

## Vernd uppljóstrara og birtingarmyndir hennar.

- Að hvaða marki vernda gildandi lög uppljóstrara og hvað felst í fyrirbyggjandi frumvarpi forsætisráðherra um efnið?<sup>1</sup>

Halldóra Þorsteinsdóttir, lektor við lagadeild Háskólans í Reykjavík

1. Inngangur .....	1
2. Almennt um uppljóstrun.....	3
2. Þagnar- og trúnaðarskylda í íslenskum rétti .....	5
2.1 Inngangur.....	5
2.2 Lögbundin þagnarskylda á ýmsum sviðum .....	6
2.3 Trúnaðarskyldur á sviði vinnuréttar .....	8
2.4 Undanþága frá vitnaskyldu vegna einkahagsmuna .....	9
2.5 Takmarkanir á aðgangi að upplýsingum með vísan til einkahagsmuna.....	10
3. Ýmsar birtingarmyndir uppljóstraraverndar í íslenskum rétti.....	10
3.1 Almennt .....	10
3.2 Aukið upplýsinga- og tjáningarfrelsi í þjóðfélagsumræðunni .....	11
3.3 Þjóðfélagsumræðan, uppljóstrun og vernd heimildarmanna .....	12
3.4 Ýmis lagaákvæði um vernd uppljóstrara .....	15
4. Hvað felst í fyrirbyggjandi frumvarpi um vernd uppljóstrara?.....	17
4.1 Inngangur.....	17
4.2 Hver er starfsmaður í skilningi frumvarpsins? .....	17
4.3 Skilyrðið um góða trú starfsmanns .....	18
4.4 Skilyrðið um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi.....	18
4.5 Innri uppljóstrun .....	19
4.5.1 Hvað er innri uppljóstrun? .....	19
4.5.2 Hver er skylda móttakanda upplýsinga samkvæmt 2. gr. frumvarpsins? .....	19
4.6 Ytri uppljóstrun.....	20
4.6.1 Ytri uppljóstrun eftir að innri uppljóstrun hefur verið reynd. ....	20
4.6.2 Ytri uppljóstrun í þágu brýnna almannahagsmuna .....	20
4.7 Í hverju felst verndin?.....	21
4.8 Reglur um verklag á vinnustöðum.....	21
5. Lokaorð .....	22

### Útdráttur

Í kjölfar aukinnar verndar tjáningar- og upplýsingafrelsis, og ýmissa mála þar sem reynt hefur á miðlun upplýsinga sem varða almannahag, hafa sjónarmið um mikilvægi uppljóstrara fengið sífellt meira brautargengi í umræðunni. Þá liggur um þessar mundir fyrir frumvarp á Alþingi sem ætlað er að festa í sessi heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara. Er markmiðið öðrum þræði að færa réttarstöðuna hér á landi til þess horfs sem best þykir út frá ábendingum alþjóðastofnana og treysta enn frekar tjáningarfrelsið samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og

<sup>1</sup> Grein þessi hefur staðist þær faglegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum Tímarits Lögréttu. Settur ritstjóri var Sindri M. Stephensen lektor við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í greininni er fjallað almennt um uppljóstrun og mikilvægi hennar, ástæður þess að veita þarf uppljóstrurum sérstaka vernd og þær reglur sem þegar veita slíka vernd í íslenskum rétti. Þá er fjallað um fyrirbyggjandi frumvarp, þá réttarbót sem í því felst og stuttlega um einstök ákvæði frumvarpsins.

## Abstract

The importance of protecting whistleblowers, or those who disclose information about wrongdoing such as fraud or corruption, has been prominent in the public debate for some time now. As a result, a bill on the matter has been proposed to the Icelandic Parliament laying down, for the first time, comprehensive protection regarding those who disclose or report such information. This article discusses whistleblowers protection, the reasons why they need special protection and some rules that already provide such protection. It also addresses the bill in question and the main rules that result from the bill.

## 1. Inngangur

Hinn 16. júní 2010 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 23/138 um að Ísland skapi sér lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Var markmiðið meðal annars að styrkja tjáningar- og upplýsingafrelsi og í því sambandi m.a. tryggja vernd uppljóstrara. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um vernd uppljóstrara en markmiðið með frumvarpinu, sem er afrakstur vinnu nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis sem skipuð var af forsætisráðherra 16. mars 2018, er að festa í sessi skýra löggjöf um vernd uppljóstrara sem taki mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum þeirra nágrannaríkja sem fela í sér bestu framkvæmdina að þessu leyti.<sup>2</sup> Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið þykir nauðsynlegt að setja heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara, enda sé slíkt til þess fallið að tryggja tjáningarfrelsi samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>3</sup>

Í greininni er ætlunin að varpa ljósi á það að hvaða marki vernd uppljóstrara, eða annarra sem koma á framfæri upplýsingum án þess að þeir teljist til eiginlegra uppljóstrara, er þegar að finna í íslenskum rétti og þeirri réttarbót sem felst í fyrirbyggjandi frumvarpi að því er varðar uppljóstranir starfsmanna. Markmiðið er að lýsa í grófum dráttum þeim álitafnum sem á getur reynt þegar uppljóstrun er annars vegar og varpa ljósi á löggjöfina sem kemur til skoðunar þegar uppljóstrun er annars vegar. Fyrst verður vikið nokkrum almennum orðum að uppljóstrun, markmiðinu með vernd uppljóstrara og mikilvægi þeirra. Því næst verður vikið að ýmsum þagnar- og trúnaðarskyldum hjá hinu opinbera og í einkageiranum en þar sem uppljóstrun felur gjarnan í sér brot á slíkum skyldum er rétt að nefna þær í þessu samhengi. Loks verður fjallað

<sup>2</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögp. 2019-2010, bls. 4.

<sup>3</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögp. 2019-2010, bls. 8.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

um nokkur tilbrigði uppljóstraraverndar í íslenskum rétti og eins reglur sem mæla ekki beinlínis fyrir um slíka vernd en fela hana í reynd óbeint í sér, svo sem meginregluna um nafnleynd heimildarmanna. Að síðustu verður gerð grein fyrir ákvæðum frumvarpsins og þýðingu þess verði það að lögum.

Áður en lengra er haldið er rétt að taka fram að hugtakið uppljóstrari er í fyrirbyggjandi frumvarpi afmarkað með þrengri hætti en gjarnan er gert í almennri umræðu og miðað við að til staðar þurfi að vera vinnuréttarlegt samband til þess að uppljóstraravernd verði virk. Ennfremur þurfa upplýsingarnar sem um ræðir að tengjast störfum uppljóstrarans eða að hann hafi haft aðgang að upplýsingum í krafti stöðu sinnar.<sup>4</sup> Í greininni er hins vegar ætlunin að horfa til uppljóstrunar í víðari skilningi og fjalla um ýmsa anga á „uppljóstrun“ eða „leka“ án þess að einungis sé miðað við uppljóstrun í tengslum við vinnuréttarsamband.

### 2. Almenn um uppljóstrun

Uppljóstrun (e. whistleblowing) á sér oftast stað með því að starfsmaður fyrirtækis eða stofnunar kemur á framfæri upplýsingum um lögbrot eða spillingu í þeirri trú að hagsmunir almennings af því að upplýsingarnar líti dagsljósið séu meiri en hagsmunir viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar af því að háttseminni sé haldið leyndri<sup>5</sup>. Er þetta einkum talið mikilvægt í tengslum við upprætingu spillingar.

Á síðustu árum hefur það sjónarmið fengið brautargengi í vaxandi mæli að mikilvægt sé að starfsfólk hins opinbera og fyrirtækja sé reiðubúið að stíga fram og benda á þætti sem fela í sér lögbrot eða veruleg frávik frá góðu siðferði eða ógna hagsmunum almennings.<sup>6</sup> Þannig segir í tilmælum Evrópuráðsins um vernd uppljóstrara frá 2014<sup>7</sup> að efnisreglur um uppljóstraravernd eigi að endurspegla heildstæða og skýra nálgun til að auka áhuga almennings á því að skýra frá brotum. Eins hefur OECD beitt sér fyrir því að aðildarríkin setji sér heildstæða löggjöf um verndina, fyrst árið 1998 með tilmælum til aðildarríkjanna um opinber heilindi um að koma á fót uppljóstraravernd, en tilmælin voru endurskoðuð árið 2017. Þá var samningur OECD um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum jafnframt endurskoðaður árið 2009, m.a. með það að markmiði að aðildarríkin setji sér lög um uppljóstraravernd. Auk þess hafa reglulegar úttektir farið fram á framkvæmd

---

<sup>4</sup> *Committing to Effective Whistleblower Protection*, bls. 40. Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson: „Uppljóstraravernd opinberra starfsmanna“. Óbirt handrit. Greinin verður birt í riti sem gefið verður út árið 2020 í tilefni af 25 ára afmæli stjórnisýslulaga.

<sup>5</sup> Sbr. t.d. *MDE, Heinisch gegn Þýskalandi*, 21. júlí 2011 (28274/08).

<sup>6</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögþ. 2019-2010, bls. 4.

<sup>7</sup> (CM/Rec(2014/7)). Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögþ. 2019-2010, bls. 6.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

aðildarríkjanna á samningnum, þ. á m. hér á landi, en þann 9. apríl 2015 sendi vinnuhópur OECD frá sér tilkynningu þar sem lýst var yfir vonbrigðum með að tilmæli hópsins hefðu ekki verið innleidd hér á landi m.a. þar sem ekki væru fyrir hendi lög er vernduðu sérstaklega uppljóstrara í einkageiranum.<sup>8</sup> Ennfremur má benda á nýlega tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins frá 23. október 2019 um vernd þeirra sem koma á framfæri upplýsingum um brot á lögum Evrópusambandsins, en af heimasíðu EFTA verður ráðið að tilskipunin sé til skoðunar hjá sameiginlegu EES-nefndinni og að áformað sé að taka hana upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.<sup>9</sup> Mannréttindadómstóllinn hefur einnig fjallað um þá uppljóstraravernd sem leiðir af 10. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.<sup>10</sup> Hefur dómstóllinn lagt sérstaka áherslu á þetta í tengslum við hið opinbera og uppljóstrun ámælisverðrar háttsemi í starfsemi þess, sbr. m.a. eftirfarandi forsendur í *MDE, Marchenko gegn Úkraínu 19. febrúar 2009 (40637/04)*:

„The Court further states that the signalling by an employee in the public sector of illegal conduct or wrongdoing in the workplace must be protected, in particular where the employee concerned is a part of a small group of persons aware of what is happening at work and is thus best placed to act in the public interest by alerting the employer or the public at large.“<sup>11</sup>

Í *MDE, Guja gegn Moldavíu, 12. febrúar 2008 (14277/04)* setti yfirdeild dómstólsins fram tiltekin viðmið við mat á því hvort uppljóstrun opinberra starfsmanna sé varin þannig að inngríp vegna hennar, eins og uppsögn eða viðurlög, brjóti gegn 10. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Málið varðaði starfsmann ríkissaksóknara sem var sagt upp eftir að hafa afhent fjölmiðlum gögn um afskipti þingmanns af meðferð tiltekens sakamáls. Tók dómstóllinn m.a. fram að í ljósi þess að upplýsingarnar hefðu varðað mikilvægt þjóðfélagsmálefni og að ekkert benti til annars en að gögnunum hefði verið miðlað í góðri trú hefði uppsögnin brotið gegn tjáningarfrelsi starfsmannsins. Um fyrrgreind viðmið vísaði dómstóllinn til þess að við matið skipti máli að líta til hagsmuna almennings af upplýsingum, áreiðanleika upplýsinga og það hvort viðkomandi starfsmaður hafi aðhafst í góðri trú. Einnig hvort hann hafi átt kost á öðrum leiðum til að koma upplýsingunum til skila, hvort og þá hve mikið tjón hafi hlotist af miðluninni og alvarleiki þeirrar meðferðar sem starfsmaðurinn fékk í kjölfarið. Af forsendum dómsins verður ráðið að hvatir að baki uppljóstrun skipti máli við mat á góðri trú starfsmanns. Séu hvatirnar persónuleg óvild, fjandskapur eða væntingar um persónulegan ávinning er vernd starfsmannsins minni.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Skýrsla starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnarsýslu, bls. 55.

<sup>9</sup> Sjá <https://www.efta.int/eea-lex/32019L0001>.

<sup>10</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 6.

<sup>11</sup> Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson: „Uppljóstraravernd opinberra starfsmanna“. Óbirt handrit. Greinin verður birt í riti sem gefið verður út árið 2020 í tilefni af 25 ára afmæli stjórnarsýslulaga.

<sup>12</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 7.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

Vernd uppljóstrara hefur einnig verið aukin í ýmsum nágrannaríkjum Íslands, m.a. í Noregi og Svíþjóð, þar sem lögfest hefur verið heildstæð uppljóstraravernd á sviði vinnulöggjafar.<sup>13</sup> Hér á landi hefur einnig lengi verið stefnt að lögfestingu í þá veru. Þannig var frumvarp um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara lagt fram á Alþingi á 141., 143. 144. og 145. löggjafarþingi á árunum 2012-2016 en þótt frumvarpið hafi ekki náð fram að ganga virðist í sjálfu sér ekki hafa verið umdeilt að þörf væri fyrir slík lög.<sup>14</sup>

Á síðustu árum og áratugum hafa komið upp ýmis mál bæði hér á landi sem erlendis sem sýna vel mikilvægi þess að einstaklingar stigi fram með upplýsingar um háttsemi sem skaðað getur almannahag. Hér má sem dæmi nefna Watergate-málið, sem leiddi að lokum til þess að Richard Nixon Bandaríkjaforseti sagði af sér, og Panama-skjölín svokölluð. Telja má ljóst að flest mála á borð við þessi hefðu líklega aldrei litið dagsins ljós ef enginn hefði stigið fram. Á sama tíma er ljóst að manneskjan sem verður vör við ólöglega háttsemi, spillingu eða aðra ámælisverða háttsemi innan veggja stofnana eða fyrirtækja er yfirleitt starfsmaður eða einhver sem tengist vinnustaðnum. Slíkir einstaklingar eru eðli málsins samkvæmt í viðkvæmri stöðu gagnvart því að koma upplýsingunum á framfæri, enda getur slíkur „leki“ falið í sér brot á lög- og samningsbundnum vinnuskyldum, þagnarskyldu og jafnvel almennum hegningarlögum. Hér má sem dæmi minnst réttarhalda og dóms yfir starfsmönnum Landssíma Íslands í kringum aldamótin síðustu, en eins og þekkt var á þeim tíma var starfsmanninum sem kom upp um yfirgripsmikil fjárdráttarbrott sagt upp störfum vegna lekans. Vegna slíkra mála hefur verið talið mikilvægt að löggjafinn mæli fyrir um vernd uppljóstrara með einum eða öðrum hætti. Öflug vernd uppljóstrara sé lykilatriði þegar komi að baráttunni gegn spillingu, misnotkun á opinberum sjóðum o.fl.<sup>15</sup>

## 2. Þagnar- og trúnaðarskyldan í íslenskum rétti

### 2.1 Inngangur

Þegar uppljóstranir eru annars vegar er andlag þeirra gjarnan upplýsingar sem eru undirorpnar þagnarskyldu eða annars konar trúnaði. Er því rétt að víkja nokkrum orðum að reglum um þagnar- eða trúnaðarskyldu í íslenskum rétti. Með þagnarskyldu er, eins og orðið gefur til kynna, tilteknir hagsmunir einstaklinga eða lögaðila verndaðir fyrir því að greint sé frá þeim. Skipta má lagaákvæðum um þagnarskyldu í tvo meginflokka; annars vegar *almenna þagnarskyldu* sem ekki sérgreinir þær upplýsingar sem þagnarskyldan á að ríkja um heldur

<sup>13</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögþ. 2019-2010, bls. 7.

<sup>14</sup> *Skýrsla starfshóps um eflingu trausts á stjórnmálum og stjórnsýslu*, bls. 54.

<sup>15</sup> Tivadar Hüttl og Sándor Léderer: *Whistleblowing in Central Europe*, bls. 1.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

tilgreinir aðeins „atriði“, eða „upplýsingar“ sem starfsmaður fær vitneskju um í starfi og leynt skulu fara. Hinn flokkurinn er *sérgreind þagnarskylda*, en þá er um það að ræða að þagnarskyldan nær til ákveðinna sérgreindra upplýsinga.<sup>16</sup>

Í næstu köflum verður vikið að nokkrum lagaákvæðum um þagnarskyldu í íslenskum rétti. Þá verður fjallað stuttlega um sammingsbundna þagnarskyldu á sviði vinnuréttar. Tekið skal fram að umfjöllunin er hvergi nærri tæmandi, enda kaflanum aðeins ætlað, samhengisins vegna, að bregða ljósi á þá hagsmuni sem kunna að búa að baki þegar uppljóstrun er annars vegar.

### 2.2 Lögbundin þagnarskylda á ýmsum sviðum

Í lögum er víða að finna ákvæði sem ætlað er að girða fyrir að einstaklingar segi frá eða komi á framfæri upplýsingum sem leynt eiga að fara og á það jafnt við um opinbera aðila sem einkaaðila. Þá eru í gildi ýmis tengd ákvæði sem miða að því að tryggja leynd um tiltekin málefni eða takmarka upplýsingarétt með tilliti til einkahagsmuna.<sup>17</sup> Þetta er t.d. mjög algengt á sviðum sérfræðinga þar sem þagnarskylda ríkir um málefni þeirra skjólstæðinga og eins þar sem tiltekin starfsemi hefur með höndum meðferð upplýsinga um einstaklinga sem rétt er að fari leynt, svo sem heilsufarsupplýsingar, fjárhagsupplýsingar eða ýmsar persónuupplýsingar. Hér má t.d. nefna 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um að starfsmenn ríkisins gæti þagmælsku um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skuli fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins og 4. mgr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem fram kemur að sveitastjórnarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Hér má einnig nefna 12. gr. laga nr. 74/1997 um réttindi sjúklinga, ákvæði laga nr. 55/2009 um sjúkraskrár varðandi heilsufarsupplýsingar, 58. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um þagnarskyldu starfsmanna þeirra og 1. mgr. 22. gr. lögregluglaga nr. 96/1996 um þagnarskyldu lögreglumanna.

Að því er varðar þagnarskyldu sérfræðinga eða ýmissa starfsstétta má einnig nefna 17. gr. laga nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn, 30. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur, 22. gr. laga nr. 77/1998 um lögmenn og þagnarskyldu verjanda samkvæmt 3. mgr. 35. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Eins má hér geta ákvæða laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Af lögnum leiða ýmsar reglur sem m.a. er ætlað að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um

<sup>16</sup> Páll Sigurðsson: *Fjölmiðlaréttur. Meginþættir réttarumhverfis fjölmiðlanna*, bls. 332.

<sup>17</sup> Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 129.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

persónuvernd og friðhelgi einkalífs, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þar er m.a. kveðið á um almennar reglur um heimildir fyrir vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 9. gr., og sérstök skilyrði þegar í hlut eiga viðkvæmar persónuupplýsingar, sbr. 11. gr. Þá hafa persónuverndarfulltrúar þagnarskyldu samkvæmt 36. gr. laganna án tillits til þess hvort þeir starfa hjá hinu opinbera eða almennum vinnumarkaði.<sup>18</sup> Eins er í 16. gr. c. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu mælt fyrir um bann við því að veita upplýsingar um eða hagnýta sér atvinnuleyndarmál sem viðkomandi kemst að í starfi eða vegna starfs síns.

Rétt er að nefna sérstaklega 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Samkvæmt henni varðar það refsingu ef opinber starfsmaður segir frá nokkru sem leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan. Þyngri refsing liggur við hafi hann gert það til að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings. Á ákvæðið reyndi t.d. í *Hrd. 14. janúar 2016 (279/2015)*, þar sem lögreglumaður var sakfelldur fyrir að hafa sent tölvuskeyti til annars einstaklings með nafni og lýsingu á 13 ára gömlum dreng sem hann hafði haft afskipti af í starfi, auk upplýsinga um ástæðu afskiptanna. Í dómi Hæstaréttar, þar sem lögreglumaðurinn var sakfelldur fyrir umrædda háttsemi, kom fram að samkvæmt 22. gr. lögreglulaga bæru lögreglumenn þagnarskyldu um þau atvik sem þeim yrðu kunn í starfi eða vegna starfs síns og leynt ættu að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Síðan sagði:

„Upplýsingar um nafn, aldur, búsetusvæði og andlegt ástand 13 ára gamals drengs, sem ákærði fékk vitneskju um í starfi sínu sem lögreglumaður og hann hafði afskipti af, sem og tilgreining ástæðu afskiptanna, falla ótvírætt undir upplýsingar um einkahagi manna sem eðlilegt og sanngjarnt er að fari leynt.“

Í tengslum við 136. gr. almennra hegningarlaga má einnig vísa til dóms yfir fyrrverandi aðstoðarmanni innanríkisráðherra vegna svokallaðs „Lekamáls“ í *dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 12. nóvember 2014 (S-651/2014)*. Þar var aðstoðarmaðurinn fundinn sekur um brot gegn þagnarskyldu í starfi með því að hafa látið óviðkomandi í té minnisblað þar sem finna mátti viðkvæmar persónuupplýsingar og upplýsingar um einkamálefni þriggja einstaklinga sem leynt áttu að fara. Ákærði játaði sök og þótti játningin studd sakargögnum.<sup>19</sup>

Í 230. gr. almennra hegningarlaga er einnig fjallað um þagnarskyldu þeirra sem hafa með höndum starf sem opinbera skipun, leyfi eða viðurkenningu þarf til að rækja.<sup>20</sup> Þá er í 91.

<sup>18</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi. 2. útgáfa*, bls. 374.

<sup>19</sup> Málinu var ekki áfrýjað af hálfu ákærða.

<sup>20</sup> Sjá t.d. *Hrd. 1999*, bls. 857.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

gr. lögð refsing við því að skýra frá við óviðkomandi leynilegum samningum, ráðagerðum eða ályktunum hins opinbera.

Fyrirgreind ákvæði tengjast um margt 71. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur Hæstiréttur enda slegið föstu að setja þurfi ákvæði um þagnarskyldu í samhengi við friðhelgi einkalífs, sbr. t.d. eftirfarandi forsendur í *Hrd. 17. desember 2015 (263/2015)*, þar sem fjallað var um annars vegar upplýsingarétt samkvæmt upplýsingalögum og bankaleynd:

„Þegar slíkar meginreglur rekast á og taka þarf afstöðu til þess við úrlausn málsins hvor reglan skuli víkja er þess að gæta að reglur um þagnarskyldu og bankaleynd eiga samstöðu með ákvæði 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar sem tryggir friðhelgi einkalífs, heimili og fjölskyldu og lagaákvæðum sem sett eru til verndar þeim stjórnarskrárvörðu réttindum.“

Tengsl við friðhelgisákvæði stjórnarskrárinnar eiga vitanlega einkum við þegar um er að ræða viðkvæm einkamálefni eins og heilsufarsupplýsingar<sup>21</sup>, sbr. t.d. eftirfarandi dóma:

*Hrd. 1999, bls. 857 (252/1998)*. Í málinu var rithöfundur sakfelldur fyrir hlutdeild í broti á 230. gr. almennra hegningarlaga, en hann hafði í samvinnu við lækni birt frásögn læknisins af einkamálefnum fyrrum sjúklings. Í dómi Hæstaréttar sagði m.a.: „Rík trúnaðar- og þagnarskylda hvílir á starfsmönnum heilbrigðisþjónustu, bæði vegna almennra mannréttindasjónarmiða og í þeim tilgangi meðal annars að samband lækna og sjúklinga geti verið náíð og heilsuvernd og lækningar skilað sem mestum árangri. Vernd persónuupplýsinga, og þá ekki síst heilsufarslegra, er nauðsynleg til þess að menn fái notið þeirra réttinda, sem varin eru með ákvæðum 71. gr. stjórnarskrárinnar.“

### 2.3 Trúnaðarskyldur á sviði vinnuréttar

Mörg þeirra ákvæða sem vísað var til í kafla 2.2 eiga við um starfsmenn bæði einkaaðila og hins opinbera. Auk þeirra reynir í vinnuréttarsambandi hins vegar á ýmsar almennar tillits- og trúnaðarskyldur sem ætlað er að tryggja að samningsaðilar láti ekki einungis eigin hagsmuni ráða för í samningssambandinu, heldur taki tilhlýðilegt tillit til viðsemjandans. Ein þessara skyldna er t.d. skylda starfsmanna sem sýsla með mikilvæga eða viðkvæma hagsmuni vinnuveitanda að virða gagnkvæman trúnað og gæta þagmælsku um atriði sem fara eiga leynt í viðkomandi starfsemi.<sup>22</sup> Í *Hrd. 2001, bls. 4097 (398/2001)* reyndi t.d. á trúnaðarskylduna í tengslum við bréf sem starfsmaður GR hf. sendi lögmanni þar sem hann bæði óskaði eftir álitni á réttarstöðu sinni ef hann gerði alvöru úr þeim áformum sínum að segja ráðningarsamningi sínum upp og hefja samkeppnisrekstur við vinnuveitanda sinn og sendi lögmanninum eintök af samningum við tíu stærstu viðskiptamenn vinnuveitandans. Um þetta sagði í dómi Hæstaréttar,

<sup>21</sup> Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 211.

<sup>22</sup> Sbr. Viðar Már Matthíasson: „Trúnaðarskyldan við gerð, framkvæmd og slit samninga“, bls. 206.



## TÍMARIT LÖGRÉTTU

þar sem því var slegið föstu að starfsmaðurinn hefði brotið gegn trúnaðarskyldunni með því að senda lögmanninum umrædda samninga:

„Ekki verður talið að varnaraðilinn [J] hafi gefið sóknaraðilum tilefni til fyrirvaralausrar riftunar ráðningarsamninga aðila með því einu að leita með fyrrgreindu bréfi álits lögmanns á réttarstöðu sinni ef hann gerði alvöru úr þeim áformum sínum að segja ráðningarsamningunum upp ári síðar og hefja þá samkeppnisrekstur, enda er ekki í ljós leitt að hann hafi gert neinar ráðstafanir til að hrinda þeim áformun sínum í framkvæmd meðan hann starfaði í þágu sóknaraðila. Eftir slíku áliti gat hann leitað án þess að senda með bréfinu til lögmannsins eintök af samningum við tíu stærstu viðskiptamenn sóknaraðilans [GR hf]. og svonefnda prentarasamninga [...]. Verður að fallast á að með þessu hafi varnaraðilinn [J] brotið trúnað við sóknaraðila og gefið þeim tilefni til fyrirvaralausrar riftunar á samningum aðila.“

Ennfremur mæla ráðningarsamningar alloft beinlínis fyrir um tiltekna trúnaðarskyldur og eftir atvikum viðurlög sem vinnuveitandi getur gripið til vegna brota á slíkum skyldum. Er enda ljóst að almennt er ekkert því til fyrirstöðu að starfsmaður gangist undir ákveðnar kvaðir og skyldur sem hefta eftir atvikum frelsi starfsmannsins til að tjá sig um málefni fyrirtækis eða vinnuveitanda, á meðan slíkar skyldur ganga ekki langt umfram það sem nauðsynlegt er.<sup>23</sup>

### 2.4 Undanþága frá vitnaskyldu vegna einkahagsmuna

Í tengslum við þagnarskylduna er einnig rétt að benda á þau ákvæði réttarfarslögjafarinnar sem ætlað er að tryggja trúnað við ákveðnar aðstæður. Þannig er vitni óheimilt án leyfis þess sem í hlut á að svara spurningum um einkahagi manns sem því hefur verið trúað fyrir eða það hefur komist að í starfi sem endurskoðandi, félagsráðgjafi, lögfræðingur, lyfsali, læknir, prestur, sálfræðingur eða aðstoðarmaður einhvers þessara eða í öðru starfi sem viðlíka trúnaðarskylda fylgir, sbr. b. liður 2. mgr. 53. gr. eml. og b. liður 2. mgr. 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (eftirleiðis skammstafað sml.). Þá gildir hið sama um atriði sem vitni hefur komist að í opinberu starfi og á að fara leynt og leyndarmál um viðskipti, uppgötvanir eða önnur slík verk á vinnustað samkvæmt c. og d. liðum beggja ákvæðanna.

Á b. lið 2. mgr. 53. gr. eml. reyndi t.d. í *Hrd. 27. janúar 2014 (810/2013)*, þar sem leyst var úr ágreiningi um skyldu lögmanns til að gefa skýrslu fyrir dómi án þess að mál hafði verið höfðað samkvæmt 2. mgr. 77. gr. laganna. Í dómi Hæstaréttar var fallist á kröfu sóknaraðila að hluta en henni hafnað að öðru leyti, m.a. með vísan til þess að ein spurningin sem beina átti að lögmanninum tengdist atriðum sem honum hefði sem lögmanni verið trúað fyrir eða hann komist að vegna þeirra starfa sinna. Í *Hrd. 2000, bls. 1965 (189/2000)* var einnig hafnað kröfu lögreglunnar um að prestur, sem aðstoðað hafði unga stúlku við að segja móður sinni frá

<sup>23</sup> Sbr. Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi. 2. útgáfa*, bls. 374.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

kynferðislegri áreitni af hendi föður hennar, gæfi skýrslu fyrir dómi vegna rannsóknar á ætluðum brotum með vísan til undanþágu frá vitnaskyldu samkvæmt b. lið 1. mgr. 55. gr. þágildandi laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

### **2.5 Takmarkanir á aðgangi að upplýsingum með vísan til einkahagsmuna**

Í bæði stjórnslulögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 140/2012 er að finna tilteknar heimildir til þess að takmarka aðgang að gögnum með vísan til einkahagsmuna. Enda þótt slíkar takmarkanir feli ekki í sér eiginlega þagnarskyldu snúast verndarhagsmunirnir í reynd að því sama og í tilviki flestra þagnarskylduákvæðanna. Þá er ljóst að of víðtækur aðgangur að gögnum eða upplýsingum, sem ekki samrýmist ákvæðum laganna um heimilar takmarkanir, getur falið í sér þagnarskyldubrot sem er refsivert samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga. Er því rétt, samhengisins vegna, að nefna helstu ákvæðin stuttlega.

Í 5. gr. upplýsingalaga kemur fram sú meginregla að veita beri almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varði tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem greini í 6.-10. gr. laganna. Í 9. gr. laganna er síðan sérstakt ákvæði um takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna. Þar segir nánar tiltekið að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Enn fremur að sömu takmarkanir gildi um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Þá segir í 10. gr. laganna að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, m.a. þegar upplýsingar varða öryggi ríkisins eða varnarmál, samskipti við önnur ríki eða fjölpjórðastofnanir, efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins o.fl.

Auk þessa er í 16. og 17. gr. stjórnslulaga að finna takmarkanir á upplýsingarétti með vísan til m.a. ríkari almanna- eða einkahagsmuna.

## **3. Ýmsar birtingarmyndir uppljóstraraverndar í íslenskum rétti**

### **3.1 Almenn**

Enda þótt núgildandi löggjöf mæli ekki með heildstæðum hætti fyrir um vernd uppljóstrara eins og gert er ráð fyrir í fyrirliggjandi frumvarpi um efnið er ljóst að þegar er víða að finna ákvæði í þá veru og eins reglur sem a.m.k. með óbeinum hætti vernda uppljóstrara. Þegar slíkar reglur eru skoðaðar kemur í ljós að markmiðið er jafnan að tryggja opinbera og upplýsta umræðu um mikilvæg málefni sem varðar almannahag og almenningur hefur hagsmuni af að fari fram. Í næstu köflum verður vikið nánar að þessum atriðum.

### 3.2 Aukið upplýsinga- og tjáningarfrelsi í þjóðfélagsumræðunni

Eftir lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og breytingar á mannréttindakafila stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er óhætt að segja að tjáningarfrelsinu hafi vaxið fiskur um hrygg hér á landi.<sup>24</sup> Er þetta í samræmi við réttarþróun í Evrópu, þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á vernd tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsinga-frelsis, einkum að því er varðar upplýsingar og fréttir af hverskyns þjóðfélagsmálefnum. Tjáning sem líta má á sem framlag til opinberrar umræðu eða umhugsunar um þjóðfélagsmál eða annað málefni sem varðar almenning (e. political speech) nýtur þannig ríkistrar verndar bæði 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þetta á t.d. við um nærgöngula gagnrýni á störf ráðamanna þjóðfélagsins, stjórnmalamanna og embættismanna, sem og þær stofnanir sem þær tengjast.<sup>25</sup> Slík opinber umræða virðist að öðru leyti skilgreind með rúmunum hætti og margt sem ekki tengist stjórnmalum með beinum hætti getur talist til umræðu m þjóðfélagsmál. Í *Hrd. 23. janúar 2009 (321/2008)* var t.d. talið að tiltekin ummæli sem féllu í ritdeilu tveggja einstaklinga voru skoðuð í samhengi við alla stjórnmalumræðu í aðdraganda alþingiskosninga 2007 og talin liður í henni, þó svo ummælin sem deilt var um hafi ekki með beinum hætti skírskotað til þeirra. Hér getur þó einnig fallið undir annars konar umræða sem snertir almenning, svo sem um meðferð almannafjár, dýravernd, baráttuna gegn fíkniefnanotkun, heilbrigðismál, málefni vinnumarkaðar og launamál.<sup>26</sup> Þá myndi umræða um félags-, menningar- og umhverfismál einnig teljast til þess háttar umræðu.<sup>27</sup> Þegar umræða hefur slíka opinbera skírskotun geta jafnvel viðkvæmir einkahagsmunir, sem almennt njóta ríkrar verndar, þurft að víkja fyrir hagsmunum almennings af opinni þjóðfélagsumræðu. Þetta má t.d. ráða af *Hrd. 2006, bls. 2759 (541/2005)*, þar sem birting tölvupóstsamskipta J án samþykkis hennar var talin réttlæt看leg þrátt fyrir að slík birting væri almennt refsiverð samkvæmt 229. gr. almennra hegningarlaga. Um þetta sagði í Hæstarétti:

Skrif blaðsins höfðu að geyma efni, sem átti erindi til almennings og varðaði mál, sem miklar deilur höfðu staðið um í þjóðfélaginu. Þótt jafnframt hafi verið greint í umfjöllun blaðsins frá fjárhagsmálefnum áfrýjanda voru þau svo samfléttuð fréttæfninu í heild að ekki varð greint á milli. Verður fallist á með stefnda að ekki hafi verið gengið nær einkalífi áfrýjanda en óhjákvæmilegt var í opinberri umræðu um málefni, sem varðaði almenning.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 54-55.

<sup>25</sup> Eiríkur Jónsson: „Miskabætur vegna ólögmatrar meingerðar gegn æru samkvæmt b-lið 1. mgr. 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993“, bls. 54.

<sup>26</sup> Páll Þórhallsson: „Tjáningarfrelsi“, bls. 373.

<sup>27</sup> Jens Elo Rytter: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret*, bls. 278-279.

<sup>28</sup> Þess má geta að J kvartaði til mannréttindadómstóls Evrópu. Taldi hún að íslenska ríkið hefði vanrækt að vernda friðhelgi einkalífs hennar. Í *ákv. MDE, Jónína Benediktsdóttir gegn Íslandi, 16. júní 2009 (38079/06)* komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ekkert benti til þess að íslenska ríkið hefði ekki gætt jafnvægis milli tjáningarfrelsis Fréttablaðsins samkvæmt 10. gr. MSE og réttar J til friðhelgi einkalífs samkvæmt 8. gr. MSE. Tók dómstóllinn fram að Fréttablaðið hefði ekki gengið á rétt J til friðhelgi einkalífs umfram það sem óhjákvæmilegt

Hér má einnig benda á *Hrd. 10. desember 2015 (238/2015)*, þar sem Hæstiréttur leit til þess að ætluð meiðandi ummæli í meiðyrðamáli hefðu lotið að viðskiptamálefnum aðila sem hefði hlotið mikla umfjöllun um fjölmiðla. Umfjöllunin ætti erindi við almenning og væri hluti mikilvægrar þjóðfélagsumræðu.

### **3.3 Þjóðfélagsumræðan, uppljóstrun og vernd heimildarmanna**

Uppljóstrun getur gegnt sérstöku hlutverki þegar kemur að þjóðfélagsumræðunni. Hún leiðir enda oft til þess að upplýsingar, sem annars hefðu ekki litið dagsins ljós en varða sannanlega almannahagsmuni, verða opinberar með viðeigandi viðbrögðum eftir atvikum. Eins og áður segir eru fjölmörg dæmi þess bæði hérlendis og erlendis að slíkum upplýsingum sé miðlað með tilheyrandi þjóðfélagsumfjöllun í kjölfarið. Það er þó ekki einungis í tilviki hinna þröngt skilgreindu uppljóstrana, þ.e. uppljóstrana í vinnusambandi eins og fyrirbyggjandi frumvarp tekur til, sem á slíkar afhjúpanir reynir, enda ýmis önnur tilvik sem geta talist til einskunar „uppljóstrunar“ eða afhjúpunar um málefni sem varða almenning. Hin þrönga skilgreining á uppljóstrara er enda, eins og áður var vikið að, ekki algild. Hér má sem dæmi nefna einstakling sem lekur viðkvæmum gögnum um ráðamenn þjóðarinnar sem hann kemst að utan vinnu sinnar eða blaðamann sem birtir upplýsingar sem t.d. eru háðar bankaleynd. Í slíkum tilvikum ræðst niðurstaðan um lögmati umfjöllunar eða birtingu gagna af heildarmati á annars vegar tjáningarfrelsi og hins vegar friðhelgi þeirra sem í hlut eiga þar sem hagsmunir almennings og þörf fyrir lýðræðislega umræðu um málið verður ráðandi. Þekktustu dæmin hér á landi, a.m.k. á síðari árum, varða hins vegar uppljóstranir, upplýsingagjöf eða „leka“ þar sem viðkomandi einstaklingur hefur ekki stigið sjálfur fram heldur afhent fjölmiðlum upplýsingar sem þeir síðan fjalla um. Í þeim tilvikum hefur ekki endilega alltaf verið um eiginlega „uppljóstrara“ að ræða í þrengsta skilningi þess orðs, heldur einfaldlega einstakling sem hefur komið upplýsingum á framfæri án tillits til þess hvort viðkomandi sé í þeirri stöðu sem uppljóstrun vísar til í fyrrgreindum skilningi. Þegar svona háttar til ræðst vernd viðkomandi einstaklings að verulegu leyti af meginreglu fjölmiðlaréttar um vernd heimildarmanna. Reglan felur það í sér að fjölmiðlum verður almennt ekki gert að upplýsa um heimildarmenn eða heimildargögn að baki umfjöllun um málefni sem varðar almenning. Eru rökin þau að sé nafnleyndin ekki tryggð geti það orðið til þess að upplýsingar, sem á annað borð eiga erindi til almennings, verði ekki látnar í té vegna ótta heimildarmanna við að upplýst verði um nöfn þeirra. Er regluna að finna í löggjöf

---

var til þess að fjalla um mál sem hafði verið í brennidepli og átti erindi til almennings. Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 324.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

flestra vestrænna þjóða og stofnanir eins og Mannréttindadómstóllinn og Evrópuþingið hafa lagt áherslu á að beita veri slíka vernd.<sup>29</sup>

Í íslenskum rétti birtist reglan víða í löggjöf. Í fyrsta lagi í 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi.<sup>30</sup> Þetta má t.d. skýrlega ráða af *Hrd. 2. maí 2014* þar sem Hæstiréttur sló föstu að verndin væri hluti af tjáningar- og fjölmiðlafrelsi samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar:

Til þess að tryggja að fjölmiðlar geti sinnt þessu hlutverki er mikilvægt að fjölmiðlamenn geti heitið heimildarmönnum sínum trúnaði sem haldi þegar þrýst er á þá að upplýsa hvaðan þeir hafi fengið upplýsingarnar. Ella er hætt við að upplýsingar, sem geta haft þýðingu fyrir almenning, komi síður upp á yfirborðið. Af þessum sökum er litið á trúnaðarskyldu fjölmiðlamanna gagnvart heimildamönnum sem mikilvægan þátt í tjáningarfrelsi fjölmiðla sem varið er af 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í öðru lagi er skýrlega kveðið á um regluna í 25. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla, þar sem fjallað er um bæði vernd heimildarmanna og heimildargagna, og í þriðja lagi á vettvangi réttarfarslögjafarinnar; annars vegar í a. lið 2. mgr. 53. gr. eml. og hins vegar a. lið 1. mgr. 119. gr. sml. Þar er gert ráð fyrir því að vitni, sem leitt er fyrir dóm, sé óheimilt að tjá sig án leyfis um höfund eða heimildarmann að riti, grein, frásögn eða tilkynningu sem hefur birst án nafngreiningar.<sup>31</sup> Síðargreinda ákvæðið er frávikjanlegt að því leyti að dómari í sakamálum getur ákveðið, vegna þeirrar meginreglu sakamálaréttarfars að leiða beri hið sanna í ljós, að víkja frá verndinni ef ríkari hagsmunir eru af því að spurningunum verði svarað en trúnaði haldið, sbr. 3. mgr. 119. gr. sml. Mat dómara að því leyti er háð alvarleika sakargifta, en eftir því sem þær verða alvarlegri aukast líkur á að trúnaði verði aflétt.<sup>32</sup> Á ákvæðið reyndi t.d. í máli Agnesar Bragadóttur, blaðamanns á Morgunblaðinu, vegna greinaskrifa hennar árið 1995 um endalok Sambands íslenskra samvinnufélaga og aðkomu stjórnenda Landsbanka Íslands að uppgjöri þess. Voru greinarnar m.a. byggðar á upplýsingum sem hafði verið lekið úr bankanum. Í niðurstöðu Hæstaréttar í *Hrd. 1996, bls. 40* var hafnað kröfu Rannsóknarlögreglunnar um að Agnesi yrði gert að veita upplýsingar um heimildarmann sinn á þeim forsendum að fyrirliggjandi hagsmunir, þ.e. að upplýsa um hver hefði lekið gögnum bankans, væru ekki það miklir að ástæða væri til að víkja heimildarmannaverndinni til hliðar. Var í því sambandi m.a.

<sup>29</sup> Sjá m.a. ályktun Evrópuþingsins nr. A5-0450/2002 (Resolution on the situation concerning basic rights in the European Union). Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 181.

<sup>30</sup> Sjá t.d. MDE, Goodwin gegn Bretlandi, 27. mars 1996 (17488/90), *Hrd. 255/2014* og *Hrd. 29/2018*.

<sup>31</sup> Sjá nánari umfjöllun um reglurnar hér Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 177-185, Páll Sigurðsson: *Fjölmiðlaréttur. Meginþættir réttarumhverfis fjölmiðlanna*, bls. 285-308, og Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson: „Um nafnleynd og vernd heimildarmanna fjölmiðla“.

<sup>32</sup> Þskj. 215, 139. lögþ. 2010-11, bls. 141.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

vísað til þess að 1. mgr. 53. gr. þágildandi laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 ætti rætur að rekja til ákvæða stjórnarskrár og mannréttindasáttmála um tjáningarfrelsi og byggðist á þeim sjónarmiðum að almenningur ætti rétt á að fá að fylgjast með þjóðfélagsmálum. Yrðu ábyrgðarmenn efnis að gefa upp heimildarmenn sína gæti það orðið til þess að efni sem ætti erindi til almennings birtist ekki. Í niðurlagi dómsins sagði síðan að umfjöllun um skuldaskil sambandsins og starfshætti lánastofnana gæti haft almennt gildi í þjóðfélagsumræðunni auk þess sem nauðasamningi sambandsins væri lokið og því ekki lengur sömu hagsmunir tengdir trúnaðarupplýsingunum. Fyrirliggjandi hagsmunir þóttu þannig ekki það veigamiklir að réttlætt gæti að heimildarverndinni yrði aflétt.<sup>33</sup>

Í „lögbanasmálinu“ svokallaða, sem lyktaði með *Hrd. 22. mars 2019 (29/2018)*, reyndi á svipað hagsmunamat en þar var einnig hafnað að víkja heimildarmannaverndinni til hliðar í þágu rannsóknar máls. Eins og frægt er orðið laut síðarnefnda málið að lögbanni sem sýslumaður lagði við umfjöllun Stundarinnar og Reykjavík Media ehf. um viðskipti þáverandi forsætisráðherra og tengdra aðila dagana fyrir hrun bankakerfisins í október 2008. Í mjög stuttu máli lyktaði málinu að því er varðaði þann þátt sem laut að viðkomandi uppljóstrara þannig að Hæstiréttur taldi útilokað að tryggja að svör við tilteknum spurningum, sem krafist var að yrðu svarað, gætu ekki veitt vísbendingar um það frá hverjum gögnin sem uppljóstrað var stöfuðu. Með hliðsjón af hinni ríku vernd heimildarmanna yrðu hagsmunir viðkomandi blaðamanna af því að fá haldið upplýsingunum leyndum að ganga fram. Þá sagði í forsendum dómsins:

„Svo sem nánar er rakið í héraðsdómi hefur rík heimildavernd blaðamanna verið staðfest, bæði í dómum Hæstaréttar sem og dómum Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. meðal annars dóm réttarins í máli Goodwin gegn Bretlandi 27. mars 1996. Forsenda fyrir því að fjölmiðlar geti rækt hlutverk sitt er að þeir geti aflað upplýsinga um mál sem hafa þýðingu fyrir almenning og miðlað þeim án afskipta annarra. Einn þáttur í þessu sjálfstæði fjölmiðla er að þeir geti tekið við slíkum upplýsingum í trúnaði án þess að þurfa að gera grein fyrir hvaðan eða frá hverjum þær stafi, sbr. dóm Hæstaréttar 16. júní 2014 í máli nr. 403/2014.“

Í svokölluðu „Lekamáli“ reyndi á þagnarskyldubrot starfsmanns innanríkisráðuneytisins eftir að minnisblaði, sem útbúið hafði verið í ráðuneytinu og innihélt viðkvæmar persónuupplýsingar nafngreinds hælisleitanda, var lekið til fjölmiðla. Um var að ræða tvö mál, en í því fyrra, *Hrd. 2. maí 2014 (255/2014)* krafðist lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu þess að fréttastjóra mbl.is yrði gert að svara spurningum um frétt sem birtist á vefsíðunni um málið, m.a. um hvernig fjölmiðillinn hefði komist yfir fyrrgreint minnisblað. Í dómi héraðsdóms, sem staðfestur var í Hæstarétti, kom fram að ekki hefði verið leitað allra leiða sem færar væru til

<sup>33</sup> Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 186.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

Þess að upplýsa málið og því væri ekki nauðsyn til þess að grípa til þess að aflétta heimildarmannaverndinni samkvæmt 3. mgr. 119. gr. sml. Í síðara málinu, *Hrd. 16. júní 2014 (403/2014)*, sem laut að sömu spurningum, tók Hæstiréttur fram að úrslit í sakamáli, sem höfðað kynni að verða gegn starfsmanni innanríkisráðuneytisins fyrir brot á þagnarskyldu, gæti ráðist af því að upplýst yrði um hvernig og frá hverjum minnisblaðið hefði borist blaðamönnum. Skilyrðum 3. mgr. 119. gr. sml., um að ríkari hagsmunir stæðu til þess að fréttastjóranum svaraði spurningunum en að hún héldi trúnað við heimildarmann sinn, væri hins vegar ekki fullnægt. Kom fram í því sambandi að málefni hælisleitenda hefðu mikið verið rædd á opinberum vettvangi og því væri eðlilegt að um þau væri fjallað í fjölmiðlum og að sú umfjöllun væri eftir atvikum byggð á frásögn manna sem ekki vildu láta nafns síns getið. Að teknu tilliti til þessa yrði ekki talið að sýnt hefði verið fram á að hagsmunir af því að halda trúnað við höfund og heimildarmann fréttarinnar þyrftu að víkja fyrir þeim hagsmunum að fréttastjóranum væri gert að svara umræddum spurningum í því skyni að upplýsa það mál sem til rannsóknar væri. Var úrskurður héraðsdóms, þar sem kröfu lögreglustjórans var hafnað, því staðfestur.<sup>34</sup>

Af framansögðu er ljóst að af meginreglunni um vernd heimildarmanna getur í reynd leitt einskonar uppljóstraravernd, a.m.k. þegar um er að ræða upplýsingar sem eiga erindi í þjóðfélagsumræðuna og ríkari hagsmunir eru af því að líti dagsins ljós en að upplýsa um möguleg undanfarandi þagnarskyldubrot.

Mannréttindadómstóllinn hefur einnig lagt ríka áherslu á mikilvægi meginreglunnar um vernd heimildarmanna og kveðið fast að orði um að verndin nái ekki bara til þess að ljóstra upp um nafn heimildamannsins heldur einnig annarra atriða sem geta með óbeinum hætti varpað ljósi á viðkomandi. Í *MDE Becker gegn Noregi, 5. janúar 2018 (21272/12)* var verndin t.d. látin á til spurninga blaðamanns um samskipti hans við heimildarmann og í *MDE Nagla gegn Lettlandi, 16. október 2013 (73469/10)* kom fram að leit á jafnvel minnislyklum eða tölvum blaðamanna gæti vakið upp áleitnar spurningar í tengslum við vernd heimildarmanna. Þá verður af *MDE, Financial Times Ltd. o.fl. gegn Bretlandi, 15. mars 2010 (821/03)* ráðið að verndin tekur einnig til afhendingar heimildargagnanna sjálfra.

### 3.4 Ýmis lagaákvæði um vernd uppljóstrara

Eins og áður sagði er í lögum þegar að finna ákveðna vernd uppljóstrara. Þannig segir í 13. gr. a laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann

---

<sup>34</sup> Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 188.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

hefur orðið áskynja um í starfi. Þó svo að ákvæðið sé ekki mjög nákvæmt má a.m.k. ganga út frá því að uppsögn opinbers starfsmanns sé við þessar aðstæður óheimil ásamt öðrum starfsmannaréttarlegum úrræðum á borð við áminningu og tilfærslu í starfi.<sup>35</sup> Þá er í 41. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 fjallað um tjáningarfrelsi starfsmanna ríkis og sveitarfélaga um atriði er tengjast starfi viðkomandi og tekið fram að undir þagnarskyldu falli ekki upplýsingar um lögprot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.<sup>36</sup> Hér má einnig nefna 18. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis þar sem fjallað er með ítarlegum hætti um vernd þeirra sem greina frá brotum í starfsemi þeirra sem falla undir starfssvið umboðsmanns, sbr. 1. mgr. 18. gr., og tekið fram í 4. mgr. greinarinnar að óheimilt sé að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem í góðri trú hefur veitt umboðsmanni upplýsingar sem leitt hafa til athafna umboðsmanns vegna upplýsingagjafarinnar. Eins er í 60. gr. b laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki tekið fram að fjármálafyrirtæki skuli tryggja að starfsmaður sem í góðri trú hefur tilkynnt um brot, möguleg brot og tilraunir til brota á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum njóti verndar gegn misrétti sem rekja megi til upplýsingagjafarinnar. Einnig segir í 24. gr. laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka að þegar tilkynningaskyldur aðili, starfsmenn eða stjórnendur veita lögreglu upplýsingar í góðri trú samkvæmt lögumum teljist það ekki brot á þagnarskyldu og valdi ekki refsí- eða skaðabótaábyrgð.

Auk framangreinds er að finna í lögum ákvæði um refsileysi eða mildun refsingar þeirra sem upplýsa um brot sem þeir kunna sjálfir að hafa átt aðild að, sbr. t.d. 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 9. tölul. 1. mgr. 9. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.<sup>37</sup> Í síðarnefnda tölulíðnum segir að taka beri til greina við mat á refsihæð hvort viðkomandi hefur veitt af sjálfsdáðum aðstoð eða upplýsingar sem hafa verulega þýðingu við að upplýsa brot hans, aðild annarra að brotinu eða önnur brot. Þá er ákærvaldinu heimilt að láta hjá líða að ákæra þann sem upplýsir um brot, sbr. t.d. 9. gr. laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Hér má einnig nefna 1. mgr. 12. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, en þar segir að óheimilt sé að láta mann gjalda þess ef hann hefur látið rannsóknarnefndinni sem starfar á grundvelli laganna í té upplýsingar sem hafa þýðingu fyrir rannsóknina.

---

<sup>35</sup> Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson: „Uppljóstravernd opinberra starfsmanna“. Óbirt handrit. Greinin verður birt í riti sem gefið verður út árið 2020 í tilefni af 25 ára afmæli stjórnsýslulaga.

<sup>36</sup> Ákvæðið kom inn í lögina á grundvelli laga nr. 71/2019 sem breyttu stjórnsýslulögum þannig að nýr kafli bættist við um tjáningarfrelsi og þagnarskyldu opinberra starfsmanna.

<sup>37</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 5.



## TÍMARIT LÖGRÉTTU

Auk þessa má nefna, þótt ekki hafi á það reynt í sama mæli hér á landi og hjá Mannréttindadómstólnum, að mögulegar varnir uppljóstrara í nógildandi lagaumhverfi gætu verið að íþyngjandi viðbrögð við ætluðum þagnarskyldubrotum fælu einfaldlega í sér brot gegn 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Í ljósi þess sem áður greinir, og þeirra forsendna sem liggja til grundvallar fyrirbyggjandi frumvarpi, væri slíkur málalíbúnaður a.m.k. ekki úr lausu lofti gripinn.

Þrátt fyrir framangreint er gildandi regluverk að ýmsu leyti brotkennt og ekki til samræmis við sívaxandi áherslu á heilstæða löggjöf er tryggi vernd uppljóstrara, eins og segir í fyrirbyggjandi frumvarpi.<sup>38</sup>

### **4. Hvað felst í fyrirbyggjandi frumvarpi um vernd uppljóstrara?**

#### **4.1 Inngangur**

Eins og áður segir er með frumvarpinu stefnt að því að sett verði heildarlög um vernd uppljóstrara sem ætlað er að stuðla að því að upplýst verði um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi og þannig draga úr henni. Eins er ætlunin samkvæmt framansögðu að koma í veg fyrir að starfsmenn séu beittir viðurlögum eða annars konar órétti í kjölfar uppljóstrunar. Í 1. gr. frumvarpsins segir þannig:

Lög þessi gilda um starfsmenn sem greina í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitenda þeirra, hvort sem þeir starfa hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði. Með ámælisverðri háttsemi er vísað til hátternis sem stefnir almannahagsmunum í hættu, t.d. hátterni sem ógnar heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi, án þess að um sé að ræða augljóst brot á lögum eða reglum.

Markmið laganna er að stuðla að því að upplýst verði um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi og þannig dregið úr slíku hátterni.

Ytri uppljóstrun, sbr. 3. gr., er að jafnaði ekki heimil nema innri uppljóstrun, sbr. 2. gr., hafi fyrst verið reynd til þrautar.

#### **4.2 Hver er starfsmaður í skilningi frumvarpsins?**

Af 1. gr. verður ráðið að frumvarpið tekur bæði til starfsmanna hins opinbera og á einkamarkaði. Þá verður af athugasemdum við frumvarpið ráðið að skilgreiningin er að öðru leyti rúm og tekur þannig bæði til núverandi og fyrrverandi starfsmanna, sé almennum skilyrðum verndar á annað borð fullnægt. Sá rúmi skilningur sem lagður er í hugtakið starfsmaður leiðir einnig til þess að reglurnar ná til sjálfstæðra verktaka sem taka að sér verkefni á grundvelli verksamninga eftir því sem við á.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 5.

<sup>39</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 12.

### 4.3 Skilyrðið um góða trú starfsmanns

Með ámælisverðri háttsemi samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er vísað til hátternis sem „stefnir almannahagsmunum í hættu, t.d. hátterni sem ógnar heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi, án þess að um sé að ræða augljóst brot á lögum eða reglum“. Í kröfunni um góða trú felst að starfsmaðurinn hafi haft góða ástæðu til að telja þær upplýsingar sem hann miðlaði sannar, en jafnframt að hann hafi talið í þágu almennings að miðla þeim og að hann ætti ekki annan kost til að reyna að koma í veg fyrir umrædda háttsemi. Í því sambandi er ekki útilokað að vernd haldist þótt síðar komi í ljós að upplýsingar hafi reynst rangar, enda er einungis gert að skilyrði að um góða trú sé að ræða. Áreiðanleiki upplýsinganna skiptir þó vitanlega máli í þeim efnum og ótækt að byggja á góðri trú ef upplýsingar sem viðkomandi hefur greint frá hafa bersýnilega verið rangar. Þá er ljóst að frumvarpið verndar ekki vísitandi miðlun rangra eða villandi upplýsinga eða upplýsingum um smávægileg frávik í þeim tilgangi að koma höggi á vinnuveitendur.<sup>40</sup>

Í *MDE, Bucur og Toma gegn Rúmeníu* 8. janúar 2013 reyndi m.a. á skilyrðið um góða trú en í málinu hafði starfsmaður leyniþjónustu rúmenska ríkisins verið dæmdur í tveggja ára fangelsi fyrir brot á þagnarskyldu eftir að hafa haldið blaðamannafund og greint frá því sem hann taldi vera lögbrot af hálfu stofnunarinnar. Hann hafði áður komið athugasemdum á framfæri til yfirmanna sinna og nefndar sem hafði eftirlit með stofnuninni án þess að það hafi borið árangur. Í málinu leit Mannréttindadómstóllinn sérstaklega til þess að markmið starfsmannsins hefði verið að tryggja að vinnuveitandi hans, opinber stofnun, færi að lögum og stjórnarskrá og að engin ástæða væri til að ætla að annarlegar hvatir hefðu legið að baki uppljóstruninni. Um góða trú hefði því verið að ræða.<sup>41</sup>

### 4.4 Skilyrðið um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi

Reikna má með að skilyrði 1. gr. um brot á lögum vísi til laga í þrengri merkingu, þ.e. settra laga, en ekki í rýmri merkingu, þó svo að það blasi ekki endilega við. Skilyrðið um „aðra ámælisverða háttsemi“ er hins vegar flóknara. Samkvæmt greinargerð við ákvæðið er með þessu vísað til hátternis sem stefnir almannahagsmunum hættu, t.d. heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi, án þess að um sé að ræða augljóst brot á lögum eða reglum. Þó verður almennt að gera ráð fyrir vissu alvarleikastigi og í þeim efnum gert ráð fyrir að litið verði til afmörkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á því hvað teljist til „illegal conduct or wrongdoing“, eins og lagt hefur verið til grundvallar í dómum hans.

<sup>40</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögþ. 2019-2010, bls. 12.

<sup>41</sup> Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson: „Uppljóstraravernd opinberra starfsmanna“. Handrit.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

Að öðru leyti verður að túlka áskilnað 1. gr. um háttsemi „í starfsemi vinnuveitanda“ með rúnum hætti og þá þannig að þar falli undir sérhver háttsemi sem starfsmaður verður áskynja um í starfi sínu. Hér undir myndi einnig falla það sem starfsmenn sem t.d. vinna á vegum síns vinnuveitanda fyrir annan, t.d. starfsmenn starfsmannaleiga, verða áskynja um háttsemi hins síðarnefnda. Hér blasir þó við að verndin tekur ekki til upplýsinga um einstaklinga sem til vinnuveitandans leita, t.d. sjúklinga sem notið hafa þjónustu heilbrigðisstarfsmanna eða þeirra sem t.d. leita til presta eða lögmans.<sup>42</sup>

### 4.5 Innri uppljóstrun

#### 4.5.1 Hvað er innri uppljóstrun?

Frumvarpið greinir á milli innri uppljóstrunar og ytri uppljóstrunar. Um innri uppljóstrun er fjallað í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins, en þar segir að þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu sé þeim sem býr yfir upplýsingum eða gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda hans heimilt að miðla slíkum upplýsingum og gögnum í góðri trú til aðila sem stuðlað getur að því að látið verði af eða brugðist við hinni ólögsmætu eða ámælisverðu háttsemi. Slíkur aðili væri gjarnan næsti yfirmaður en sú staða getur vitanlega komið upp að upplýsingarnar varði viðkomandi yfirmann og þá er við það miðað að heimilt sé að leita til yfirboðara hans. Stundum getur jafnvel eftirlitsstjórnvaldið á viðkomandi sviði verið rétti aðilinn til þess að taka við upplýsingunum. Þannig segir t.d. í 3. mgr. 2. gr. að miðlun samkvæmt greininni geti einnig verið til lögregluþyrvalda eða annarra opinberra eftirlitsaðila sem við eiga, t.d. umboðsmanns Alþingis, ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlits ríkisins. Aðalatriðið er að miðlunin sé til aðila sem geti stuðlað að því að látið verði af eða brugðist við háttsemi án þess að upplýsingarnar eða gögnin verði opinber, enda lýtur ákvæðið að svokallaðri innri uppljóstrun öfugt við ytri uppljóstrun samkvæmt 3. gr. frumvarpsins.<sup>43</sup>

Gert er ráð fyrir að innri uppljóstrun verði skylda í tilviki starfsmanna ríkis og sveitarfélaga og lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu ríkisins.

#### 4.5.2 Hver er skylda móttakanda upplýsinga samkvæmt 2. gr. frumvarpsins?

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins hvílir sú skylda á herðum þeim sem tekur við upplýsingum eða gögnum í gegnum innri uppljóstrun að stuðla að því að látið verði af háttseminni eða brugðist á annan hátt við henni. Er og gert ráð fyrir að viðkomandi greini

<sup>42</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 13.

<sup>43</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 13.

viðkomandi starfsmanni frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið tilefni til athafna og þá hverra. Móttakandinn skal enn fremur gæta leyndar um persónuupplýsingar sem honum berast um þann sem miðlar upplýsingum eða gögnum nema hin síðarnefndi veiti afdráttarlaust samþykki sitt. Felst í þessu að viðkomandi gæti trúnaðar um það hver hafi látið honum í té upplýsingar og gögn og um þær persónugreinanlegu upplýsingar sem gætu leitt það í ljós.<sup>44</sup>

### 4.6 Ytri uppljóstrun

#### 4.6.1 Ytri uppljóstrun eftir að innri uppljóstrun hefur verið reynd.

Af 1. mgr. 3. gr. leiðir að starfsmanni, sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt 2. gr. án þess að það hafi leitt til fullnægjandi viðbragða, er heimilt í góðri trú að miðla upplýsingum eða gögnum til utanaðkomandi aðila, þ. á m. fjölmiðla, svo fremi sem starfsmaðurinn hefur réttmæta ástæðu til að ætla að um háttsemi sé að ræða sem getur varðað fangelsisrefsingu. Tilvísun málgreinarinnar til réttmætrar ástæðu felur í sér ríkari kröfur en um einungis góða trú og þá þannig að upplýsingarnar eða gögnin verða að bera með sér að ástæða sé til að ætla að um háttsemi sem varðað geti fangelsisrefsingu sé að ræða.<sup>45</sup>

#### 4.6.2 Ytri uppljóstrun í þágu brýnna almannahagsmuna

Í 2. mgr. 3. gr. er að finna undantekningu frá framangreindum almennu skilyrðum fyrir ytri uppljóstrun og á það við ef innri uppljóstrun kemur ekki til greina. Þannig er starfsmanni heimilt í algjörum undantekningartilvikum að miðla upplýsingum eða gögnum til utanaðkomandi aðila ef miðlun telst vera „í þágu svo brýnna almannahagsmuna að hagsmunir vinnuveitanda eða annarra verða að víkja fyrir hagsmunum af því að upplýsingum sé miðlað til utanaðkomandi aðila“. Er nefnt sem dæmi öryggi ríkisins eða hagsmunir þess á sviði varnamála, efnahagslega mikilvægir hagsmunir ríkisins, heilsa manna og umhverfið. Á sama hátt og móttakandi upplýsinga samkvæmt 2. gr. er viðkomandi skylt að gæta leyndar um persónuupplýsingar þess sem miðlar upplýsingunum. Í athugasemdum með frumvarpinu er þó áréttað að hér sé um þrönga undantekningarreglu að ræða og því þurfi mikið til að koma svo að miðlun með þessum hætti njóti verndar samkvæmt efni frumvarpsins. Er nefnt sem dæmi að starfsmaður búi yfir upplýsingum um háttsemi sem feli í sér mikla og yfirvofandi hættu á tjóni á umhverfi eða á efnahag landsins þar sem ljóst er að innri uppljóstrun myndi ekki duga eða næðist ekki í tíma. Þá er tekið fram að túlkun greinarinnar muni að verulegu leyti ráðast af hinum undirliggjandi

<sup>44</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 14.

<sup>45</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 15.

mannréttindaákvæðum; annars vegar tjáningarfrelsi samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmálans og hins vegar friðhelgi einkalífs.<sup>46</sup>

### 4.7 Í hverju felst verndin?

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þá vernd sem uppljóstrarar njóta. Aðalatriðið þar er að sé miðlun upplýsinga að fullnægðum skilyrðum 2. og 3. gr. telst hún ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu sem starfsmaðurinn er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. Miðlunin leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á viðkomandi og getur ekki leitt til stjórnsýsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti.

Hér er þó rétt að benda á að 1. mgr. girðir að sjálfsögðu hvorki fyrir að sá sem miðlað hefur upplýsingum verði sjálfur sóttur til saka vegna brota sem hann kann sjálfur að hafa tekið þátt í né að móttakandi upplýsinga tilkynni brot hans til hlutaðeigandi yfirvalda.<sup>47</sup> Hér verður þó að hafa í huga það sem áður sagði um 9. tölul. 1. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og eins 74. gr. um sjónarmið við ákvörðun refsingar, sem felur vitanlega í sér einhvers konar óbeina vernd fyrir alvarlegum afleiðingum þess að upplýsa um lögbrot sem viðkomandi hefur sjálfur tekið þátt í.

Í 2. mgr. 4. gr. er síðan mælt fyrir um að óheimilt sé að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt 2. og 3. gr. Til slíkrar meðferðar telst t.d. að rýra réttindi, breyta starfsskyldum á íþyngjandi hátt, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem miðlað hefur göngum eða upplýsingum gjalda þess á annan hátt. Segir í athugasemdum við frumvarpið að séu leiddar líkur að slíku skuli gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að upplýsingum eða gögnum hafi verið miðlað. Takist sú sönnun ekki skuli gagnaðili greiða viðkomandi bætur fyrir það tjón sem leitt hefur af hinni óréttlátu meðferð, bæði fjártjón og miska. Í 3. mgr. 4. gr. er síðan mælt fyrir um að ef til ágreinings kemur fyrir dómi um stöðu starfsmanns með tilliti til 1. eða 2. mgr. skuli veita starfsmanninum gjafsókn fyrir dómi. Fellur gjafsóknin niður ef sýnt er fram á að starfsmaðurinn hafi ekki verið í góðri trú.<sup>48</sup>

### 4.8 Reglur um verklag á vinnustöðum

Í 5. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að í fyrirtækjum eða öðrum vinnustöðum þar sem eru 50 starfsmenn eða fleiri skuli atvinnurekandi í samráði við starfsmenn setja reglur um verklag við

<sup>46</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 15.

<sup>47</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 16.

<sup>48</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 16-17.

uppljóstrun starfsmanna. Skulu reglurnar vera skriflegar og skilgreina verklag við innri uppljóstrun. Setur ráðherra slíkar reglur fyrir opinberar stofnanir, sbr. 2. mgr. 5. gr., og sveitastjórnir fyrir sveitarfélögin. Vinnueftirlit ríkisins skal birta fyrirmynd að reglum fyrir aðra vinnustaði á vef sínum. Það hefur sömuleiðis eftirlit með því að slíkar reglur séu settar samkvæmt 3. mgr. greinarinnar og getur í þeim efnum gefið út fyriræli um að fyrirtæki setji sér reglur og beitt dagsektum sé ekki farið eftir þeim.<sup>49</sup>

### 5. Lokaorð

Eins og sjá má af framangreindu er nú þegar að finna í íslenskum rétti nokkur ákvæði sem kveða á um vernd uppljóstrara eða einhvers konar óbeina vernd þeirra stíga fram með upplýsingar sem varða almenning, án þess þó að um eiginlega uppljóstrara í skilningi frumvarpsins sé að ræða. Helgast þetta einkum af þeirri meginreglu, sem leiðir af 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að mikilvægt sé að frjáls og óheft umræða um almannahagsmuni fái þrífist í þjóðfélaginu á hverjum tíma en af þeirri reglu leiðir í reynd víðtæk vernd þeirra sem stíga fram með eða birta upplýsingar sem varða almenning. Er því t.d. almennt gengið út frá því að þeir sem miðla til fjölmiðla mikilvægum upplýsingum sem varða almenning megi treysta því að nafnleynd þeirra sé tryggð í hvívetna og þar með möguleg viðbrögð eða viðurlög. Það breytir því ekki að heildarreglur eins og þær sem mælt er fyrir um í frumvarpinu eru þarfar og fela í sér mikilvægt framfaraskref í íslenskum rétti að því er varðar starfsmenn vinnustaða hins opinbera og í einkageiranum. Er og ljóst að verði frumvarpið að lögum hefur aldrei verið stigið eins stórt skref í átt að vernd þeirra sem stíga fram með upplýsingar sem annars væru háðar þagnarskyldu. Þó svo að frumvarpið verndi uppljóstrara vitanlega ekki fyrir öllu því sem þeir kunna að standa frammi fyrir í kjölfar uppljóstrunar girðir það þó a.m.k. að nokkru leyti fyrir að þeir þurfi að sitja undir málsóknum vegna þagnar- og trúnaðarskyldubrota, uppsögnum eða öðrum viðlíka viðbrögðum af hálfu vinnuveitanda í kjölfar uppljóstrana. Í öllu falli leiðir það af sér aukna vernd að þessu leyti og tryggir uppljóstrurum úrræði, svo sem bótarétt, komi til viðbragða af hálfu vinnuveitanda í trássi við lögin. Frumvarpið felur þannig ótvírætt í sér mikilvægt framlag í átt að enn frekari vernd tjáningarfrelsisins og lýðræðislegrar umræðu hér á landi.

---

<sup>49</sup> Þskj. 431 – 362. mál, 150. lögb. 2019-2010, bls. 18.

# TÍMARIT LÖGRÉTTU

## Heimildaskrá

Alþingistíðindi

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*. Reykjavík 2019.

*Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD 2016. Birt á:  
[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection\\_9789264252639-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en)

*Drög að frumvarpi til laga um vernd uppljóstrara*. Birt á samráðsgátt stjórnvalda:  
<https://samradsgatt.island.is>

Eiríkur Jónsson: „Miskabætur vegna ólögmeðrar meingerðar gegn æru samkvæmt b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga“. *Úlfljótur*, 1. tbl. 2007, bls. 25-96.

Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*. Reykjavík 2017.

Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson: „Uppljóstraravernd opinberra starfsmanna“. Óbirt handrit. Greinin verður birt í riti sem gefið verður út árið 2020 í tilefni af 25 ára afmæli stjórnarsýslulaga.

Jens Elo Rytter: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret*. 2. útgáfa. Kaupmannahöfn 2006.

Páll Sigurðsson: *Fjölmiðlaréttur. Meginþættir réttarumhverfis fjölmiðlanna*. Reykjavík 1997.

Páll Þórhallsson: „Tjáningarfrelsi“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 359-389.

*Skýrsla starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnarsýslu*. Forsætisráðuneytið 2018.  
Birt á: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/09/05/Starfshopur-um-eflingu-trausts-skilar-skyrslu/>

*Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkjanna um vernd uppljóstrara*, nr. CM/Rec(2014)7. Evrópuráðið 2014.

Viðar Már Matthíasson: „Trúnaðarskyldan við gerð, framkvæmd og slit samninga“. *Úlfljótur*, 2. tölublað 2000, bls. 190-216.

Tivadar Hüttl og Sándor Léderer: *Whistleblowing in Central Europe*. Public Integrity, 3. bindi 2013.

Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson: „Um nafnleynd og vernd heimildarmanna fjölmiðla“. *Úlfljótur*, 2. tbl. 2008, bls. 257-325.

## TÍMARIT LÖGRÉTTU

### Dómaskrá

#### *Dómar Hæstaréttar Íslands*

Hrd. 22. mars 2019 (29/2018)  
Hrd. 14. janúar 2016 (279/2015)  
Hrd. 17. desember 2015 (263/2015)  
Hrd. 10. desember 2015 (238/2015)  
Hrd. 16. júní 2014 (403/2014)  
Hrd. 2. maí 2014 (255/2014)  
Hrd. 27. janúar 2014 (810/2013)  
Hrd. 23. janúar 2009 (321/2008)  
Hrd. 2006, bls. 2759 (541/2005)  
Hrd. 2001, bls. 4097 (398/2001)  
Hrd. 2000, bls. 1965 (189/2000)  
Hrd. 1999, bls. 857 (252/1998)  
Hrd. 1996, bls. 40

#### *Dómar Héraðsdóms*

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 12. nóvember 2014 (S-651/2014)

#### *Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu*

Dómur MDE í máli Becker gegn Noregi frá 5. janúar 2018 (21272/12)  
Dómur MDE í máli Nagla gegn Lettlandi frá 16. október 2013 (73469/10)  
Dómur MDE í máli Bucur og Toma gegn Rúmeníu frá 8. janúar 2013  
Dómur MDE í máli Heinisch gegn Þýskalandi frá 21. júlí 2011, mál nr. 28274/08.  
Dómur MDE í máli Financial Times Ltd. o.fl. gegn Bretlandi frá 15. mars 2010 (821/03)  
Dómur MDE í máli Marchenko gegn Úkraínu frá 19. febrúar 2009 (40637/04)  
Dómur MDE í máli Guja gegn Moldavíu frá 12. febrúar 2008 (14277/04)

#### *Ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu*

Ákvörðun í máli Jónínu Benediktsdóttur gegn Íslandi, 16. júní 2009 (38079/06)