



Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 12.05.2015
Tilvísun: 201506-0006

Efni: Frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara, 647. mál

Alþýðusamband Íslands veitti umsögn í málinu er það var lagt fram á síðastliðnu löggjafarþingi, nánar tiitekið sem 12. mál. Umsögn sú, sem er hér eftirfarandi, er hér með ítrekuð:

Upplýsingabylting undanfarinna ára hefur leitt til þess að almenningur hér á landi og erlendis, hefur fengið nauðsynlega vitneskju um grófa misbeitingu valds ákveðinna ríkja, þá sérstaklega hvað varðar persónunjúsnir. Í því samhengi er vert að nefna sérstaklega mál Chelsea Manning og Edward Snowden í Bandaríkjunum Norður-Ameríku.

Sagan kennir okkur og ofangreind dæmi sýna að ríki hafa því miður tilhneigingu til misbeitingar valds og jafnvel að snúast gegn borgurum sínum. Því felur frumvarp þetta í sér nauðsynlegan varnagla sem þó vonandi þarf ekki að notast.

Alþýðusamband Íslands telur að það eigi enginn að fara í fangelsi fyrir að segja sannleikann enda sé það lýðræðinu og borgurum alltaf til góða að hafa miklar og réttar upplýsingar. Alþýðusamband Íslands styður því í megindráttum frumvarpið og telur það fela í sér nauðsynlega réttarbót fyrir samfélagið í heild sinni sem og að sjálfsögðu fyrir starfsfólk hins opinbera.

Virðingarfyllst f.h. ASÍ,

Halldór Oddsson hdl.
Lögfræðingur hjá ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Sæðing 1 • Reykjavík
Sími 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. maí 2015.

Félag fréttamanna veitir hér með umsögn um mál nr. 647, frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara, í samræmi við ósk um umsögn dagsett 6. maí síðastliðinn.

Að mati Félags fréttamanna er tilgangurinn með þessu frumvarpi góður. Það er gott mál og reyndar nauðsynlegt að styrkja stöðu þeirra sem ljóstra upp málum sem eiga erindi við almenning.

Félagið gerir hins vegar athugasemdir við að ekkert er minnst á slíka vernd til fjölmiðlafólks í frumvarpinu og aðeins tæpt á þeirra hlutverki í greinargerð og athugasemdum. Þar er minnst á lagaákvæði um vernd heimildarmanna og það má skilja flutningsmenn þannig að það ákvæði veiti þeim nægilega vernd.

Í frumvarpinu er meðal annars lagt til að það eigi ekki að refsa uppljóstraranum ef hann hefur verið í góðri trú með að upplýsingarnar vörðuðu almenning, þó að dómstólar komist að raun um að svo sé ekki. En hvað ef blaðamaður lendir í þessari stöðu? Hvað ef hann metur að málið eigi erindi við almenning (og maður skyldi ætla að fjölmiðill hafi góða tilfinningu fyrir slíku) en dómstólar ekki? Verður þá hægt að refsa honum (eins og dæmi eru reyndar um)? Að mati félagsins þarf að skýra þetta betur.

Það kemur líka fram í athugasemd við 10. gr. frumvarpsins að uppljóstrarinn fær líka vernd þó að gögnin séu afhent fréttamanni sem ekki starfi á fjölmiðlaveitu. Miðað við það gæti þetta þess vegna verið einhver bloggari. Ef lagagreinin gefur þetta í alvöru til kynna gerum við athugasemdir við það. Það er rauður þráður í gegnum frumvarpið að málið þurfi að eiga erindi við almenning, og aftur eiga fjölmiðlar að geta metið það best, enda fást þeir við það á hverjum degi að meta það um ýmis mál.

Félagið leggur til að frumvarpið verði samþykkt með þeirri viðbót að vernd fjölmiðlamannsins sem segir frá því máli sem ljóstrað er uppi um verði betur skýrð.

Virðingarfyllst, fyrir hönd Félags fréttamanna,

Hallgrímur Indriðason, formaður



FJÖLMÍÐLANEFND

Unnur Brá Konráðsdóttir
Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. maí 2015
Mál nr. 2015-1073 / 0.4

Efni : Umsögn um frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara

Fjölmiðlanefnd vísar til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis frá 6. maí 2015 þar sem óskað var eftir umsögn fjölmiðlanefndar vegna frumvarps til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara (þingskjal 1113 — 647. mál). Málið var áður lagt fram á 141. löggjafarþingi og sendi fjölmiðlanefnd erindi með bréfi dags. 18. febrúar 2013. Í bréfinu vísaði fjölmiðlanefnd til þess að fulltrúi frá fjölmiðlanefnd tæki þátt í stýrihópi um framkvæmd þingsályktunar um afgerandi lagalega sérstöðu Íslands varðandi tjáningar- og upplýsingafrelsi, sem mennta- og menningarmálaráðherra hafi skipað. Í ljósi þess að fulltrúi fjölmiðlanefndar tók virkan þátt í starfi stýrihópsins vísaði nefndin til umsagnar Stýrihóps um framkvæmd þingsályktunarinnar hvað frumvarp um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara varðaði. Stýrihópurinn var hins vegar ekki starfandi frá lok árs 2013 þar til nýlega og hefur þar af leiðandi ekki tekið afstöðu til þessa frumvarps. Fjölmiðlanefnd telur því ástæðu til að gera nokkrar efnislegar athugasemdir við frumvarpið.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að uppljóstrurum verði veitt aukin vernd. Er það í samræmi við ályktun þings Evrópuráðsins nr. 1916/2010 sem inniheldur tilmæli þingsins til ráðherranefndar Evrópuráðsins um að semja leiðbeiningareglur um vernd uppljóstrara. Þar eru ríki hvött til að yfirfæra fyrirbyggjandi löggjöf og meta hvort hún standist þau lágmarksskilyrði sem ályktað hafi verið um. Ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti tilmæli CM/Rec(2014)7 um vernd uppljóstrara. Ráðherranefndin beinir þeim tilmælum til aðildarríkja Evrópuráðsins að til staðar sé kerfi í hverju ríki fyrir sig sem ætlað er að vernda einstaklinga sem eru í sérstöku vinnuréttarlegu sambandi og tilkynna eða ljóstra upp um upplýsingar sem varða ógn eða hættu gegn almannahagsmunum. Tilmælunum fylgja enn fremur leiðbeiningarreglur, áþekkar þeim sem fram koma í ályktun þings Evrópuráðsins nr. 1729/2010.

Í frumvarpi til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara er fjallað um bæði innri og ytri uppljóstrun. Með innri uppljóstrun er átt við miðlun upplýsinga um misgerð til videigandi aðila innan þeirrar starfsemi sem upplýsingarnar varða eða til opinbers eftirlitsaðila á því starfssviði. Hugtakið ytri uppljóstrun tekur síðan til miðlunar upplýsinga um misgerð til annarra aðila en taldir eru upp í 4. tölul. eða til almennings með opinberri tjáningu. Í tilmælum Evrópuráðsins nr. CM/Rec(2014)7 sem vísað er til í greinargerð með frumvarpinu er sérstaklega tiltekið að ljóst skuli vera hvert og með hvaða hætti innri og ytri uppljóstrun eigi að eiga sér stað. Fjölmiðlanefnd telur að í frumvarpinu vanti umfjöllun um móttöku upplýsinga frá uppljóstrara eða vettvang þar sem uppljóstranir geta farið fram. Þá vantar jafnframt útfærslu á málsmeðferð og hverjar skyldur móttakanda uppljóstrana séu bæði hvað varðar innri og ytri uppljóstranir.

Fjölmiðlanefnd telur einnig að skýra þurfi með hvaða hætti uppljóstrun geti átt sér stað við sérstakar aðstæður er varða hagsmuni ríkisins og borgaranna almennt. Í tilmælum Evrópuráðsins er sérstaklega vísað til þess að reglurnar skuli taka til þess hvort og þá með hvaða hætti uppljóstranir eigi sér stað er varða öryggi ríkisins, varnarmál, utanríkismál ríkisins og á grundvelli allsherjarreglu.

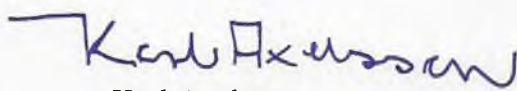
Í 6. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um frávik frá þagnarskyldu. Fjölmiðlanefnd telur að ákvæðið gangi full langt, enda er kveðið á um að engin refsing verði vegna brota á trúnaðar- og þagnarskylduákvæðum laga. Í ákvæðinu er kveðið á um að falla skuli frá saksókn ef miðlun upplýsinga skv. II. kafla laganna brýtur gegn trúnaðar- og starfsskyldum laga nema því aðeins að ríkir almannahagsmunir krefjist málshöfðunar. Er það mat fjölmiðlanefndar að afmarka þurfi með mun skýrari hætti hvort og við hvaða aðstæður heimilt sé að falla frá trúnaðar- og þagnarskyldu í lögum.

Ákvæði um vernd heimildarmanna samkvæmt 25. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 á aðeins við um fjölmiðla sem hlotið hafa leyfi eða skráningu hjá fjölmiðlanefnd. Frumvarpið sem um ræðir tekur til bæði innri og ytri uppljóstrara og er kveðið á um vernd þeirra. Í greinargerð með 10. gr. frumvarpsins segir að í 25. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011 sé að finna ákvæði sem verndar heimildarmenn starfsmanna fjölmiðlaveitna. Þá segir að það ákvæði taki að öllum líkindum yfir afar stóran hóp uppljóstrara sem miðla upplýsingum til fjölmiðlaveitna. Þá er í 10. gr. frumvarpsins lagt til að kveðið verði á um að uppljóstrari eigi jafnframt rétt á nafnleynd ef upplýsingunum er miðlað til fréttamanns *sem ekki starfar hjá fjölmiðlaveitu*. Fjölmiðlanefnd telur að skýra þurfi mun betur samhengi frumvarps til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara og ákvæði um vernd heimildarmanna í 25. gr. laga um fjölmiðla.

Fjölmiðlanefnd vill að lokum benda á að talsverð vinna hefur farið fram við að skoða ýmislegt er varðar vernd uppljóstrara í stýrihópi um framkvæmd þingsályktunar um afgerandi lagalega sérstöðu Íslands varðandi tjáningar- og upplýsingafrelsi, sem mennta- og menningarmálaráðherra skipaði. Þá hélt stýrihópurinn m.a. málþing um vernd uppljóstrara sem fram fór þann 22. janúar 2013. Á málþinginu komu fram ýmsar gagnlegar upplýsingar og ábendingar um þætti er varðar löggjöf um vernd uppljóstrara. Þar kom m.a. fram að reynslan í Evrópu sýnir að mál sem höfðuð eru gegn uppljóstrurum varða jafnframt ýmis ákvæði í höfundarlögum og í lögum um réttindi og skyldur á vinnumarkaði.

Er það mat fjölmiðlanefndar að vinna þurfi frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara mun betur og líta til fleiri þátta, eigi frumvarpið að þjóna tilgangi sínum.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,



Karl Axelsson
formaður



Elfa Ýr Gylfadóttir
framkvæmdastjóri

IMMI, alþjóðleg stofnun um upplýsinga- og tjáningarfrelsi
Austurstræti 14, 101 Reykjavík, Iceland
info@immi.is / http://www.immi.is



Nefndasvið Alþingis

18. maí 2015

IMMI, alþjóðleg stofnun um upplýsinga- og tjáningarfrelsi, fagnar því að fram er komið frumvarp til heildarlaga um miðlun upplýsinga og vernd fyrir uppljóstrara.

Í þingsályktun sem samþykkt var í júní 2010 um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis, ályktaði Alþingi fela ríkisstjórninni að leita leiða til að styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi auk þess sem vernd heimildarmanna og afhjúpenda verði tryggð.

Það frumvarp sem hér liggur fyrir um miðlun upplýsinga og vernd fyrir uppljóstrara fellur mjög vel að þeim markmiðum um vernd uppljóstrara sem þingsályktunin og greinargerð með henni kveður á um.

Meðal nýmæla sem samþykkt frumvarpsins hefði í för með sér er réttarvernd fyrir starfsmenn einkageirans, en í lögum um starfsmenn hins opinbera er að nokkru leyti kveðið á um að þagnarskylda víki til hliðar þegar um er að ræða ólöglegt athæfi. Í frumvarpinu er kveðið á um allar mikilvægar skilgreiningar sem þurfa að vera til staðar, þar á meðal á hugtakinu uppljóstrari, misgerð, innri uppljóstrun og ytri uppljóstrun o.s.frv.

Þá er í frumvarpinu kveðið á um heildstæða vernd fyrir hvers kyns þáttum sem geta haft kælingaráhrif á þá sem búa yfir upplýsingum um misgerð. Er þar um að ræða vernd gegn starfsmissi eða missi lífsviðurværis, ákveðna vernd gegn málsóknum hafi uppljóstrari verið í góðri trú og vernd gegn annarskonar mögulegum hefndaraðgerðum.

IMMI telur mjög brýnt að löggjöf og vernd fyrir uppljóstrara sé fyrir hendi í einum heildstæðum lögum. Uppljóstrarar geta verið hverjir sem er, í hvaða starfi sem er. Þar sem uppljóstrarar eru ekki tiltekin sérhæfð starfsgrein heldur fólk af öllum stigum þjóðfélagsins er mikilvægt að þeir sem íhuga uppljóstrun hafi á einum stað upplýsingar um réttarvernd og þau skilyrði fyrir því að njóta verndarinnar, sem og upplýsingar um skilyrði fyrir því að upplýsa fjölmiðla og almenning beint frekar en að fara í svokallaða innri uppljóstrun fyrst. Án lagaverndar gæti uppljóstrari þurft að þola hefndaraðgerðir atvinnurekanda, stjórnvalda eða annarra sem hagsmuni hafa af því að upplýsingum sé haldið leyndum. Starfsöryggi viðkomandi og fjárhagslegt öryggi kann að vera í húfi eða traust yfirmanns, samstarfsfélaga og jafnvel vina og fjölskyldu. Þá kann upplýsingagjöfin að varða

skaðabóta- eða refsíabyrgð og í einstaka tilvikum getur líf eða líkamlegt öryggi uppljóstrara og fjölskyldu viðkomandi legið við.

Þegar að er gáð er frumvarp þetta ekki eins róttækt og kann að sýnast við fyrstu sýn enda hljóta flestir að geta tekið undir að greiða eigi götu þeirra sem vilja uppræta spillingu og hverskyns ólýðræðislegt eða ólöglegt athæfi hvort heldur sem er í opinbera geiranum eða einkageiranum. IMMI hvetur allsherjar- og menntamálanefnd til að greiða framgang þessa mikilvæga máls í þinginu.

Stofnunin leggur að lokum til, verði útséð um að málið fái lokaafgreiðslu á þessu þingi, að því verði vísað til stýrihóps menntamálaráðherra um framkvæmd þingsályktunar um afgerandi lagalega sérstöðu á sviði upplýsinga- og tjáningarfrelsi sem vitnað var til hér í upphafi. Stýrihópurinn hefur það á verkefnaskrá sinni að undirbúa frumvörp meðal annars um vernd fyrir afhjúpendur.

Virðingarfyllt

Fyrir hönd IMMI,

Guðjón Idir Guðnýjarson
Framkvæmdastjóri IMMI

Nefndasvið Alþingis
B.t. Allsherjar- og menntamálanefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. maí 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara, 647. mál.

Vísað er til tölvuskeytis nefndarsviðs Alþingis dags. 6. maí 2015 þar sem laganefnd Lögmannafélags Íslands var boðið að skila umsögn um ofangreint frumvarp.

Laganefndin bendir á að á 141. löggjafarþingi (þskj. 572 – 453. mál) var efnislega sambærilegt frumvarp lagt fram og skilaði laganefndin umsögn þann 8. mars 2013 af því tilefni (sjá meðfylgjandi bréf). Laganefndin ítrekar hér með þau sjónarmið sem koma fram í umsögninni frá 8. mars 2013.

Laganefnd óskar eftir að fulltrúar hennar fái að koma á fund allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis í því skyni að gera nánari grein fyrir athugasemdum sínum og svara eftir atvikum spurningum nefndarmanna.

Virðingarfyllt,
f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Reimar Pétursson hrl.

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2013.

**Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd
uppljóstrara 141. löggjafarþing, þskj. 572 – 453. mál.**

Laganefnd LMFÍ hefur fengið framangreint frumvarp til umsagnar. Frumvarpið er nýmæli um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara. Laganefnd telur umrætt ákvæði gefa tilefni til eftirfarandi athugasemda.

Markmið laganna eru skilgreind í 1. gr. frumvarpsins og eru þríþætt, að upplýsa um eða koma í veg fyrir misgerð, tryggja vernd uppljóstrara og tengdra aðila og stuðla að gegnsæi um upplýsingar er varða almannahagsmuni og eiga erindi til almennings. Í frumvarpinu er misgerð skilgreind með upptalningu athafna eða athafnaleysis sem geta m.a. talist spillt, ógn gegn umhverfi, vanrækslu hirðuleysi eða yfirsjón. Þarna er um að ræða mjög víðtæka skilgreiningu sem getur tekið til hvers kyns athafna án þess að í þeim felist lögbrot eða brot gegn öðrum reglum en geta samkvæmt frumvarpinu réttlætt veruleg frávík frá þagnaskylduákvæðum laga, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Telur laganefnd að þarna geti verið um að ræða alvarlega veikingu á þeim réttindum sem tryggja á með þagnarskylduákvæðum laga og þörf á að skilgreina mun betur hvers kyns misgerðir geti réttlætt frávík. Að sama skapi er ekkert tekið fram um það hvaða upplýsingar það eru sem eiga erindi til almennings, sbr. c-lið 1. mgr. laganna. Svo víðtæk skilgreining á markmiðum laga sem víkja þagnarskylduákvæðum annarra laga er til þess fallin að valda hættu á ófyrirsjáanlegum afleiðingum.

Skilgreining 1. tölul. 3. mgr. á uppljóstrara vísar til þeirra sem miðla upplýsingum, það er í ósamræmi við skilgreint gildissvið 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem tekur einnig til þeirra sem hyggjast miðla, gera tilraun til að miðla eða eru grunaðir um að miðla upplýsingum.

Óljóst er í hverju yfirstjórn forsætisráðherra fer samkvæmt 3. gr. ákvæðisins og hvaða réttaráhrif leiðbeiningar ráðherra hafa.

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er nægjanlegt til verndar í innri uppljóstrun að uppljóstrari sé í góðri trú. Ekki er tekið fram hvernig trú uppljóstrara skal ákvörðuð en vafinn virðist eiga að falla viðkomandi í hag þrátt fyrir að mögulega hafi verið farið gegn samningsskuldbindingum og lagaákvæðum um þagnarskyldu. Laganefnd bendir á að slík nálgun gæti verið varhugaverð og haft ófyrirséðar afleiðingar. Hið sama gildir um vernd ytri uppljóstrun auk þess sem ekki er fyllilega skýrt hvenær skilyrði stafliða a – f teljast uppfyllt. Þetta getur og leitt til þess að

upplýsingar verði gerðar opinberar þrátt fyrir að engir hagsmunir séu af því og það geti mögulega valdið tjóni. Ástæða er til að skoða nánar hvaða afleiðingar slíkar reglur geti haft.

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er vikið verulega frá þagnarskylduákvæðum laga, þó það eigi ekki við um lög um lögmenn. Því er t.d. vikið frá þagnarskylduákvæðum er gilda um skattyfirvöld, lögreglu, endurskoðendur, starfsmenn banka o.s.frv. Svo víðtækt frávik sem byggir á óljósum skilyrðum sbr. umfjöllun að ofan er til þess fallið að hafa ófyrirséðar afleiðingar. Sömu varnaðarorð eiga við um frávik frá samningsskuldbindingum sem kveðið er á um í 8. gr. frumvarpsins.

Síðari ákvæði frumvarpsins er taka til tiltekinnar verndar uppljóstrara vekja ýmsar spurningar en í ljósi þess að fyrri hluta framvarpsins virðist nauðsynlegt að skýra verulega sem aftur getur haft áhrif á það hvaða vernd er fyrir hendi þá verða ekki gerðar athugasemdir við þessi ákvæði að svo stöddu.

Virðingarfyllt,

Laganefnd Lögmannafélags Íslands.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 18. maí 2015

Tilvísun: 2015050762VEL/--

Efni: Frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara

Persónuvernd vísar til tölvubréfs allsherjar- og menntamálanefndar frá 6. maí 2015 þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara (þskj. 1113, 647. mál á 144. löggjafarþingi).

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að uppljóstrurum, sem miðla upplýsingum um misgerð eða það sem þeir eru í góðri trú um að sé misgerð, verði veitt vernd gagnvart lögsóknum og annars konar aðgerðum.

Persónuvernd ítrekar fyrri umsagnir sínar sem hún hefur áður veitt um efnislega sambærileg frumvörp, sbr. umsagnir frá 8. mars og 13. október 2013, sem sendar voru allsherjar- og menntamálanefnd. Í þeim kom m.a. fram að þegar komið sé á kerfum, sem ætlað er að vernda uppljóstrara, megi telja eðlilegt að skilgreindur sé einhver aðili sem taki við tilkynningum um meintar misgerðir, vegi þær og meti og ákveði viðbrögð. Þá verði að telja eðlilegt að réttindi þeirra sem bornir eru ávirðingum séu skilgreind. Hefur nefndinni nú þegar verið sent afrit af álit nr. 1/2006, um uppljóstranir, frá starfshópi samkvæmt 29. gr. persónuverndartilskipunarinnar nr. 95/46/EB, sem skipaður er fulltrúum persónuverndarstofnana í aðildarríkjum ESB og gegnir ráðgefandi hlutverki um túlkun og beitingu tilskipunarinnar. Ítrekar stofnunin þau sjónarmið sem fram koma í álit hópsins og telur hún brýnt að þau séu höfð að leidarljósi við setningu lagaákvæða um þetta efni.

Einnig ítrekar Persónuvernd fyrri athugasemdir sínar varðandi ákvæði frumvarpsins um frávík frá

Þagnarskyldu, sem nú má finna stað í 6. gr. frumvarpsins. Persónuvernd gerir alvarlegar athugasemdir við framangreint ákvæði þar sem kveðið er á um refsileyti gagnvart trúnaðar- og þagnarskylduákvæðum laga. Í ákvæðinu er lagt til að falla skuli frá saksókn ef miðlun upplýsinga skv. II. kafla laganna brýtur gegn trúnaðar- og starfsskyldum laga nema því aðeins að ríkir almannahagsmunir krefjist málshöfðunar. Persónuvernd telur að ákvæðið þurfi að afmarka nánar en eins og það er nú verður það ekki skilið á annan hátt en að t.d. lækna og aðrir heilbrigðisstarfsmenn megi ávallt rjúfa skyldu sína til þagmælsku um hagi sjúklings, sé slíkt trúnaðarrof þáttur í uppljóstrun samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Með setningu slíks ákvæðis væri litið fram hjá því að friðhelgi einkalífs manna nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í þessu felst að löggjafanum ber skylda til að veita einkalífi manna, þar á meðal viðkvæmum persónuupplýsingum, sérstaka lagavernd. Sú ráðagerð sem kemur fram í 6. gr. frumvarpsins, að veita jafn opna og óskilgreinda undanþágu frá refsivernd á friðhelgi einkalífs manna, án frekari lögákvæðinna skilyrða með því að aflétta þagnarskyldu starfstétta sem fjalla um viðkvæmar persónuupplýsingar, samræmist að mati Persónuverndar ekki sjónarmiðum um meðalhóf og færi því í bága við fyrrgreind ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu. Af tilvísunum í greinargerð frumvarpsins til alþjóðlegar samvinnu á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins um að uppræta spillingu verður auk þess ekki ályktað að svo langt þurfi að ganga til að ná þeim almennum markmiðum sem stefnt skuli að til að vernda uppljóstrara. Varar Persónuvernd sterklega við því að slík regla sé lögfest.

Þá telur Persónuvernd m.a. að skýra þurfi betur samhengi frumvarpsins við aðra löggjöf sem veitir vernd vegna uppljóstrana, sbr. einkum 25. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 um vernd heimildarmanna og ákvæði laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, t.a.m. ákvæði um að hinn skráði eigi rétt á að fá frá ábyrgðaraðila vitneskju um hvaða upplýsingar um hann er eða hefur verið unnið með, og hvaða slíkar upplýsingar koma, sbr. 1. og 4. tölul. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 77/2000.

Persónuvernd leggur að lokum til að nefndin hlutist til um að settur verði á fót starfshópur til að kanna nánar það lagaumhverfi sem nú er til staðar og hvort raunveruleg þörf sé á lagaákvæðum sem þessum og hver reynsla af þeim hefur verið í ríkjum þar sem þau hafa verið sett. Líkt og kemur fram í skýringum við frumvarpið hefur slíkur hópur verið settur á stofn í Danmörku. Telur stofnunin að undirbúningsvinna slíks hóps gæti haft mikla þýðingu til að tryggja vandaða löggjöf á þessu sviði.

Virðingarfyllt


Vigdís Eva Línal

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/DK

Reykjavík, 15. maí 2015

Ríkissaksóknara hefur borist til umsagnar, með tölvupósti allsherjar- og menntamála- nefndar, dags. 6. þ.m., frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara, 647. mál. Ríkissaksóknari veitti umsögn 18. febrúar 2013 um eldra frumvarp á 141. löggjafarþingi. Frumvarpið hefur tekið nokkrum breytingum og verður ráðið að tekið hafi verið að nokkru leyti tillit til fyrri umsagnar ríkissaksóknara.

Um 1. – 5. gr.
Engar athugasemdir.

Um 6. gr.
Í frumvarpinu er ekki kveðið á um hvernig skuli fara með mál opinberra sýslunarmanna sem kunna að falla undir sérstaka stjórnarsýslulöggjöf (stjórnarsýsluviðurlög) eða mál annarra sem teljast vera einkarefsimál. Í þessu sambandi vísast til fyrri umsagnar ríkissaksóknara þar sem eftirfarandi kom meðal annars fram:

„[...] Í öðru lagi brot gegn 230. gr. almennra hegningarlaga um brot opinberra sýslunarmanna gegn þagnarskyldu. Með opinberum sýslunarmanni er átt við mann sem gegnir starfi er opinbera heimild þarf til enda teljist ekki um að ræða brot opinbers starfsmanns í skilningi 136. gr. sömu laga. Í þriðja lagi er um að ræða ýmis brot gegn 228. og 229. gr. almennra hegningarlaga þar sem refsiverð háttsemi lýtur m.a. að því að hnýsast í einkagögn, verða sér úti um ólög- mætan aðgang að tölvugögnum, skýra opinberlega frá einkamálefnum annarra án þess að nægar ástæður séu fyrir hendi er réttlæti verknadinn o.fl. [...].

[...] Telja má að mál vegna meintra brota gegn 230. gr. almennra hegningarlaga séu fátíð í síðari tíma réttarframkvæmd en falli fremur undir sér- staka stjórnarsýslulöggjöf, þ.e. mál vegna meintra trúnaðarbrotu þeirra sem vinna á grundvelli ýmiss konar starfsleyfa eða þjónustusamninga. Ætla má að þess háttar tilvik séu almennt fremur afgreidd innan viðkomandi stjórnarsýslustofnana án þess að þau komi inn á borð refsivörslukerfisins. Mál vegna meints brots gegn 228. og/eða 229. gr. almennra hegningarlaga (hnýsni, greint frá einka- málefnum o.fl.) getur sá einn höfðað sem misgert er við, sbr. 3. tölul. 242. gr. og IV. kafla almennra hegningarlaga, og er þar um að ræða svokallað einkarefsi- mál (einkamál) sem lýtur málsmeðferðarreglum laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Hin síðast greindu mál eru ekki rannsökuð af lögreglu og koma ekki inn á borð hjá ákærvaldinu. [...].

[...] Enn fremur er nauðsynlegt að hugað verði að [...] varðandi meðferð einkarefsimála, sbr. framangreinda umfjöllun um 228. og 229. gr. almennra hegningarlaga. Hugsanlega kann hlutræn refsileysisástæða fremur að eiga við um þann flokk mála þar sem þau falla utan valdmarka ákærvaldsins og máls- höfðun byggir fremur á einkahagsmunum en almannahagsmunum.“

Um 7. - 8. gr.
Engar athugasemdir.

Um 9. gr.

Óskýrt er hvort embættismenn falli undir ákvæðið. Í þessu sambandi vísast til fyrri umsagnar ríkissaksóknara þar sem eftirfarandi kom meðal annars fram:

„Í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er gerður greinarmunur á starfsmönnum ríkisins sem eru annars vegar skipaðir eða settir í embætti (embættismenn) og hinna sem byggja vinnuréttarsamband á ráðningarsamningi (almennir ríkisstarfsmenn), sbr. 22. og 41. gr. laganna. Athygli vekur að í [9.] gr. frumvarpsins er miðað við hugtakið „ráðningarsamningur“ og kann því að vera unnt að draga þá ályktun að embættismenn falli utan við gildissvið [9]. gr.“

Um 10. – 13. gr.
Engar athugasemdir.

Um 14. gr.
Engar athugasemdir eru gerðar við 1. og 2. mgr.

Í 3. mgr. er eingöngu kveðið á um ráðningarsamninga og verður því ráðið að embættismenn njóti ekki réttarverndar. Vísast nánar til athugasemda vegna 9. gr. frumvarpsins.

Ríkissaksóknari ítrekar ábendingu, sem kom fram niðurlagi fyrri umsagnar um vitnavernd uppljóstrara vegna brota þriðja aðila, svohljóðandi:

„Til viðbótar skal tekið fram að það vekur athygli að í frumvarpinu er ekki kveðið á um sérstaka réttarvernd uppljóstrara ef viðkomandi hefur réttarstöðu vitnis við meðferð sakamáls og ástæða er til að ætla að viðkomandi sæti hefndaraðgerðum vegna uppljóstrunar. Það gæti átt við ef upplýsingar sem ljóstrað væri upp um myndu leiða til þess að lögregla byrjaði rannsókn eða ef sakamál væri höfðað fyrir dómi vegna meintra brota þriðja aðila og uppljóstrari hefði þörf fyrir vitnavernd vegna meðferðar málsins, t.d. nafnleynd. Af þessu verður ráðið að flutningsmenn frumvarpsins telji að nægjanlegt sé að styðjast við almennar reglur laga um meðferð sakamála svo fullnægt sé áskilnaði lokamálsliðar 6.1.3.2. í ályktun Evrópuráðsins nr. 1729 (2010), að því er varðar vitnavernd upplýsingagjafa. Um reglur um nafnleynd vitna við meðferð sakamála vísast til 3. mgr. 65. gr. og 8. mgr. 122. gr. laga um meðferð sakamála sem eru miðaðar við ógn gegn lífi, heilbrigði eða frelslis vitnis ellegar sömu hagsmunum náninna vandamanna vitnis sé stefnt í hættu. Má því ætla að vægara birtingarform hefndaraðgerða vegna uppljóstrunar falli utan ákvæðanna, t.d. uppsögn úr starfi, ólögmæt mismunun eða viðskiptahindranir.“



Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari



Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. maí 2015

Umsögn um frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara, 647. mál.

Samtök atvinnulífsins (SA) hafa fengið til umsagnar framangreint frumvarp þar sem lögð er til ný löggjöf um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara. SA telja vandaða viðskiptahætti vera grundvöll heilbrigðs atvinnulífs og fyrirtækjum beri eins og öðrum að fylgja lögum og reglum. Brot í atvinnurekstri eiga ekki að líðast og eru SA sammála því meginmarkmiði að mikilvægt er að upplýst sé um brot sem alvarleg áhrif geta haft á almannahagsmuni. Fyrirliggjandi frumvarp gengur hins vegar mun lengra og ýtir undir að starfsmenn fyrirtækja miðli upplýsingum um mikilvæga hagsmuni þeirra án þess að nokkurt brot í atvinnurekstri liggi fyrir. Það getur skadað orðspor og viðskiptahagsmuni fyrirtækja að ófyrirsynju.

Það er hlutverk eftirlitsstofnanir stjórnvalda að fylgjast með starfsemi fyrirtækja og taka við ábendingum og rannsaka nánar ef tilefni þykir til. Þetta á bæði við um innri starfsemi fyrirtækjanna og eins því sem snýr að neytendum. Einnig birta eftirlitsstofnanir gjaman niðurstöður úr eftirlitsferðum auk þess sem kröfur um birtingu upplýsinga um umhverfismál eru ríkari en á öðrum sviðum. Hvergi í frumvarpinu er fjallað um það samspil og á hvaða tímamarki „ytri uppljóstrun“ verður heimil ef eftirlitsstofnun bregst ekki við með þeim hraða sem viðkomanda þóknast eða sér jafnvel ekki ástæðu til að bregðast við.

Skilgreining frumvarpsins á hugtakinu „*misgerð*“ er afar víðtæk og vantar ákveðið innbyggt mótvægi (e. *checks and balances*). Litlar kröfur eru gerðar til alvarleika mála svo einstaklingur megi víkja megi til hliðar lög- og samningsbundinni þagnarskyldu og geti verið undanþeginn þeirri ábyrgð sem almennt gildir um ábyrgð manna á gjörðum sínum. Þannig vantar inn í frumvarpið ákvæði sem tryggi að málefnaleg sjónarmið búi að baki miðlun upplýsinga og að eitthvert meðalhóf gildi um í hvaða tilgangi megi miðla upplýsingum eins og gerð hefur verið krafa um þegar málefni uppljóstrara hafi komið til kasta Mannréttindadómstóls Evrópu. Þá hefur komið fram sú afstaða Mannréttindadómstólsins að það að koma upplýsingum á framfæri til fjölmiðla eigi að vera neyðarúrræði og að það sé lagt mat á hvort að hagsmunir almennings af því að fá vitneskju um upplýsingarnar séu meiri en tjón þess aðila sem upplýsingarnar varða. Verður að telja mikla hættu á misnotkun t.d. samkeppnisaðila eða óánæðgra starfsmanna verði umrætt frumvarp samþykkt í núverandi mynd að það geti valdið réttaróvissu.

Samtökin telja því frumvarpið vera haldið verulegum annmörkum og líkur séu á mikilli réttaróvissu ef frumvarpið yrði verði samþykkt. Er nauðsynlegt að skoða málið heildstætt, einstök hugtök verði skýrð nánar, skýrt afmarkað hverskonar ríkir almannahagsmunir þurfi að vera til staðar og hugað að aðkomu eftirlitsstofnana sem og réttindum þess sem ávirðingum er beint gegn. Verður að gera ríkar kröfur til þess að réttlætianlegt geti talist að menn geti vikið frá lög- eða samningsbundinni trúnaðarskyldu aðila ásamt almennum reglum um samskipti borgaranna og ábyrgð manna á gjörðum sínum. Slíkt verður ekki gert nema að veð ígrunduðu máli og er þörf á samráði og víðtækri sátt um slíka framkvæmd. Þá telja samtökin jafnframt vera til staðar lagatæknilega annmarka á frumvarpinu.

Auk framangreindra ágalla á frumvarpinu fjölmörg önnur efnisatriði sem skoða þarf nánar og verður hér tæpt á nokkrum greinum frumvarpsins:

Í 6. gr. er fjallað um að uppljóstrar verði undanþegnir saksókn fyrir brot á þagnarskyldu nema að „ríkir almannahagsmunir“ krefjist þess. Vísast í fyrri umfjöllun um mikilvægi þess að þagnarskyldu verði ekki vikið til hliðar nema að „ríkir almannahagsmunir“ réttlæti og að til staðar þurfi að vera málefnalegar forsendur og almannahagsmuni til að réttlæta megi brot á þagnarskyldu. Sambærileg sjónarmið eiga við um 7. og 8. gr. enda þurfi að vera til staðar nægt tilefni til að réttlætanlegt sé að víkja megi alfarið til hliðar allri ábyrgð manna á því tjóni sem hlýst af háttsemi þeirra, sérstaklega í þeim tilfellum þar sem ásakanir reynast ekki vera á rökum reistar.

Í 9. gr. er gert ráð fyrir sérstakri uppsagnarvernd handa uppljóstrurum. Ef veita á sérstaka uppsagnarvernd á almennum vinnumarkaði verða mjög ríkar ástæður að liggja fyrir, enda um að ræða frávik frá meginreglu vinnuréttar. Í ljósi þess hve víðtæk skilgreining frumvarpsins er á „uppljóstrara“, hvaða upplýsingum honum er heimilt að miðla og huglæga afstöðu hans til miðlunar verður ekki fallist á að unnt sé að veita uppljóstrara vernd gegn uppsögnum.

Í 10. gr. er það lýst óheimilt að grípa til skaðlegra aðgerða gagnvart uppljóstrara. Er almennt talið óheimilt að grípa til skaðlegra aðgerða gegn samborgunum sínum og er friðhelgi manna sérstaklega varið í stjórnarskrá og sæta ærumeiðinga refsingu samkvæmt hegningarlögum. Eina efnisatriðið sem myndi því bæta einhverju við núgildandi réttarástand er að óheimilt væri að nafngreina uppljóstrara opinberlega án hans samþykki.

Þá er í 1. og 2. mgr. 11. gr. kveðið á skaðabótarétt uppljóstrara vegna fjárhagslegt tjóns og miska eða ólögumætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu hans en hér er um að ræða vernd sem allir almennir borgarar njóta nú þegar samkvæmt svokallaðri sakarreglu og ákvæði hegningarlaga og stjórnarskrárinnar. Þykir slík tvítekning ekki vera í samræmi við kröfur um vandaða lagasetningu.

Í 13. gr. í umfjöllun um gjafsókn er sagt að uppljóstrari eigi rétt til gjafsóknar vegna málaferla sem tengjast uppljóstrun að uppfylltum skilyrðum b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamál nr. 91/1991. Er óskýrt hvort að með þessari vísun í b-liðinn sé verið að víkja frá því að grunnskilyrði 1. mgr. 126. gr. um að „gjafsókn verði aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar“ þurfi jafnframt að vera uppfyllt. Slíkt hefur verið talið grundvallarforsenda fyrir því að réttlætanlegt sé að skattgreiðendur bergi kostnaðinn og áhættuna af málshöfðun einstakra borgara. Ef það er ekki ætlunin að víkja skilyrðinu um verðugan málstað til hliðar þá bætir ákvæðið engu við núgildandi ákvæði einkamálalaga enda er nóg að annaðhvort skilyrði a- eða b-liðar 1. mgr. 126. gr. sé uppfyllt.

Leggja samtökin til að tekið verði til nánari athugunar áður en lengra er haldið með hvaða hætti svipuð lagaákvæði hafi verið innleidd í rétt nágrannaríkja okkar og hvort einhvern lærdóm megi draga af reynslu þeirra en lagst er gegn því að umrætt frumvarp verði samþykkt í óbreyttri mynd. Samtökin telja jafnframt mikilvægt að haft verði samráð við hagsmunaaðila við samningu nýs frumvarps.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Berglína Halldórsdóttir



Blueprint for Free Speech

Submission to:

The General and Education Committee of Althingi
in respect of the 647. mál, lagafrumvarp þjónusta
144. löggjafarþing 2014–2015 – (Dissemination of
Information and Protection of Whistleblowers).

27 May 2015

Submission to the General and Education Committee of Althingi (the Committee) in respect of the 647. mál, lagafrumvarp þjónusta 144. löggjafarþing 2014–2015 – (Dissemination of Information and Protection of Whistleblowers) (the Bill).

27 May 2015

1. Introduction

Thank you for the opportunity to provide comments to the Committee in respect of the Bill.

Blueprint for Free Speech (**Blueprint**) is an Australian based, internationally focused not-for-profit concentrating on research into 'freedoms' law. Our areas of research include public interest disclosure (whistleblowing), freedom of speech, defamation, censorship, right to publish, shield laws, media law, Internet freedom (net neutrality), intellectual property and freedom of information. We have significant expertise in whistleblowing legislation around the world, with a database of analyses of more than 20 countries' whistleblowing laws, protections and gaps.

Blueprint has long been a supporter of the passage of whistleblower protection law in Iceland. In February 2013, at the last attempt to pass such a law, Blueprint provided a comprehensive submission on this topic to the Judicial Affairs and Education Committee. Although this Bill is different in a certain respects, the essence of the Bill is the same. We repeat and affirm the vigour demonstrated in our support of the previous Bill for this reincarnation and congratulate the parliament of Iceland for coming forward with this impressive and necessary measure. For the Committee's convenience, we have attached this submission as '**Annexure A**'.

Since this time, Blueprint has been involved in numerous projects around the world assisting in the development and passage of legislation designed to protect whistleblowers. Currently, there are over 40 countries considering the passage of whistleblower legislation. We encourage the Committee to go to our website: <https://blueprintforfreespeech.net>, which has a world map indicating the level of progress made by various countries around the world to improve their whistleblower protection law. Additionally, the Committee will also find our report on the G20 Countries concerning the performance and effectiveness of their whistleblower protection laws. This report was presented at the G20 summit in November 2014 and involved a significant consultation process with the justice ministries of the member countries.

2. Progress since 2013

Whilst there have been some minor changes to the Bill between 2013 and today, the essence of the Bill is the same. The important matter to note is that for too long whistleblowers have gone without protection in Iceland and every year that this Bill does not pass is another year where whistleblowers are persecuted and wrongdoing continues to occur.

Whistleblowing is one of the most effective means to guard against corruption and other wrongdoing. In some ways it is the most effective because it relies upon inside information only available to whistleblowers. It needs to be protected because in many cases the particular wrongdoing can be revealed in no other way than by the brave few who come forward and make their disclosures.

We encourage the continued interest of the committees of Althingi, including this one, to examine the finer mechanisms of the Bill. However, we are mostly concerned with the passage of the Bill present with the key characteristics of a modern whistleblower protection regime.

3. The future of whistleblowing protection

In a 2014 submission we made to the Swedish parliament. In that submission we argued that Sweden had the opportunity to be a world leading country for the protection of whistleblowers. This is a mantle held by each of the Nordic countries. Iceland too fits this mantle with a history of progressive and modern politics. Taking the lead in this area provides an improved working environment for employees, better protections for shareholders and a better functioning society for all. Given the worldwide interest in this topic, such leadership also provides a country with significant international stature. It underlines the country's commitment to what is evolving as a new type of human right and a mechanism for a more advanced society. The opportunity is there now not simply to catch the rest of the pack, but to surge forward and create the world's most sophisticated and progressive whistleblower protection regime. In order to achieve this, Blueprint suggests the following additional concepts for consideration in the Proposed Law:

a. Protection from extradition

The Proposed law could provide that a court may order that a whistleblower is not to be extradited to another country if the extradition is sought on a basis connected to the disclosure. In considering such an application, a court must give consideration to:

- (a) the degree of connection between the disclosure and the conduct or circumstances that gives rise to the request for extradition; and
- (b) whether extradition is necessary in all of the circumstances, taking into account the public interest in protecting whistleblowers.

The purpose of such a law would be to protect those who have revealed wrongdoing by exceptionally powerful interests or governments and allowing extradition would put the whistleblower in significant personal danger, or there might be danger to their legal rights or freedoms.

b. Technological anonymity

A law should create infrastructure such that a whistleblower can make a disclosure, and monitor a disclosure through a secure online facility that does not reveal their identity. This builds on the important protections offered above for whistleblowers to whistleblow anonymously, but harnesses technological developments to virtually ensure that this can take place. To embed such protections into the law would further strengthen anonymity protections.

4. Conclusion

Blueprint would like to take the opportunity again to thank the Committee for its time in considering our submission and reiterate its enthusiasm in assisting the Committee further in whatever way it might deem us to be helpful.

We congratulate Althingi for once again considering to pass this vital piece of legislation. Once passed, the Bill will ensure that wrongdoing hidden in the darkest places has a light shone upon it, as well as ensuring the protection of those who have been brave enough to make their disclosure.

Please contact us about this submission or any other matter.

Blueprint for Free Speech
27 May 2015

Annexure 'A'

Blueprint submission to the Judicial Affairs and Education Committee – February 2013

Nefndasvið Alþingis
Judicial Affairs and Education Committee
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
Iceland
By email: nefnadasvid@althingi.is

25 February 2013

Confidential

Dear Members,

**Re: Submission Disclosure of Information and Protection of Whistleblower Bill, (453)
(Lög um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara) (PID Bill)**

Thank you for the opportunity to provide comments on the PID Bill.

Blueprint for Free Speech (**Blueprint**) is an Australian based, internationally focused not-for-profit concentrating on research into 'freedoms' law. Our areas of research include public interest disclosure (whistleblowing), defamation, censorship, right to publish, shield laws, media law, Internet freedom (net neutrality), intellectual property and freedom of information. We have significant expertise in whistleblowing legislation around the world, with a database of analyses of more than 20 countries' whistleblowing laws, protections and gaps.

The PID Bill, if enacted, would become international best practice for public interest disclosure legislation. It would serve as a shining light and firmly establish Iceland as a nation that prefers open government to secrets and in no circumstance tolerates corruption.

Blueprint unequivocally supports the PID Bill for the reasons set out below.

1 Application of the Bill to cover all types of wrongdoing

The PID Bill covers wrongdoing, disclosure of which would be in the public interest. A Disclosure, as provided in Article 2 of the PID Bill includes information about both public and private organisations. This is important because it promotes transparency in public and private institutions as well as ensuring whistleblowers will be afforded the protections under the PID Bill irrespective of the wrongdoing they are revealing. Iceland especially knows and appreciates the importance of both

public and private institutions focusing on transparency as a first defence to corruption and malfeasance.

2 Application of the Bill to cover all types of whistleblowers (Disclosers)

The PID Bill must and does offer protection to those who make a disclosure of wrongdoing in the public interest. It is a very fair Bill; it does not favour a particular class of Icelanders by only providing protections for them while leaving the rest of the population without proper protections. The focus of Bill on the substantive information about serious malfeasance, rather than the source from where it came. The PID Bill also covers third parties who assist a Discloser with making a disclosure (see Article 6). This underlines that the high level purpose of this Bill is to provide a check on wrongdoing in society, such as unlawful activity, misuse of public funds or putting someone's life in danger. The focus on the information rather than the person in no way means that a discloser is secondary to the information, but rather placing importance in the information that the discloser possesses only reinforces the importance of protecting them, and protecting them if they come forward with that information in the public interest.

3 Creation of appropriate options for a whistleblower to disclose

Public interest disclosure can take many forms and the appropriate form will always depend on the particular circumstances and the nature of the information to be disclosed. It is therefore important that a potential whistleblower has various options to suit those circumstances, whilst still afforded the protections and remedies under the PID Bill.

The PID Bill places a whistleblower in the position in which they can either disclose the information either 'inside' the organisation, or if the conditions are met in Article 5, 'external' disclosure. Both routes of disclosure are applicable to all disclosers and both offer the same level of protection. Again this highlights that the proposed legislation is both well-balanced and fair.

It is paramount to the effective operation of public interest disclosure legislation that a whistleblower has the option to disclose wrongdoing in the public interest to third parties and the media if it is inappropriate to do so through internal channels. There is overwhelming public support among Icelanders for this position, as illustrated by the random sample poll detailed below in the annexure to this submission. This does not mean that an unfettered license is given to a whistleblower to take all information to the media, and the Bill contains sensible limits and constraints. These are however well balanced to also provide flexibility to empower whistleblowers in the varied circumstance in which they find themselves.

Further, the qualifications that a discloser needs to satisfy in order to disclose externally ensure that it is only done in appropriate circumstances, such as those that are enumerated in Articles 5(a) to (f). Primarily, its focus is on the 'public interest'. The PID Bill makes it clear that information of such a serious kind should be in the public domain and that Iceland prefers transparency over secrecy.

4 Suitable protections and remedies for whistleblowers

A whistleblower may take on serious risk to their financial position, reputation and personal safety when disclosing wrongdoing in the public interest. After making a disclosure, a whistleblower may be subject to threats and reprisal from fellow employees or another person as a result of that disclosure. Accordingly, it is appropriate to have not simply protective measures for that whistleblower, but also to allow for effective compensatory remedies to return them to a position they would otherwise have been in but for the making of the disclosure and any resulting reprisal taken against them.

The PID Bill allows protection from adverse action, it limits contractual and non-contractual liability arising from a disclosure, it ensures the security of employment for public employees, it guarantees anonymity where the discloser so desires and ensures the right to proper compensation. In short, the remedies and protections ensure that the serious risks that a whistleblower takes on when coming forward in the public interest are balanced by the community's will to protect these persons.

Public interest disclosure should be underpinned by an acknowledgement that it is often very difficult and risky for a whistleblower to come forward and expose wrongdoing. Effective compensation and favourable costs provisions only seek to encourage the exposure of wrongdoing by making the path to such disclosure more achievable for a whistleblower.

5 Public support for law reform

Blueprint commissioned the Social Science Research Institute (**SSRI**) of The University of Iceland to conduct a survey on Icelanders' attitudes towards whistleblowing¹.

The poll categorically demonstrates that Icelandic people support whistleblowers, whistleblowing as a method for exposing corruption, and reform to improve protections for those who disclose information in the public interest. The reader is directed to Annexure 'A' for a summary of the findings. The proposed Bill is consistent with the beliefs expressed by a strong majority of Icelanders.

We would like to take the opportunity again to thank the committee for allowing us to submit to this inquiry. Again, we stress the importance of the PID Bill and congratulate the Icelandic Parliament and people for leading the world in openness and transparency. We hope your example may serve to encourage and lead others to match your leadership in international best-practice.

We would be pleased to answer any further questions about these or any other matters.

Yours faithfully

Simon Wolfe

¹ Full Report, Whistleblowing Study, Findings from Iceland, February 2013, Social Science Research Institute of The University of Iceland

Head of Research

E: simon@blueprintforfreespeech.net

PO Box 187, Fitzroy VIC Australia 3065

Annexure 'A'

The below is a summary of the findings of a poll commissioned by Blueprint, by the University of Iceland's Social Science Research Institute, *Whistleblowing Study, Findings from Iceland*, February 2013, Social Science Research Institute of The University of Iceland.

- 63% of Icelandic people believe that in Iceland, **too much information is kept secret** in organisations, whereas 15% believe it's about the right amount, 3% say not enough is kept secret and 19% say it's neither or cannot say;
- 77% believe that it is **acceptable** for someone to **reveal inside information** about serious wrongdoing **by other staff or workers in an organisation**, whereas 10% say it is unacceptable and 13% say neither or cannot say;
- 83% believe that it is **acceptable** for someone to **reveal inside information** about serious wrongdoing by people **in charge of an organisation**, whereas 9% say it is unacceptable and 8% say neither or cannot say;
- 87% believe that **people should be supported for revealing serious wrongdoing**, even if it means revealing inside information, whereas only 3% say people should be punished and 9% say neither or cannot say;
- **Yet only 38% believe that management in their organisation is serious about protecting people** who report wrongdoing, whereas 18% disagree and 44% say neither or cannot say;
- In Icelandic society, the **most effective way to stop serious wrongdoing** is:
 - According to 47% of Icelandic people, via internal channels;
 - 19% to journalists or news organisations;
 - 6% directly to the public via the internet, Twitter, Facebook or online blogs; whereas
 - 18% believe there is no effective way to report wrongdoing; and
 - 10% either cannot say or believe some other way is most effective.
- 90% believe that if someone in an organisation has inside information about serious wrongdoing, **they should be able to use a journalist, the media, or the internet** to draw attention to it (9% in any situation, 27% whenever there become specific reasons to do so and 54% as a last resort), whereas only 4% say never and 6% cannot say.

blueprint for

FREE SPEECH

