

Verkáæltun:

Framkvæmd þingsályktunar um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu á sviði tjáningar- og upplýsingafrelsis.

Heiti verkefnis	IMMI verkefnið
IMMI verkefnið	Verkefni stýrihópsins er að draga upp mynd af lagaumhverfinu sem snýr að tjáningar- og upplýsingafrelsi hér á landi og hvernig megi koma á umbótum á því sviði.

Útgáfa	1.0	Dags.: 30.12.2013
---------------	-----	-------------------

Verkefnastjórar:	Ása Ólafsdóttir, formaður, Margrét Magnúsdóttir, starfsmaður
Þátttakendur:	Aðalheiður Ámundadóttir, Aðalheiður Inga Þorsteinsdóttir, Elfa Ýr Gylfadóttir, Gísli Freyr Valdórsson, Páll Þórhallsson og Sigríður Hallgrímsdóttir
Eigandi:	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Viðskiptavinur/notandi:	Alþingi

Útgáfustýring:

Skjalinu er útgáfustýrt og eftir hverja formlega breytingu verður til ný útgáfa sem fær nýja dagsetningu og nýtt útgáfunúmer. Á hverjum tíma er eingöngu í gildi sú útgáfa sem hefur hæsta útgáfunúmerið.

Vistun gagna og skjala

Skjöl verða geymd á sameiginlegu svæði þannig að allir sem að verkefninu koma hafi nauðsynlegan aðgang að þeim.

Breytingasaga

Útgáfudagur	Útgáfa	Lýsing	Ábyrgðaraðili

Tilgangur skjals:

Tilgangur þessa skjals er að skilgreina IMMI verkefnið þannig að til verði grunnur að stjórnun þess.

Forsaga verkefnis:

Þann 16. júní 2010 samþykkti Alþingi þingsályktun þess efnis að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu um vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Þingsályktunin er svohljóðandi:

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leita leiða til að styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi auk þess sem vernd heimildarmanna og afhjúpenda verði tryggð.

Í þessu skyni verði:

- gerð úttekt á lagaumhverfinu svo að hægt sé að afmarka viðfangsefnið og undirbúa nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf,
- litið til löggjafar annarra ríkja með það að markmiði að sameina það besta til að skapa Íslandi sérstöðu á sviði tjáningar- og upplýsingafrelsis,
- kannaðir möguleikar þess að koma á fót fyrstu alþjóðaverðlaununum sem kennd yrðu við Ísland, Íslensku tjáningarfrelsisverðlaununum,
- gerð úttekt á viðbúnaði ríkisins, einkum á sviði öryggismála, vegna starfrækslu alþjóðlegra gagnavera hér á landi,
- haldin alþjóðleg ráðstefna á Íslandi um breytingar á lagasetningu og netnotendaumhverfi með tilkomu gagnavera og hvaða réttarreglur gilda um netið.

Við starfið verði leitað aðstoðar sérfróðra erlendra aðila.

Markmiðið verði lýðræðisumbætur þar sem traustum stöðum verði komið undir útgáfustarfsemi og ásýnd landsins í alþjóðasamfélaginu eflað.

Mennta- og menningarmálaráðherra upplýsi Alþingi um framfylgd verkefna innan Stjórnarráðsins skv. 1.–4. mgr. á þriggja mánaða fresti frá samþykkt ályktunarinnar.

Skilgreining verkefnis:

Stýrihópnum er ætlað hafa forsögn um og leiða vinnu ráðuneytisins við greiningu og úttekt á lagaumhverfinu hér á landi og erlendis með tilliti til efnis þingsályktunarinnar, einkum staflíði a og b, með hliðsjón af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Stýrihópurinn skal leggja til eða undirbúa jafnóðum nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf ef stýrihópurinn telur þær tillögur falla vel að tilgangi þingsályktunarinnar.

Markmið verkefnis:

Markmið þingsályktunarinnar er að umbreyta landinu þannig að hér verði framsækið umhverfi fyrir skráningu og starfsemi alþjóðlegra fjölmiðla og útgáfufélaga, sprotafyrirtækja, mannréttindasamtaka og gagnaversfyrirtækja. Slíkar breytingar mundu treysta stóðir lýðræðis, verða hvati til nauðsynlegra umbóta hérlendis og auka gagnsæi og aðhald. Stefnuörkunin gæti gefið þjóðinni aukið vægi á erlendum vettvangi og orðið lyftistöng í atvinnu- og efnahagsmálum.

Umfang verkefnis:

Samkvæmt nánari afmörkun á efni þingsályktunarinnar skal stýrihópurinn taka eftirfarandi til sérstakrar athugunar:

1. Vernd heimildarmanna; þ.e. hvort rétt sé að styrkja vernd heimildarmannafrekar en nú er í gildandi rétti.
2. Vernd afhjúpenda; þ.e. hvort rétt sé að styrkja vernd afhjúpenda (uppljóstrara), frekar en nú er í gildandi rétti og hvort til greina komi að breyta ákvæðum um þagnarskyldu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. lög nr. 45/1998 og 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1040.
3. Samskiptavernd og vernd milliliða; þ.e. hvort rétt sé að styrkja vernd samskipta, með því að takmarka eða afnema rétt til vistunar samskipta þeirra hjá þriðja aðila, svo sem fjarskiptafyrirtækjum. Hvort endurskoða skuli fjarskiptalög, nr. 81/2003, þá sérstaklega 3. mgr. 42. gr. laganna sem kveður á um varðveislu fjarskiptagagna í sex mánuði í þágu rannsóknar sakamála eða almannaöryggis.
4. Hvort rétt sé að afnema eða takmarka heimildir til lögbanns vegna væntanlegrar birtingar efnis í fjölmiðlum. Jafnframt hvort styrkja megi rétt þeirra sem slík birting beinist að með öðrum hætti.
5. Málskostnaður í málum sem varða tjáningarfrelsi og jafnframt hvort rétt sé að setja reglur um opinbera réttarástoð vegna málskostnaðar, sem hlýst af höfðun dómsmála sem varða tjáningarfrelsi eða hvort rétt sé að breyta réttarfsreglum um þetta efni sérstaklega.
6. Takmörkun á fullnustu erlendra dómsúrlausna í meiðyrðamálum og hvort rétt sé að breyta réttarfsreglum hér á landi í því skyni að takmarka fullnustu slíkra dómsúrlausna hér á landi. Hér þarf að líta til skuldbindinga Íslands vegna EES samningsins og Lúganó samningsins.
7. Vernd gagnagrunna og safna, og hvort rétt sé að skilgreina hugtakið „útgáfudag“ nánar þegar um er að ræða efni, sem gert er almenningi aðgengilegt í rafrænu gagnasafni, vegna tímafresta til höfðunar meiðyrðamála. Jafnframt hvort rétt sé að setja hámark fyrir greiðslu skaðabóta í slíkum málum.
8. Upplýsingaréttur og hvort rétt sé að mæla fyrir um frekari rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og skjölum, sem stafa frá opinberum aðilum.
9. Rafræn staðfesta; þ.e. hvort rétt sé að tekin verði upp rafræn staðfesta félaga hér á landi fyrir fjölmiðla og samtök, sem að öðru leyti hafa starfsemi sína annars staðar. Jafnframt hvort þurfi að huga að reglum um lögsögu yfir fjölmiðlaþjónustuveitendum, sem miðli myndefni frá jarðstöð eða gervitungli undir Íslenskri lögsögu.
10. Annað það sem talið er styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi hér á landi.

Takmarkanir:

Mikilvægt er að stýrihópurinn tryggji góða samvinnu innan Stjórnarráðsins þar sem tillögur stýrihópsins gætu átt undir málefnasvið annarra ráðuneyta og því er nauðsynlegt að þeim verði komið í réttan farveg innan Stjórnarráðsins.

Afurðir verkefnis

Undirbúningur að nauðsynlegum lagabreytingum eða eftir atvikum nýja löggjöf ef stýrihópurinn telur þær tillögur falla vel að tilgangi þingsályktunarinnar.

Gæðaáætlun:

Löggö verði áhersla á að unnið verði eftir neðangreindri forgangsröðun.

Mikilvægt er að verkáætlunin verði endurskoðuð þriggja mánaða fresti sem og umfang verkefnisins.

Stjórnskipulag verkefnis:

Formaður stýrihópsins ber ábyrgð á fundargerðum og niðurstöðum nefndarstarfs sé skilað til ráðuneytis.

Stýrihópnum er ætlað hafa forsögn um og leiða vinnu ráðuneytisins við greiningu og úttekt á lagaumhverfinu hér á landi og erlendis með tilliti til efnis þingsályktunarinnar, einkum staflíði a og b, með hliðsjón af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Stýrihópurinn skal leggja til eða undirbúa jafnóðum nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf ef stýrihópurinn telur þær tillögur falla vel að tilgangi þingsályktunarinnar.

Starfsmaður stýrihópsins sér um undirbúning funda og er ritari stýrihópsins ásamt því að vera tengiliður hópsins við ráðuneytið.

Verkátun:

1) Frumvarp forsætisráðherra um breytingu á stjórnsýslumlögum (þagnarskylda opinberra starfsmanna).

- Samskipti við forsætisráðuneyti.
- Samskipti við dr. Pál Hreinsson í tengslum við mögulegar viðbætur í greinargerð frumvarpsins.
- Samskipti við allsherjar- og menntamálanefnd.

2) Afnám refsingar vegna ærumeiðinga.

- Undirbúningur lagafrumvarps.
- Athuga með að bæta bandormi við frumvarpið um vernd gagnagrunna og -safna og skilgreiningu á því hvenær efni telst birt.
- Samskipti við allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis og eftir atvikum við refsiréttarnefnd innanríkisráðuneytis.
- Samráð.
 - Greining og úrvinnsla athugasemda.

3) Vernd afhjúpenda

- Athuga mikilvægi þess að afhjúpendur hafi einhvers konar úrræði til þess að koma upplýsingum á framfæri?
- Athuga nánar með verndarhagsmunina, t.d. að afhjúpenda sé tryggð nafnleynd þannig að öryggi hans sé tryggt – þá t.d. að hann haldi starfi sínu, rétt á bótum ef honum er sagt upp í kjölfarið o.fl.
 - Er þörf á að breyta lögum hér á landi til þess að stuðla frekar að réttarvernd afhjúpenda þegar þeir koma fram með upplýsingar í tengslum við afhjúpanir?
 - Er nóg að gera nýja löggjöf eða þarf mögulega að breyta öðrum líka til þess að stuðla að frekari afhjúpendavernd?
- Samvinna/ráðgjöf við nefnd um endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis
- Frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara
 - Fara yfir frumvarpið og mögulega koma athugasemdum á framfæri til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis.

4) Vernd gegn lögbanni á birtingu efnis

- Er lagaumhverfið á Íslandi sniðið að því að hefta möguleika fjölmiðla að segja fréttir af því sem er gerast í þjóðfélaginu?
- Kemur lögbann á væntanlegri birtingu efnis í veg fyrir umfjöllun og fréttáflutning fjölmiðla? Geta miskabætur, þ.e. skaðabætur eftir á verið fullnægjandi réttarræði?
- Ítreka beiðni stýrihópsins um formlegt álit frá réttarfarsnefnd innanríkisráðuneytis sem sent var með bréfi, dags. 19. nóvember 2012.
 - Óformlegt svar barst frá nefndinni, dags. 29. apríl 2013.
- Athuga hvort styrkja megi rétt þeirra sem slík birting beinist að með öðrum hætti (annars loka þessum kafla þingsályktunarinnar).

5) Réttarfarsvernd

- Er það hlutverk hins opinbera að tryggja tiltekin réttindi? Hver á að greiða kostnaðinn á málaferlum til þess að tryggja tjáningarfrelsi?
- Málskostnaður í málum sem varða tjáningarfrelsi (gjafsókn).
 - Meiðyrðamál verða færð úr refsiréttarlöggjöf yfir einkaréttarlöggjöf?
 - Greiða þarf þingfestingargjöld við málshöfðun einkamáls en ekki einkarefsimáls.
 - Athuga ákvæði laga um gjafsóknir og mál sem tengjast gjafsóknum í meiðyrðamálum.

6. Vernd heimildarmanna

- Á að tryggja að heimildarmenn geti alltaf verið ónafngreindir? Eða þarf þess?
- Koma ábendingum áleiðis vegna lögbundnar endurskoðun fjölmiðlalaga ef tryggja má betur vernd heimildarmanna í íslenskum lögum.
 - Fyrirmynd frá dönsku réttarfarslögunum?

7. Samskiptavernd (vernd milliliða)

- Leggja formlegt mat á það hvort hægt sé að tryggja frekari vernd samskipta.
- Hafa umbótatilögur stýrihópsins einhverja þýðingu í reynd ef upplýsingar um samskipti einstaklinga sín á milli eru vistaðar hjá þriðja aðila?
 - Hvað um gögn sem eru hýst erlendis?
 - Hver hefur í raun lögsögu yfir gögnunum?
- Afnáam varðveisluskyldu fjarskiptagagna í sex mánuði samkvæmt nógildandi fjarskiptalögum og tilskipun ESB?

- *Koma ábendingum áleiðis til innanríkisráðuneytis*

8. Upplýsingaréttur

- *Hvaða upplýsingar getur almenningur fengið aðgang að hjá stjórnsýslunni?*
- *Hvaða upplýsingar eiga að vera aðgengilegar á netinu?*
- *Athuga ný upplýsingalög og athuga hvort verið sé að vinna að þessum þætti þingsályktunarinnar annars staðar í stjórnsýslunni.*

9. Rafræn staðfesta

- *Flutningsmenn tillögunnar leggja til að tekin verði upp eins konar rafræn staðfesta hér á landi fyrir fjölmiðla og samtök sem að öðru leyti hafi starfsemi sína annars staðar.*
- *Í því sambandi þurfi að huga að breytingum á reglum um starfsemi fjölmiðla og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á því sviði. Breytingar nái til ákvæða laga um hlutafélög, nr. 30/1995, og einkahlutafélög, nr. 138/1994.*
- *Jafnframt kemur fram í umfjöllun flutningsmanna að það þurfi að huga að reglum um lögsögu yfir fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðli myndefni frá jarðstöð eða gervitungli undir íslenskri lögsögu.*
- *Leggja mat á kosti þess og galla að slíkt verði gert hér á landi.*

10. Meiðyrðamálaflakk

- *Takmörkun á fullnustu erlendra dómsúrlausna í meiðyrðamálum og hvort rétt sé að breyta réttarfarsreglum hér á landi í því skyni að takmarka fullnustu slíkra dómsúrlausna hér á landi.*
- *Hér þarf að líta til skuldbindinga Íslands vegna EES samningsins og Lúganó samningsins.*

11. Annað það sem talið er styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi hér á landi.
