnsýslunni 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 stjórnsýslu 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.⁴

Að einhverju leyti eru þessar leiðir skilgreindar í frumvarpi RM þar sem skilgreindur er munurinn á innri og ytri uppljóstrun. Hins vegar þarf að kanna hvort rétt sé að þessir farvegir verði skýrari og innrammaðri, sérstaklega fyrir innri uppljóstrun – og þá mögulega í lögum á hverju og einu sviði. Þættir sem þarf m.a. að huga að eru:

- Skilgreindar leiðir innan stjórnsýslu og eftirlitsaðila fyrir uppljóstranir
- Leiðir fyrir innri uppljóstranir á hinum almenna vinnumarkaði
- Staða uppljóstrunarsíða eða samskonar channala fyrir ytri uppljóstrun– hvort þær myndu t.a.m. falla undir skilgreiningu fjölmiðils skv. fjölmiðlalögum
- Móttaka upplýsinga frá uppljóstrara - Evrópuráðið leggur áherslu á að útfært sé hverjar skyldur þess sem tekur við upplýsingum frá uppljóstrara séu bæði að því er varðar innri og ytri uppljóstrun.

2. Nafnleysi uppljóstrara tryggt.

Frumvarp RM er ekki fullkomlega skýrt hvað varðar nafnleysi uppljóstrara. Einungis vísað til þess í 10. gr. frumvarpsins að óheimilt sé að láta uppljóstrara gjalda með því að grípa til skaðlegra aðgerða gegn honum m.a. með því að greina frá nafni hans. Þetta þarf að útfæra betur og tryggja nafnleynd. Verndin þarf að lágmarki að vera með sama hætti og vernd heimildarmanna blaðamanna – skv. fjölmiðlalögum er refsivert að gefa upp nafn heimildarmanns án hans heimildar.

- Tryggir vernd heimildarmanna í lögum um fjölmiðla nafnleynd uppljóstrara?
- Hvað ef um ‚alternative‘ media er að ræða?
- Hvað ef um heimildarmann annarra aðila en fjölmiðla er að ræða?
- Er nafnleysi nægilega tryggt við innri uppljóstrun?

⁴ <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=4344&skoda=mal>

3. Undanþágur frá þagnarskylduákvæðum laga

Í 13. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir: *Óheimilt er að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi.* Þessi regla er ekki alveg sambærileg við þá sem er í þagnarskyldufrumvarpi PH, þar eð þetta ákvæði varðar bann við að láta starfsmanninn gjalda fyrir uppljóstrun en ekki afléttingu þagnarskyldu sem slíkrar. Eðlilegt væri að sambærilegt ákvæði gildi um starfsmenn sveitarfélga og mögulega í einkageiranum. Ákvæði um þetta efni er í 6. gr. frumvarps RM en einungis þannig að falla skuli frá saksókn vegna brota á þagnarskyldu nema ríkir almannahagsmunir krefjist málshöfðunar.

4. Undanþágur í æruverndarkafla alm.hgl.

Í tilmælum Evrópuráðsins og í dómafordæmum MDE (sbr. einnig nýjan dóm í máli Erlu Hlynsdóttur) er mælt til þess að upplýsingar um misgerð gefnar í góðri trú verði ekki grundvöllur málshöfðunnar (eða sakfellingar). Skoða þarf ærumeiðingarkafla almennra hegningarlaga og/eða taka þennan þátt til athugunar í yfirferð okkar yfir meiðyrðamálin. Kveðið er á um þetta í 8. gr. frumvarps RM sem fjallar um skaðabætur utan samninga og að óheimilt sé að krefja um skaðabætur vegna háttsemi sem er beinn þáttur í miðlun upplýsinga skv. II kafla frumvarpsins.

5. Réttur þess sem ‚verður fyrir‘ uppljóstrun

Kanna þarf réttarstöðu þess sem verður fyrir uppljóstrun, þ.e. þann sem ljóstrað er upp um. Á þetta er m.a. bent í umsögnum við frumvarp RM (frá Persónuvernd o.fl.). Einnig er vikið að þessu í tilmælum ráðherraráðsins og þá hefur þetta efni verið töluvert verið rætt á vettvangi Evrópusambandsins í tengslum við tilskipun 95/46/EB um vinnslu persónuupplýsinga og álit 29. gr. hópsins svokallaða (1/2006).⁵

6. Undanþágur í höfundalögum

Uppljóstrun getur mögulega falið í sér eintakagerð skv. 2. gr. höfundalaga. Til að mynda þegar gögnum er lekið sem ekki hafa birst áður en þá á höfundur einkarétt á birtingu þeirra skv. 3. gr. höfundalaga. Í II kafla höfundalaga er kveðið á um takmarkanir á höfundarétti. Með vísan til sérstaks minnisblað um undanþágur í höfundalögum ætti að íhuga viðbót við 10. gr. a í höfundalögum sem þyrfti að ná til uppljóstrana/og birtingar þegar birting hins höfundavarða efnis teldist ómissandi þáttur í uppljóstrun/umfjöllun og ætti brýnt erindi til almennings.

⁵ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf

ⁱ Article 71*Reporting of breaches*

1. Member States shall ensure that competent authorities establish effective and reliable mechanisms to encourage reporting of potential or actual breaches of national provisions transposing this Directive and of Regulation (EU) No 575/2013 to competent authorities.

2. The mechanisms referred to in paragraph 1 shall include at least:

- (a) specific procedures for the receipt of reports on breaches and their follow-up;
- (b) appropriate protection for employees of institutions who report breaches committed within the institution against retaliation, discrimination or other types of unfair treatment at a minimum;
- (c) protection of personal data concerning both the person who reports the breaches and the natural person who is allegedly responsible for a breach, in accordance with Directive 95/46/EC;
- (d) clear rules that ensure that confidentiality is guaranteed in all cases in relation to the person who reports the breaches committed within the institution, unless disclosure is required by national law in the context of further investigations or subsequent judicial proceedings.

3. Member States shall require institutions to have in place appropriate procedures for their employees to report breaches internally through a specific, independent and autonomous channel. Such a channel may also be provided through arrangements provided for by social partners. The same protection as referred to in points (b), (c) and (d) of paragraph 2 shall apply.