

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um vernd uppljóstrara.

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Gildissvið og markmið.

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.

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

Lögin greina á milli innri uppljóstrunar og ytri uppljóstrunar og miða við að hið síðarnefnda sé jafnan ekki heimilt nema hið fyrrnefnda hafi fyrst verið reynt til þrautar.

2. gr.

Innri uppljóstrun.

Þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu er starfsmanni 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.

Starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga er skylt að miðla upplýsingum og gögnum samkvæmt 1. mgr. Sama á við um starfsmenn lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera.

Miðlun samkvæmt þessari grein getur m.a. verið til næsta yfirmanns eða yfirmanna starfsmanns og er móttakanda upplýsinganna eða gagnanna skylt að stuðla að því að látið verði af hinni ólögsmætu eða ámælisverðu háttsemi eða brugðist á annan hátt við henni. Hann skal greina starfsmanninum frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni athafna og þá hverra. Miðlun samkvæmt þessari grein getur einnig verið til opinberra eftirlitsaðila á borð við umboðsmann Alþingis, ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlit ríkisins.

Móttakandi upplýsinga eða gagna samkvæmt þessari grein skal gæta leyndar um persónuupplýsingar sem honum berast um þann sem miðlar upplýsingum eða gögnum nema hinn síðarnefndi veiti afdráttarlaust samþykki sitt.

3. gr.

Ytri uppljóstrun.

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 umræddum 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. Sama á við ef slík miðlun telst að öðru leyti í þágu svo brýnna almannahagsmuna að hagsmunir vinnuveitanda eða annarra verða að víkja fyrir hagsmunum af því að upplýsingum sé miðlað.

Móttakandi upplýsinga eða gagna samkvæmt 1. mgr. skal gæta leyndar um persónuupplýsingar sem honum berast um þann sem miðlar upplýsingum eða gögnum nema viðkomandi veiti afdráttarlaust samþykki sitt.

4. gr.

Vernd uppljóstrara.

Miðlun upplýsinga eða gagna að fullnægðum skilyrðum 2. eða 3. gr. telst ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu sem starfsmaðurinn er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. Slík miðlun leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á viðkomandi og getur ekki leitt til stjórnisýsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti.

Óheimilt er að láta starfsmann sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt 2. eða 3. gr. sæta óréttlátri meðferð. 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 gögnum eða upplýsingum gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að upplýsingum eða gögnum hafi verið miðlað. Takist sú sönnun ekki skal gagnaðili greiða viðkomandi bætur fyrir það tjón sem leitt hefur af hinni óréttlátu meðferð, bæði fjártjón og miska.

Komi til ágreinings fyrir dómi um stöðu starfsmanns með tilliti til 1. eða 2. mgr. skal veita starfsmanninum gjafsókn í héraði og fyrir Landsrétti og Hæstarétti.

5. gr.

Skilgreint verklag innan vinnustaða.

Í fyrirtækjum eða öðrum vinnustöðum, þar sem eru 10 starfsmenn eða fleiri, skal atvinnurekandi í samráði við starfsmenn setja reglur um verklag við uppljóstrun starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi. Reglurnar skulu vera skriflegar og skilgreina verklag innan vinnustaðarins við innri uppljóstrun, þ. á m. um móttöku, meðhöndlun og afgreiðslu tilkynninga um hugsanleg lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitandans. Reglurnar skulu vera aðgengilegar öllum starfsmönnum og mega á engan hátt takmarka rétt þeirra samkvæmt lögum þessum.

Sá ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins setur reglur samkvæmt 1. mgr. fyrir opinberar stofnanir og lögaðila í opinberri eigu. Sveitarstjórnir skulu setja reglur um þá vinnustaði sem undir sveitarfélög heyra. Vinnueftirlit ríkisins skal setja fyrirmynd að reglum fyrir aðra vinnustaði og birta á vef sínum.

Vinnueftirlit ríkisins hefur eftirlit með því að atvinnurekendur setji sér reglur samkvæmt þessari grein og getur lagt dagsektir á þann sem vanrækir að gera slíkt. Um fjárhæð dagsekta og málsmeðferð skal fara samkvæmt 87. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

7. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016.*

Á eftir 21. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Um vernd þeirra sem greina frá brotum.

Þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu er þeim sem býr yfir upplýsingum eða gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi þeirra sem falla undir starfssvið ríkisendurskoðanda heimilt í þágu þeirra almannahagsmuna sem hann hefur eftirlit með að greina honum frá slíku og afhenda honum gögn þar að lútandi.

Sá sem óskar eftir að greina frá eða afhenda gögn skv. 1. mgr. skal taka fram ef hann óskar eftir að njóta verndar samkvæmt þessari lagagrein. Ríkisendurskoðandi greinir viðkomandi frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni til athafna þannig að ákvæði 4. mgr. eigi við.

Ríkisendurskoðandi skal gæta leyndar um þær persónuupplýsingar, sem hann aflar eða honum berast skv. 1. mgr., nema viðkomandi veiti afdráttarlaust samþykki sitt. Í því felst að réttur einstaklinga til að fá vitneskju um hvaða persónuupplýsingar þeirra ríkisendurskoðandi hefur unnið með er ekki fyrir hendi. Heimilt er að eyða persónugreinanlegum upplýsingum og öðrum gögnum sem ríkisendurskoðandi fær skv. 1. mgr. eða aflar af því tilefni þegar ríkisendurskoðandi telur ekki lengur þörf á þeim við meðferð á máli.

Óheimilt er að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem í góðri trú hefur veitt ríkisendurskoðanda upplýsingar sem leitt hafa til athafna ríkisendurskoðanda vegna upplýsingagjafarinnar. Til slíkrar meðferðar telst t.d. að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem látið hefur ríkisendurskoðanda í té upplýsingar gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að ríkisendurskoðanda hafi verið láttnar í té upplýsingar.

Brot gegn 4. mgr. varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

2. *Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980*

Á eftir 87. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Um vernd þeirra sem greina frá brotum.

Þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu er þeim sem býr yfir upplýsingum eða gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi þeirra sem falla undir starfssvið Vinnueftirlits ríkisins heimilt í þágu þeirra almannahagsmuna sem það hefur eftirlit með að greina því frá slíku og afhenda því gögn þar að lútandi.

Sá sem óskar eftir að greina frá eða afhenda gögn skv. 1. mgr. skal taka fram ef hann óskar eftir að njóta verndar samkvæmt þessari lagagrein. Vinnueftirlit ríkisins greinir viðkomandi frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið því tilefni til athafna þannig að ákvæði 4. mgr. eigi við.

Vinnueftirlit ríkisins skal gæta leyndar um þær persónuupplýsingar, sem það aflar eða því berast skv. 1. mgr., nema viðkomandi veiti afdráttarlaust samþykki sitt. Í því felst að réttur einstaklinga til að fá vitneskju um hvaða persónuupplýsingar þeirra Vinnueftirlit ríkisins hefur unnið með er ekki fyrir hendi. Heimilt er að eyða persónugreinanlegum upplýsingum og öðrum gögnum sem Vinnueftirlit ríkisins fær skv. 1. mgr. eða aflar af því tilefni þegar Vinnueftirlitið telur ekki lengur þörf á þeim við meðferð á máli.

Óheimilt er að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem í góðri trú hefur veitt Vinnueftirliti ríkisins upplýsingar sem leitt hafa til athafna Vinnueftirlitsins vegna upplýsingagjafarinnar. Til slíkrar meðferðar telst t.d. að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem látið hefur Vinnueftirliti ríkisins í té upplýsingar gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að Vinnueftirliti ríkisins hafi verið láttnar í té upplýsingar.

Brot gegn 4. mgr. varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Þann 16. júní 2010 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 23/138 um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Þar fól Alþingi ríkisstjórninni að leita leiða til að styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi, auk þess sem vernd heimildarmanna og afhjúpenda yrði tryggð. Skipaður var stýrihópur á grundvelli þingsályktunarinnar sem tók vernd uppljóstrara til athugunar og vann tiltekna grunnvinnu í því sambandi án þess þó að skila að sér drögum að frumvarpi um efnid.

Hinn 16. mars 2018 skipaði forsætisráðherra nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, sem samdi frumvarp þetta. Nefndina skipa Eiríkur Jónsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, formaður, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, varaformaður, Birgitta Jónsdóttir, stjórnarformaður International Modern Media Institute (IMMI), Hjálmar Jónsson, formaður Bláðamannafélags Íslands, Sigríður Rut Júlíusdóttir hæstaréttarlögmaður, Elísabet Gísladóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, Þröstur Freyr Gylfason, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Þorgeir Ólafsson, sérfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu (upphaflega Elísabet Pétursdóttir, lögfræðingur í sama ráðuneyti). Starfsmaður nefndarinnar er Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði sérstök lög um stöðu uppljóstrara. Markmiðið er að á Íslandi gildi skýr löggjöf um vernd uppljóstrara sem taki mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum þeirra nágrannaríkja sem fela í sér bestu framkvæmdina á þessu sviði.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Inngangur.

Á síðustu áratugum hafa viðhorf til uppljóstrara og uppljóstrana breyst töluvert. Í stað höfuðáherslu á hollustu og trúnað við vinnuveitanda hafa skyldur við samfélagið öðlast aukið vægi. Nú er að heita almennt viðurkennt að það sé mikilvægt að starfsfólk hins opinbera og fyrirtækja sé reiðubúið að stíga fram og benda á þætti í starfsemi sinni sem fela í sér lögbrot eða veruleg frávík frá góðu siðferði eða ógna hagsmunum almennings og samfélagsins með skýrum og óumdeilanlegum hætti.

Hugmyndir um vernd uppljóstrara ganga almennt út á að sá sem í góðri trú greinir frá spillingu, ólögætum ráðstöfunum eða annarri ámælisverðri háttsemi í starfsemi opinberra aðila eða hjá einkaaðilum skuli njóta verndar gegn óréttmætum aðgerðum í hans garð, til að mynda uppsögn úr starfi eða skerðingu á réttindum vegna uppljóstrana sinna. Með ámælisverðri háttsemi er vísað til hátternis sem er siðferðilega ámælisvert eða stefnir heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi í hættu án þess að um sé að ræða brot á lögum eða reglum. Í skilgreiningum á uppljóstrarahugtakinu á ensku má oft sjá hugtakið *wrongdoing*, sem vísar

ýmist til spillingar, brota á lögum eða reglum (t.d. siðareglum) eða annars konar gagnrýnisverðrar háttsemi. Að baki vernd uppljóstrara liggja þau sjónarmið að það sé mikilvægt að greina frá broti eða ámælisverðri háttsemi, ekki aðeins fyrir þá starfsemi sem um ræðir heldur fyrir samfélagið allt. Rétt er að taka fram að notkun orðsins uppljóstrari, sem þýðingu á enska orðinu *whistleblower*, hefur vissa ókosti. Þannig nær hin almenna merking orðsins uppljóstrari ekki fyllilega utan um það þegar einstaklingur „gerir viðvart“ um tiltekin atvik eða háttsemi. Sama gildir um hugtakið afhjúpanði sem einnig hefur verið notað. Erfitt virðist að finna lipurt nafnorð um athöfnina að gera viðvart um atvik eða háttsemi, eða um einstaklinginn sem gerir slíkt. Í ljósi þess að í athöfninni felst að greina frá atvikum sem varða almannahag eða gera viðvart um þau væri mögulegt að byggja á sagnarsambandinu „greina frá“ sem hefur hlutlausari merkingu og tala um *frágreiningu* og þann sem greinir frá sem *frágreinanda*. Þar sem orðið uppljóstrari er hins vegar þegar orðið nokkuð rótfast sem þýðing á enska orðinu *whistleblower*, þ. á m. í íslenskum lögum, sbr. t.d. yfirskrift 9. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011, er það notað í frumvarpinu.

Hér á landi hefur takmörkuð vernd uppljóstrara þegar verið lögfest. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 kveða t.d. á um að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi, sbr. 13. gr. a laganna. Þessi regla er áréttuð í siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 kveða á um að fyrirtækin skuli tryggja að starfsmaður sem í góðri trú hefur tilkynnt um „brot, möguleg brot og tilraunir til brota á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda um starfsemi fjármálafyrirtækisins“ njóti verndar gegn misrétti sem rekja megi til upplýsingagjafar af því tagi, sbr. 60 gr. b laganna. Einnig 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, sjá t.d. 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Loks hafa verið sett lagaákvæði sem miða að því að ákærvaldinu sé heimilt að láta hjá líða að ákæra þann sem upplýsir um brot, sbr. t.d. 9. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011. Þá má nefna að nefndin sem samdi frumvarp þetta skilaði fyrr í vetur af sér frumvarpi til breytinga á stjórnvísulögum sem snertir að nokkru leyti uppljóstranir opinberra starfsmanna, auk þess sem Alþingi samþykkti þann 13. desember 2018 að breyta lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018, þannig að þau feli í sér takmarkaða vernd uppljóstrara, sbr. síðar.

Á undanförunum árum hefur orðið viss þróun hér á landi í átt til þess að tryggja vernd uppljóstrara frekar en nú er gert í lögum. Má þar í fyrsta lagi nefna þingsályktun nr. 23/138 frá 16. júní 2010, sem nefnd var í inngangi, þar sem ríkisstjórninni var m.a. falið að leita leiða til þess að tryggja vernd heimildarmanna og afhjúpenda, en tilurð þessa frumvarps er að rekja til þingsályktunarinnar. Í álitu allsherjarnefndar á 139. löggjafarþingi 2010-2011 um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2009 (822. mál) er einnig vikið að nauðsyn þess að huga sérstaklega að vernd uppljóstrara við endurskoðun laga um umboðsmann, en eins og áður segir voru lög um efnið samþykkt þann 13. desember 2018, sbr. lög nr. 147/2018. Síðastliðin ár hafa einnig verið lögð fram þingmannafrumvörp um vernd uppljóstrara. Má þar í fyrsta lagi nefna frumvarp á 130. löggjafarþingi 2003-2004 (41. mál.) um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmanna þeirra og til verndar starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar í þágu almannaheilla. Málið var endurflutt á 132. löggjafarþingi 2005-2006 (678. mál) og 133. löggjafarþingi 2006-2007 (311. mál) en varð ekki útrætt. Á 141. löggjafarþingi 2012-2013 var síðan lagt fram þingmannafrumvarp um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara (453. mál). Málið var endurflutt á 143. löggjafarþingi 2013-2014 (12. mál), 144. löggjafarþingi 2014-2015 (647. mál) og 145. löggjafarþingi 2015-

2016 (411. mál), en aldrei útrætt. Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu frá september 2018 er síðan lögð áhersla á mikilvægi þess að setja lög um vernd uppljóstrara sem tryggji að hið opinbera veiti þeim sem skýra frá ólöglegu eða siðlausu athæfi fyrirtækja og stofnana lagalega vernd gegn hvers kyns hefndaraðgerðum.

Þrátt fyrir að gildandi lagaákvæði tryggji að nokkru marki vernd uppljóstrara þá er regluverkið að þessu leyti brotkennt og ekki til samræmis við sívaxandi áherslu á heildstæða löggjöf er tryggji vernd uppljóstrara, hvort sem litið er til þróunar á alþjóðavettvangi eða í réttarkerfum einstakra ríkja. Hér verður stuttlega vikið að þessari þróun áður en útskýrt verður hvers vegna lagasetning er nauðsynleg og af hverju sú leið var valin sem hér er lögð til.

Rétt er í upphafi að benda á að lög um vernd uppljóstrara geta aðeins veitt takmarkaða vernd. Markmið þeirra er að lágmarka tjón og þjáningar sem einstaklingar geta orðið fyrir vegna uppljóstrana. Lög geta ekki komið í veg fyrir allar neikvæðar afleiðingar uppljóstrunar. Lög af þessu tagi eru hins vegar líkleg til að styðja þá sem hafa gert árangurslausar tilraunir til að koma upplýsingum á framfæri á starfsvettvangi sínum við samstarfsfólk og yfirmenn. Vitneskjan um að samfélagið meti framlag einstaklinga sem eru tilbúnir að láta borgaralegar skyldur við samfélagið ganga framar meðvirkni getur til lengri tíma aukið gagnsæi í stjórnsýslu, atvinnulífi og viðskiptum og leitt til heilbrigðari starfshátta.

2.2 Alþjóðleg þróun.

Alþjóðlegar stofnanir hafa bent á að uppljóstraravernd í mörgum ríkjum byggist, líkt og á Íslandi, á dreifðum lagaákvæðum sem veita afmarkaða vernd fyrir uppljóstrara á tilteknum sviðum. Því er algengt að mælt sé með því að ríki setji sér heildarlög um efnið. Þetta kemur t.d. fram í 7. gr. tilmæla Evrópuráðsins um vernd uppljóstrara frá 2014 (CM/Rec(2014/7)), þar sem segir að efnisreglur um uppljóstraravernd ættu að endurspeglar heildstæða (e. comprehensive) og skýra (e. coherent) nálgun til að auka áhuga almennings á því að skýra frá brotum. Árið 2009 var samningur OECD um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum jafnframt endurskoðaður m.a. með það að markmiði að aðildarríkin setji sér lög um uppljóstraravernd. Reglulegar úttektir hafa farið fram á framkvæmd aðildarríkjanna á samningnum, þ. á m. Íslands. Þann 9. apríl 2015 sendi vinnuhópur OECD frá sér tilkynningu þar sem lýst var yfir sérstökum vonbrigðum vegna þess að Ísland hefði ekki innleitt tilmæli hópsins, m.a. þar sem ekki væru fyrir hendi lög er vernda sérstaklega uppljóstrara í einkageiranum. Í nýlegri skýrslu OECD um uppljóstraravernd (OECD 2017: Committing to Effective Whistleblower Protection) er mikilvægi þess að aðildarríkin setji sér heildstæða löggjöf um verndina undirstrikað. Þá er talið nauðsynlegt að þeir sem hafa í huga að gerast uppljóstrarar geti auðveldlega áttað sig á því hvaða efnislegu og formlegu skilyrði þurfi að virkja svo tjáning þeirra njóti verndarinnar. Að öðrum kosti sé ólíklegt að fólk treysti sér til að upplýsa um brot vegna hættu á því að falla utan við óskýra afmörkun uppljóstraraverndar. Loks má nefna að GRECO, samtök ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu, mæltu með því að skýrar reglur um uppljóstraravernd yrðu settar og innleiddar fyrir opinbera starfsmenn á sviði löggæslu í fimmtu úttekt samtakanna á Íslandi sem fram fór í september 2017. Þau lagaákvæði sem nú eru í gildi um afmarkaða vernd uppljóstrara á Íslandi uppfylla ekki framangreind skilyrði og tilmæli.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur á undanförunum árum ítrekað fjallað um þá vernd uppljóstrara sem leiðir af 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi. Í *MDE, Guja gegn Moldavíu, 12. febrúar 2008 (14277/04)* setti yfirdeild dómstólsins fram sex viðmið við mat á því hvort uppljóstrun opinberra starfsmanna sé varin þannig að inngrip vegna hennar,

eins og uppsögn eða viðurlög, brjóti gegn 10. gr. mannréttindasáttmálans. Viðmiðin eru eftirfarandi:

- 1) *Hvort starfsmaðurinn hafi átt kost á öðrum leiðum til uppljóstrunarinnar.* Upplýsingunum skal þannig fyrst miðlað til yfirmanns starfsmannsins eða til annars hæfs yfirvalds eða aðila (e. authority or body). Það er eingöngu þegar slíkt er augljóslega ófært sem unnt er, sem síðasta úrræði, að miðla upplýsingunum til almennings.
- 2) *Hagsmunir almennings af upplýsingunum.* Það er lítið svigrúm fyrir takmarkanir á umræðu sem varðar hagsmuni almennings. Hagsmunir almennings af tilteknum upplýsingum geta stundum verið svo ríkir að þeir gangi framur lögbundinni skyldu til leyndar.
- 3) *Áreiðanleiki upplýsinganna.* Þannig skiptir máli hvort upplýsingarnar eru réttar eða ekki.
- 4) *Tjónið fyrir vinnuveitandann.* Meta þarf hvort vinnuveitandinn hafi orðið fyrir tjóni af uppljóstruninni og hvort það tjón vegi þyngra en hagsmunir almennings af því að fá upplýsingarnar.
- 5) *Hvort starfsmaðurinn hafi aðhafst í góðri trú.* Hvatirnar að baki uppljóstruninni skipta máli. Háttsemi sem drifin er áfram af persónulegri óvild eða fjandskap, eða væntingum um persónulegan ávinning, verðskuldar ekki sérstaklega ríka vernd. Mikilvægt er að starfsmaðurinn hafi aðhafst í góðri trú þegar hann miðlaði upplýsingunum og talið þær vera sannar, það væri í þágu almennings að miðla þeim og að hann ætti engan annan kost, með meiri leynd, til að koma í veg fyrir hina brotlegu háttsemi.
- 6) *Alvarleiki viðurlaganna/inngrípsins gagnvart starfsmanninum.*

Í framangreindu máli var talið að uppsögn opinbers starfsmanns fyrir að leka nánar tilteknum upplýsingum hefði brotið gegn 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstóllinn hefur síðan horft til sömu viðmiða í málum er snerta uppljóstrun starfsmanna einkaréttarlegra aðila, sbr. *MDE, Heinisch gegn Þýskalandi, 21. júlí 2011 (28274/08)*.

Ekki hefur reynt sérstaklega á vernd uppljóstrara samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um tjáningarfrelsi. Hins vegar hefur reynt nokkuð á tengda vernd, þ.e. á vernd heimildarmanna, sbr. t.d. *Hrd. 2. maí 2014 (255/2014)* og *Hrd. 16. júní 2014 (403/2014)*, en málin lutu að kröfum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um að fréttastjóra vefmiðils yrði gert að svara nánar tilteknum spurningum um tilurð fréttar sem birtist á vefmiðlinum. Í báðum tilvikum var kröfum lögreglustjórans hafnað og í fyrirnefnda dómnum segir m.a. að lítið sé á trúnaðarskyldu fjölmiðlamanna gagnvart heimildarmönnum sem mikilvægan þátt í tjáningarfrelsi fjölmiðla sem varið sé af 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í dómnum er 73. gr. stjórnarskrárinnar skýrð með sams konar hætti og mannréttindadómstóll Evrópu hefur gert um 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Eins og tengslum ákvæðanna er háttað verður að ganga út frá því að túlka verði fyrirnefnda ákvæðið með þeim hætti að í því felist sú vernd uppljóstrara sem mannréttindadómstóll Evrópu hefur leitt af síðarnefnda ákvæðinu. Í því sambandi athugast að eitt meginmarkmið endurskoðunarinnar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 (sbr. lög nr. 97/1995) var að færa ákvæði stjórnarskrárinnar til samræmis við mannréttindasáttmála Evrópu og við móttun núgildandi 73. gr. var mjög horft til 10. gr. sáttmálans.

Loks skal bent á að innan Evrópusambandsins hefur talsverð vinna farið fram á þessu sviði á undanförunum árum. Í apríl 2018 kynnti framkvæmdastjórnin þannig nokkur úrræði til að styrkja uppljóstravernd sem leið til að afhjúpa ólöglega háttsemi og framfylgja reglum sambandsins. Eitt þessara úrræða er tillaga að tilskipun um vernd einstaklinga sem tilkynna

um brot á reglum bandalagsréttar sem er ætlað að tryggja lágmarkssamræmingu verndar á tilteknum sviðum. Eftir er að sjá hvort tilskipunin verði samþykkt og þá í hvaða mynd, en hún undirgengst nú meðferð ráðsins og Evrópuþingsins samkvæmt hefðbundnu ferli við setningu reglna Evrópusambandsins.

2.3 Þróun í nágrannaríkjum.

Á undanförunum árum hefur vernd uppljóstrara verið tryggð sérstaklega í ýmsum nágrannaríkjum Íslands. Þannig hafa Norðmenn lögfest heildstæða uppljóstraravernd í vinnuverndarlöggjöf sinni, sem gildir bæði um opinbera starfsmenn og einkageirann, sbr. kafla 2 A í lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) nr. 62/2005, en ákvæðin voru fyrst sett árið 2007. Þar er mælt fyrir um rétt starfsmanna til að miðla upplýsingum um gagnrýnisverð atriði í starfsemi vinnuveitanda sinna (n. rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet), með því skilyrði að aðferðin við miðlunina sé forsvaranleg. Starfsmönnum er tryggð vernd gegn hefndaraðgerðum vegna slíkrar miðlunar og ef starfsmaður leggur fram upplýsingar sem gefa ástæðu til að telja að hefndaraðgerðir hafi átt sér stað skal lagt til grundvallar að svo hafi verið nema vinnuveitandinn sanni annað. Samkvæmt nýjustu breytingum á lögunum, sem tóku gildi 1. júlí 2017, ber öllum vinnustöðum með fimm starfsmenn eða fleiri að koma á fót ferli fyrir innri uppljóstrun og fylgist norska vinnueftirlitið með innleiðingu þessarar breytingar. Í leiðbeiningum Evrópuráðsins um innleiðingu uppljóstraraverndar frá 2015 er norsk löggjöf sérstaklega nefnd sem dæmi um góða framkvæmd á þessu sviði.

Í Svíþjóð tóku gildi heildarlög um uppljóstraravernd þann 1. janúar 2017, þ.e. lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden nr. 749/2016. Lögin taka til allra fyrirtækja og stofnana óháð starfsmannafjölda. Í þeim er lagt bann við hefndaraðgerðum vinnuveitanda gagnvart starfsmanni sem ljóstrað hefur upp um alvarlegt misferli (s. allvarliga missförhållanden) í starfsemi vinnuveitandans, en með alvarlegu misferli er átt við brot þar sem refsiramminn inniheldur fangelsisrefsingu eða sambærilegt misferli. Í lögunum eru síðan ákvæði um þrenns konar tegundir uppljóstrana og nánari skilyrði fyrir þeim, þ.e. í fyrsta lagi innri uppljóstrun, í öðru lagi uppljóstrun til stéttarfélags og í þriðja lagi ytri uppljóstrun. Í lögunum er sönnunarbyrði lögð á vinnuveitanda ef starfsmaður sýnir fram á aðstæður sem gefa ástæðu til að ætla að um hefndaraðgerðir sé að ræða. Þá felst í lögunum að vinnuveitendum ber að koma á fót ferlum fyrir uppljóstranir um framangreind atriði.

Í Danmörku hafa ekki verið sett sérstök lög um uppljóstraravernd en hún hefur þó verið þar til umfjöllunar, sbr. nýlega skýrslu nefndar á vegum danska dómsmálaráðuneytisins um tjáningarfrelsi og uppljóstranir (d. betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordning nr. 1533/2015). Í meginniðurstöðu nefndarinnar kemur fram að hún taldi ekki ástæðu til þess að setja sérstaka löggjöf um uppljóstrara. Þess í stað lagði nefndin til að í einstökum stofnunum innan stjórnýslunnar yrði það metið sérstaklega hvort ástæða væri til að hafa sérstakt uppljóstrunarákvæði innan þeirra. Nefndin dró jafnframt saman almenn sjónarmið um það hvernig koma megi upp úrræðum fyrir uppljóstranir í opinberri stjórnýslu sem rúmist innan gildandi laga.

Svo vikið sé að öðrum Evrópuríkjum þá kemur fram í nýlegu minnisblaði framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá apríl 2018 að tíu aðildarríki Evrópusambandsins hafi sett sér heildstæða löggjöf sem verndi uppljóstrara, þ.e. Frakkland, Ungverjaland, Írland, Ítalía, Litháen, Malta, Holland, Slóvakía, Svíþjóð og Bretland.

2.4 Nauðsyn lagasetningar.

Með vísan til þess sem rakið er í kafla 2.1 um þingsályktun nr. 23/138 og niðurstöðu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnarsýslu, sem og til þess sem rakið er í kafla 2.2 um alþjóðlega þróun og tilmæli alþjóðastofnana er nauðsynlegt að bregðast við og leitast við að setja heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara. Slíkt er til þess fallið að tryggja tjáningarfrelsi, sem varið er bæði í 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og er jafnframt til samræmis við þróun í ýmsum nágrannaríkjum, sbr. m.a. það sem rakið er í kafla 2.3 um nýlega löggjöf í Noregi og Svíþjóð.

Ef ekkert yrði aðhafst næðist ekki markmiðið um skýra löggjöf um vernd uppljóstrara sem tekur mið af ábendingum alþjóðastofnana. Búast mætti við frekari athugasemdum af hálfu GRECO og/eða OECD í tengslum við samning um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum. Lagasetning er eina úrræðið sem tækt er til að tryggja með ótvíræðum hætti vernd uppljóstrara. Ef verndina væri að finna í reglugerðum eða annars konar réttlægri reglum myndu þær víkja fyrir lagaákvæðum um trúnað og þagnarskyldu, sem kæmu í sumum tilvikum í veg fyrir uppljóstrun.

Mikilvægt er að tryggja að þeir sem hafa í hyggju að stíga fram og greina frá brotum í starfsemi vinnuveitanda sinna, hvort sem er hins opinbera eða einkaaðila, njóti gegnsærrar verndar sem samræmist ábendingum alþjóðastofnana, og slíkt verður ekki gert nema með lagasetningu.

2.5 Valkostir við lagasetningu.

Við lagasetningu um vernd uppljóstrara koma tvær leiðir til greina. Annars vegar er fært að setja ný heildarlög um vernd uppljóstrara, en hins vegar að færa verndina inn með breytingum á öðrum lögum, svo sem lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og almennri vinnuverndarlöggjöf, sbr. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980. Niðurstæða nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis var að fyrri valkosturinn væri heppilegri, enda væri hann gegnsærri og skýrari fyrir þá sem vilja glöggva sig á þeirri vernd sem uppljóstrarar njóta og jafnframt í betra samræmi við fyrrnefnd tilmæli alþjóðastofnana.

2.6 Markmið lagasetningar.

Samkvæmt öllu framansögðu er meginmarkmið lagasetningarinnar að á Íslandi gildi skýr löggjöf um vernd uppljóstrara sem taki mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum þeirra nágrannaríkja sem fela í sér bestu framkvæmdina á þessu sviði. Lögunum er ætlað að stuðla að því að upplýst verði um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi og þannig dregið úr slíkri háttsemi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný lög um vernd uppljóstrara, en með uppljóstrurum er í frumvarpinu átt við starfsmenn sem greina í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda þeirra, hvort sem þeir starfa hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði. Um nánari útskýringar á þessari afmörkun vísast til skýringa við 1. gr. hér á eftir.

Greint er á milli innri uppljóstrunar og ytri uppljóstrunar og miðað við að hið síðarnefnda sé jafnan ekki heimilt nema hið fyrrnefnda hafi fyrst verið reynt til þrautar.

Í reglum frumvarpsins um innri uppljóstrun felst að þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu sé starfsmanni 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 hinni ólögmatu eða ámælisverðu háttsemi, t.d. næsta yfirmanns. Er slíkum aðila þá skylt að stuðla að því að látið verði af hinni ólögmatu eða ámælisverðu háttsemi. Gert er ráð fyrir því að í tilviki opinbera starfsmanna sé ekki einungis fyrir hendi heimild til miðlunar í framangreinda veru heldur skylda.

Í reglum frumvarpsins um ytri uppljóstrun felst að starfsmanni sem viðhaft hefur innri uppljóstrun, án þess að það hafi leitt til fullnægjandi viðbragða, sé heimilt í góðri trú að miðla umræddum upplýsingum eða gögnum til utanaðkomandi aðila, þ. á m. fjölmiðla, svo fremi sem hann hefur réttmæta ástæðu til að ætla að um háttsemi sé að ræða sem samkvæmt refsiramma gæti varðað fangelsisrefsingu. Sama á við ef slík miðlun telst að öðru leyti í þágu svo brýnna almannahagsmuna að hagsmunir vinnuveitanda eða annarra verða að víkja fyrir hagsmunum af því að upplýsingum sé miðlað.

Í frumvarpinu er kveðið á um að miðlun upplýsinga eða gagna, að fullnægðum skilyrðum frumvarpsins, teljist ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu viðkomandi og leggi hvorki refsine skaðabótabyrgð á hann og geti ekki heldur leitt til stjórnsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti. Þá er lagt sérstakt bann við því að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt framansögðu. Lögð er sönnunarbyrði á atvinnurekanda á þann hátt að ef líkur eru leiddar að óréttlátri meðferð skal hann sýna fram á að sú sé ekki raunin og greiða skaðabætur ef það tekst ekki. Loks er mælt fyrir um að veita skuli starfsmanninum gjafsókn komi til ágreinings fyrir dómi um stöðu starfsmanns m.t.t. framangreindrar verndar. Þá er í frumvarpinu lagt til að í fyrirtækjum eða öðrum vinnustöðum, þar sem eru 10 starfsmenn eða fleiri, skuli atvinnurekandi í samráði við starfsmenn setja reglur um ferli við innri uppljóstrun starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi.

Loks er í frumvarpinu lagt til að lögfestar verði heimildir til að greina ríkisendurskoðanda og Vinnueftirliti ríkisins frá upplýsingum og afhenda gögn, sambærilegar þeirri heimild sem nú er að finna í lögum um umboðsmann Alþingis.

Við samningu frumvarpsins hefur m.a. verið litið til nýlegra lagabreytinga í nágrannaríkjunum, einkum í Noregi og Svíþjóð, sbr. kafla 2 að framan. Svipar frumvarpinu þannig á ýmsan hátt til hinnar nýlegu löggjafar í Svíþjóð. Hér er þó að nokkru leyti lengra gengið í þágu uppljóstraraverndar, m.a. að því er varðar og efni verndarinnar, auk þess sem skylda er lögð á opinbera starfsmenn til uppljóstrunar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Líkt og rakið er í kafla 2 tengist uppljóstraravernd tjáningarfrelsinu nánnum böndum, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og fleiri alþjóðasamninga um mannréttindi. Verndin er mikilvægt verkfæri til að fólk geti frekar stigið fram og tjáð sig og miðlað upplýsingum um atriði sem varða almannahag. Frumvarpið leiðir þannig til ríkara tjáningarfrelsis og verður ekki talið fara í bága við önnur ákvæði stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn er ljóst að verði frumvarpið að lögum mun þurfa að skýra ákvæði þess til samræmis við undirliggjandi mannréttindaákvæði, en þar geta fleiri ákvæði komið til skoðunar, þar á meðal ákvæði um friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Líkt og jafnframt er rakið í kafla 2 hafa ýmsar alþjóðastofnanir mælt með því að ríki setji sér heildarlög um uppljóstraravernd, sbr. t.d. 7. gr. tilmæla Evrópuráðsins um vernd uppljóstrara frá 2014 (CM/Rec(2014/7)). Þá er uppljóstraravernd hluti af skuldbindingum

Íslands samkvæmt samningi OECD um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum og GRECO hefur gert tilmæli um að vernd verði komið á fót fyrir uppljóstrara innan löggæslunnar. Frumvarpið er þannig ótvírætt til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar, bæði á sviði mannréttinda og öðrum sviðum.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir alla þá sem miðla eða hyggjast miðla upplýsingum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda þeirra. Um leið snertir frumvarpið samfélagið í heild, enda eru ótvíræðir almannahagsmunir af því að upplýst verði um slíka háttsemi og brugðist við henni. Frumvarpið leggur jafnframt þá skyldu á starfsmenn hins opinbera að miðla upplýsingum um slíka háttsemi. Þá varðar frumvarpið, að nokkru leyti með óbeinum hætti, þá sem taldir eru hafa brotið gegn lögum eða viðhaft aðra ámælisverða háttsemi, sem og fjölmiðla. Frumvarpið snertir atvinnurekendur jafnframt sérstaklega enda er m.a. ráðgert að þeir setji sér reglur um ferli við uppljóstrun starfsmanna. Þá snertir frumvarpið ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlit ríkisins, enda er ráðgert að lögfest verði heimild til að miðla til þeirra upplýsingum, með sams konar hætti og varðandi umboðsmann Alþingis samkvæmt nýsamþykktum lögum nr. 147/2018.

Með samsetningu þeirrar nefndar sem samdi frumvarpið var leitast við að ná sem víðtækustu samráði við þau samtök og stofnanir sem málið snertir. Þannig sátu í nefndinni fulltrúar fjögurra ráðuneyta, fulltrúar Blaðamannafélagsins og IMMI, auk tveggja lögfræðinga með sérþekkingu á þessu sviði. Frumvarpið var jafnframt kynnt og rætt við forsætisnefnd Alþingis, umboðsmann Alþingis, Ríkisendurskoðun, Vinnueftirlit ríkisins, Persónuvernd, fjármálaráðuneytið, dómsmálaráðuneytið, Samtök atvinnulífsins, Alþýðusamband Íslands, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. [Gengið er út frá því að eftir skil nefndarinnar á frumvarpinu verði það sett til kynningar á Samráðsgátt stjórnvalda og öllum gefinn kostur á að veita umsögn um það.]

6. Mat á áhrifum.

Samþykkt frumvarpsins mun fela í sér 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 dregið úr slíkri háttsemi. Markmiðið er að á Íslandi gildi skýr löggjöf um vernd uppljóstrara sem taki mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum þeirra nágrannaríkja sem fela í sér bestu framkvæmdina á þessu sviði.

Frumvarpið mun bæta réttarstöðu þeirra sem miðla upplýsingum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi. Sú aukna vernd þeirra er til samræmis við þá vernd tjáningarfrelsis sem leiðir af 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og af henni eru ótvíræðir almannahagsmunir, enda samfélaginu fyrir bestu að upplýst sé um háttsemi í framangreinda veru.

Samþykkt frumvarpsins fæli í sér þá auknu skyldu ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlits ríkisins að lögfest yrði heimild til að miðla upplýsingum og gögnum til þeirra um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi. Hér er þó um tiltölulega afmarkað hlutverk að ræða sem kallar tæplega á mikla aukningu starfsgilda. Samþykkt frumvarpsins hefði jafnframt þau áhrif að starfsmenn hins opinbera yrðu að nokkru marki skyldir til þess að miðla upplýsingum og gögnum sem þeir búa yfir um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi, auk þess sem móttakandi upplýsinga eða gagna um slíkt yrði skylt að stuðla að því að látið yrði af umræddri háttsemi.

Samþykkt frumvarpsins myndi fela í sér auknar skyldur fyrir atvinnurekendur að því leyti að fyrirtækjum eða öðrum vinnustöðum, þar sem eru 10 starfsmenn eða fleiri, yrði skylt að setja reglur um ferli við uppljóstrun starfsmanna. Hér verður þó ekki talið um mjög íþyngjandi skyldu að ræða þegar hún er vegin á móti hinum ríku almannahagsmunum af því að upplýst verði um og dregið úr lögbrotum og annarri ámælisverðri háttsemi. Í þessu sambandi athugast m.a. að frumvarpið gerir ráð fyrir því að ráðherra og sveitarstjórnir setji reglur fyrir hinn opinbera markað og að Vinnueftirlit ríkisins setji fyrirmynd að reglum fyrir aðra vinnustaði.

Loks gerir frumvarpið ráð fyrir því að gjafsókn verði lögbundin í málum um ágreining um stöðu starfsmanna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Gert er ráð fyrir því að fá dómsmál verði höfðuð í tilefni af slíkum ágreiningi, eða færri en eitt á ári.

Með vísan til þess sem að framan greinir verður að telja ávinninginn af samþykkt frumvarpsins meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess, sem telja verður óveruleg.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. 1. gr. er kveðið á um gildissvið laganna með þeim hætti að lögin gildi um starfsmenn sem greini „í góðri trú“ frá upplýsingum eða gögnum um „brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi“ í starfsemi vinnuveitanda þeirra, hvort sem þeir starfa hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði.

Krafan um góða trú er samkvæmt þessu grundvallarskilyrði fyrir þeirri vernd sem frumvarpið mælir fyrir um. Er það til samræmis við þau ákvæði sem fyrir eru um uppljóstraravernd, sbr. t.d. 1. mgr. 9. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011 og 2. mgr. 60. gr. b laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, auk þess sem þetta er til samræmis við dómaframkvæmd mannréttindadómstóls Evrópu. Í kröfunni um góða trú felst í meginatriðum að starfsmaðurinn hafi talið 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. Rétt er að taka fram að þar sem skilyrðið er einungis um góða trú kemur það ekki í veg fyrir að sá sem miðlar upplýsingum samkvæmt lögunum njóti verndar þótt síðar komi í ljós að upplýsingarnar reynist rangar. Áreiðanleiki upplýsinga er þó meðal þess sem máli skiptir við mat á því hvort starfsmaður geti talist hafa verið í góðri trú, t.d. ef upplýsingarnar voru bersýnilega rangar.

Skilyrðið um „brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi“ er til samræmis við fyrirliggjandi frumvarp um breytingu á stjórnsýslulögum sem unnið var af sömu nefnd og samdi frumvarp þetta. Þar er gert ráð fyrir því að undir þagnarskyldu falli ekki upplýsingar um lögprot eða aðra ámælisverða háttsemi starfsmanna stjórnvalda. Líkt og rakið er í almennum athugasemdum er með annarri ámælisverðri háttsemi vísað til háternis sem er siðferðilega ámælisvert eða stefnir heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi í hættu án þess að um sé að ræða brot á lögum eða reglum. Ekki er unnt að skilgreina til fulls með almennum hætti hvaða háttsemi fellur hér undir en skilyrðið felur í sér kröfu um tiltekið alvarleikastig sem áskilið er til að starfsmaður njóti verndar samkvæmt frumvarpinu. Við mat á gildissviði laganna að þessu leyti er ætlast til þess að litið verði til afmörkunar mannréttindadómstóls Evrópu á því hvað teljist til ólögmastrar háttsemi eða rangsleitni (e. illegal conduct or wrongdoing) sem starfsmönnum er heimilt að miðla upplýsingum um. Tekið skal fram að til ytri uppljóstrunar er gerð frekari krafa um alvarleika en felst í hinu almenna gildissviði laganna, sbr. skýringar við 3. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. er lagt til að lögin taki bæði til miðlunar upplýsinga og gagna. Þá er gildissviðið bundið við starfsmenn og háttsemi í starfsemi vinnuveitanda þeirra, en ekki skiptir

máli hvort um er að ræða starfsmenn hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði. Við þessa afmörkun er horft til þess sem greinir í köflum 2.2 og 2.3 í almennum athugasemdum um alþjóðlega þróun og þróun í nágrannaríkjunum. Þannig hefur áherslan á alþjóðasviðinu verið á vernd starfsmanna vegna uppljóstrana er tengjast starfi þeirra og að sú vernd taki einnig til einkamarkaðsins. Um það má m.a. vísa til tilmæla Evrópuráðsins um vernd uppljóstrara frá 2014 þar sem hugtakið uppljóstrari er skilgreint sem „persóna sem greinir frá eða birtir upplýsingar um ógnun við eða tjón á almannahagsmunum í tengslum við vinnusamband hennar, hvort sem það er í opinbera eða einkageiranum“ (e. any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of their work-based relationship, whether it be in the public or private sector). Sama má segja um ýmis önnur tilmæli og líkt og greinir í kafla 2.2 laut dómaframkvæmd mannréttindadómstóls Evrópu á þessu sviði upphaflega að uppljóstrunum opinberra starfsmanna, sem dómstóllinn hefur síðan víkkað út til annarra starfa. Í þeim nágrannaríkjum sem sett hafa sér löggjöf á þessu sviði er afmörkunin jafnframt með þessum hætti, sbr. það sem greinir um nýlega löggjöf um uppljóstraravernd í Noregi og Svíþjóð í kafla 2.3, en hún afmarkast við vernd starfsmanna og gildir þá einu hvort um er að ræða vinnustaði í starfsemi hins opinbera eða á einkamarkaði. Sama má t.d. segja um nýlega og ítarlega löggjöf um þetta efni á Írlandi. Vegna afmörkunarinnar m.t.t. einkamarkaðar skal tekið fram, auk þess sem fyrr greinir um alþjóðlega þróun og þróun í löggjöf einstakra ríkja, að almannahagsmunir standa ekkert síður til þess að upplýst sé um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi á einkamarkaði en í starfsemi hins opinbera. Þá skal tekið fram að gildissvið frumvarpsins er ekki bundið við núverandi starfsmenn heldur tekur það einnig til fyrrverandi starfsmanna. Búi þeir yfir upplýsingum um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi er þeim miðlun samkvæmt 2. og 3. gr. því heimil, að uppfylltum skilyrðum ákvæðanna.

Ætlast er til þess að áskilnaðurinn um háttsemi „í starfsemi vinnuveitenda“ verði skýrður með rúnum hætti og að þar undir falli sérhver háttsemi sem starfsmaðurinn verður áskynja um í starfi sínu. Hér undir myndi einnig falla það sem starfsmenn er vinna á vegum síns vinnuveitanda fyrir annan vinnuveitanda, t.d. starfsmenn starfsmannaleiga, verða áskynja um háttsemi síðarnefnda vinnuveitandans. Má enda segja að allt sem starfsmenn gera og verða áskynja um í starfi sínu geti talist til starfsemi vinnuveitanda þeirra í víðum skilningi. Tilvísunin til starfsemi vinnuveitanda felur hins vegar í sér að þær undanþágur frá þagnarskyldu sem frumvarpið felur í sér taka ekki til upplýsinga um einstaklinga sem til vinnuveitanda leita, t.d. sjúklinga sem notið hafa þjónustu heilbrigðisstarfsmanna eða þeirra sem leitað hafa til presta vegna sálusorgunar eða óskað lögmannsaðstoðar. Í ljósi mikilvægis þess að einstaklingar geti notið trúnaðar í samskiptum við fagstéttir sem bundnar eru þagnarskyldu er orðalagið um háttsemi í starfsemi vinnuveitenda notað, að tillögu Persónuverndar.

Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um að markmið laganna sé að stuðla að því að upplýst verði um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi og þannig dregið úr slíkri háttsemi. Um leið miða ákvæði frumvarpsins að því að tjáningarfrelsi ríki um slík háttsemi en líkt og rakið er í almennum athugasemdum að framan leiðir af 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tiltekin vernd uppljóstrara og hið sama verður að telja gilda um 73. gr. stjórnarskrárinnar eins og tengslum ákvæðanna er háttað. Með frumvarpinu er ætlunin að tryggja þessa vernd og við túlkun ákvæða þess verður því m.a. að líta til hinna undirliggjandi mannréttindaákvæða.

Í 3. mgr. greinarinnar er lagt til að mælt verði fyrir um að lögin greini á milli innri uppljóstrunar og ytri uppljóstrunar og miði við að hið síðarnefnda sé jafnan ekki heimilt nema hið fyrrnefnda hafi fyrst verið reynt til þrautar. Er þessi málsgrein fyrst og fremst hugsuð til

skýringar fyrir þann sem lögin les og talin heppilegur undanfari þeirra tveggja greina sem á eftir koma. Skilyrðin fyrir innri uppljóstrun og ytri uppljóstrun ráðast hins vegar alfarið af síðastnefndum greindum, þ.e. 2. og 3. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Greinin fjallar um innri uppljóstrun og setur skilyrði fyrir henni. Í 1. mgr. kemur fram 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. Fyrri hluti ákvæðisins tekur mið af 1. mgr. 18. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018, en skilyrði slíkrar miðlunar fer annars að mestu saman við hið almenna gildissvið laganna, sbr. 1. gr. og það sem greinir í skýringum á henni um góða trú, brot á lögum og aðra ámælisverða háttsemi og starfsemi vinnuveitanda. Miðlunin skal vera til aðila sem stuðlað getur að því að látið verði af eða brugðist við umræddri háttsemi. Það fer talsvert eftir atvikum um hvaða aðila þar ræðir hverju sinni. Gjarnan væri um næsta yfirmann að ræða, sbr. 3. mgr. greinarinnar, en í sumum tilvikum er slíkt óframkvæmanlegt, t.d. ef upplýsingarnar eða gögnin varða viðkomandi yfirmann, og þá er heimilt að leita til yfirboðara hans. Stundum getur eftirlitsstjórnvald á viðkomandi sviði verið rétti aðilinn að þessu leyti. Þar sem atvik og aðstæður eru svo fjölbreytilegar í þeim tilvikum sem frumvarpið tekur til er ófært að mæla með nákvæmari hætti fyrir en hér er gert til hvaða aðila miðlunin getur verið. Kjarnaatriðið er þó í reynd einfalt, þ.e. miðlunin skal vera til aðila sem stuðlað getur að því að látið verði af eða brugðist við háttseminni, án þess að upplýsingarnar eða gögnin verði gerð opinber, enda lýtur ákvæðið að innri uppljóstrun, ólíkt 3. gr. sem fjallar um ytri uppljóstrun. Nánari afmörkun með tilliti til aðstæðna á einstökum vinnustöðum má síðan gera í þeim reglum sem fjallað er um í 5. gr. frumvarpsins. Í orðalaginu um að látið verði af eða „brugðist við“ þeirri háttsemi sem um ræðir felst að ákvæðið tekur m.a. til þess sem lokið er, t.d. lögbrota sem eru um garð gengin en viðkomandi hefur kost á að bregðast við, t.d. með því að gera lögreglu viðvart eða beita viðurlögum að starfsmannarétti.

Í ljósi mikilvægis þess að komið verði í veg fyrir lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi hins opinbera er lagt til í 2. mgr. greinarinnar að starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga verði skylt að miðla upplýsingum og gögnum samkvæmt 1. mgr. Auk opinberra starfsmanna gerir 2. mgr. ráð fyrir því að skyldan taki jafnframt til starfsmanna lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Er hér horft til gildissviðs upplýsingalaga nr. 140/2012, sbr. 2. mgr. 2. gr., en gildissvið skyldunnar er þó óháð því hvort viðkomandi lögaðili hefur fengið undanþágu á grundvelli 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Skylda starfsmanns nær samkvæmt framangreindu til þess að miðla upplýsingum eða gögnum um háttsemi, sem nær þeim alvarleikaþröskuldi sem gerð er grein fyrir í skýringum við 1. gr. frumvarpsins, til aðila sem stuðlað getur að því að látið verði af henni. Ekki er gert ráð fyrir því að brot á þessari skyldu, né heldur skyldunni í 3. mgr. greinarinnar, varði refsíábyrgð. Slík brot geta hins vegar leitt til annars konar ábyrgðar á grundvelli almennra reglna, sbr. einkum reglur starfsmannaréttar.

Í 3. mgr. greinarinnar eru tekin dæmi um aðila sem miðlun samkvæmt 1. mgr. getur verið til, en það er sem fyrr segir háð atvikum hver er réttur aðili að þessu leyti. Í málsgreininni er síðan kveðið á um skyldu þess sem móttækur upplýsingar eða gögn um ólögsmæta eða ámælisverða háttsemi, og getur stuðlað að því að látið verði af henni, að gera það eða bregðast á annan hátt við. Rétt er að taka fram að í þessu felst að ef ljóst er að engin ólögsmæt eða

ámælisverð háttsemi hefur átt sér stað, t.d. ef miðlunin er sýnilega gerð af illum hug og upplýsingarnar/gögnin bera enga slíka háttsemi með sér, vaknar auðvitað engin skylda enda er ólögmati eða ámælisverðri háttsemi þá ekki til að dreifa. Skyldan samkvæmt ákvæðinu stendur til þess að stuðla að því að látið verði af ólögmati eða ámælisverðri háttsemi, eða brugðist á annan hátt við henni. Með hinu síðarnefnda eru hafðar í huga aðstæður þar sem háttsemin er um garð gengin en þar sem viðbrögðin gætu t.d. falist í úrræðum að starfsmannarétti, eða annars konar úrræðum sem miða að því koma í veg fyrir að slík háttsemi endurtaki sig. Í málsgreininni er einnig kveðið á um skyldu viðkomandi til að greina starfsmanninum frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni athafna, og þá hverra, en slíkt er starfsmanninum mikilvægt, m.a. til að meta hvort innri uppljóstrun hafi skilað árangri. Í málsgreininni er loks tekið fram að miðlun samkvæmt greininni geti einnig verið til opinberra eftirlitsaðila á borð við umboðsmann Alþingis, ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlit ríkisins. Um miðlun til hinna nefndu aðila fer nánar samkvæmt þeim ákvæðum sem Alþingi samþykkti að því er varðar umboðsmann Alþingis með lögum nr. 147/2018 og ráðgert er í 7. gr. frumvarpsins að lögfest verði að því er varðar ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlit ríkisins. Í slíkum tilvikum er í reynd ekki um eiginlega innri uppljóstrun að ræða, þar sem upplýsingunum eða gögnum er komið til utanaðkomandi aðila. Þó er verulegur munur á slíkri uppljóstrun, til opinbers aðila sem bundinn er af reglum um trúnað og þagnarskyldu, og þeirri ytri uppljóstrun sem fjallað er um í 4. gr. frumvarpsins og tekur m.a. til fjölmiðla. Er miðlun til opinbers eftirlitsaðila því felld undir reglur frumvarpsins um innri uppljóstrun, þótt í reynd sé þar um eins konar millistig að ræða á milli eiginlegrar innri uppljóstrunar og ytri uppljóstrunar. Í þeim efnum skal nefnt að fyrirbyggjandi tillögur á vettvangi Evrópusambandsins, sem nefndar eru í almennum athugasemdum, miða við þrenns konar tegundir uppljóstrunar, þ.e. innri uppljóstrun, uppljóstrun til yfirvalda og uppljóstrun til almennings/fjölmiðla. Ekki þykir hins vegar þörf á þrenns konar reglum heldur er miðlun til eftirlitsaðila hér til hagræðis felld undir innri uppljóstrun, enda hefur hún mun meiri samstöðu með henni en ytri uppljóstrun.

Í 4. mgr. er tekið fram að móttakandi upplýsinga eða gagna samkvæmt 1. mgr. skuli gæta leyndar um persónuupplýsingar sem honum berast um þann sem miðlar upplýsingum eða gögnum nema hinn síðarnefndi veiti afdráttarlaust samþykki sitt. Hér er horft til 3. mgr. 18. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018, og í þessu felst að viðkomandi skuli gæta trúnaðar um það hver hafi látið honum í té upplýsingarnar/gögnin og um þær persónugreinanlegu upplýsingar sem gætu leitt það í ljós. Að því marki sem þetta kann að fela í sér frávík frá almennum reglum um persónuvernd vísast til 4. mgr. 17. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 og 23. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016, en þar kemur m.a. fram að heimilt sé með lögum að takmarka rétt sem veittur er með 13.-15. gr. reglugerðarinnar ef slík takmörkun virðir eðli grundvallarréttinda og mannfrelsis og telst nauðsynleg og hófleg ráðstöfun í lýðræðisþjóðfélagi til að tryggja „það að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsivíðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaoöryggi“ og tryggja „vernd skráðs einstaklings, brýnna almannahagsmuna eða grundvallarréttinda annarra“.

Um 3. gr.

Greinin fjallar um ytri uppljóstrun og setur skilyrði fyrir henni. Frumvarpið miðar við að strangari skilyrði séu fyrir ytri uppljóstrun en innri og að almennt geti ekki komið til hins fyrrnefnda nema hið síðarnefnda hafi verið reynt án árangurs. Er þetta til samræmis við

dómaframkvæmd mannréttindadómstóls Evrópu, en líkt og rakið er í almennum athugasemdum hefur dómstóllinn miðað við að upplýsingum skuli fyrst miðlað til yfirmanns starfsmannsins eða til annars hæfs yfirvalds/aðila, og það sé eingöngu þegar slíkt sé augljóslega ófært sem unnt sé, sem síðasta úrræði, að miðla upplýsingunum til almennings. Framangreint er jafnframt til samræmis við löggjöf ýmissa ríkja, þ.á m. Svíþjóðar, en greinin sem hér er lögð til minnir mjög á 7. gr. sænsku laganna.

Samkvæmt greininni er starfsmanni sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt 2. gr., án þess að það hafi leitt til fullnægjandi viðbragða, heimilt í góðri trú að miðla umræddum 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. Hér eru því sett viðbótarskilyrði við það að kröfum 2. gr. sé fullnægt. Í fyrsta lagi þarf miðlun samkvæmt 2. gr. að hafa farið fram, án þess að það hafi leitt til fullnægjandi viðbragða. Við mat á því hvort viðbrögð teljist hafa verið fullnægjandi verður fyrst og fremst að horfa til þess hvort hin ólögsmæta eða ámælisverða háttsemi viðgengst áfram þrátt fyrir miðlunina. Í öðru lagi þarf viðkomandi að hafa réttmæta ástæðu til að ætla að um háttsemi sé að ræða sem gæti varðað fangelsisrefsingu og er miðað við refsiramma refsíákvæðis laga. Í þessu felst aukin krafa samanborið við að miðla eingöngu við góða trú, þ.e. upplýsingarnar eða gögnin verða að bera með sér að ástæða sé að ætla að um slíka háttsemi sé að ræða. Í þriðja lagi er gerð krafa um að háttsemin geti varðað fangelsisrefsingu samkvæmt refsiramma lagaákvæðis. Rétt þykir að gera slíka kröfu um alvarleika brots þegar um ytri uppljóstrun er að ræða. Í því sambandi athugast að löggjöf margra ríkja á þessu sviði gerir kröfu um vissan alvarleika svo að hún eigi við. Þannig taka sænsku lögin til að mynda eingöngu til uppljóstrunar um alvarlegt misferli (s. allvarliga missförhållanden), en alvarlegt misferli er skilgreint í lögnum sem brot þar sem refsiramminn inniheldur fangelsisrefsingu eða er af sambærilegu alvarleikastigi. Áréttað skal að nægilegt er að refsiramma vegna þeirrar brotlegu háttsemi sem starfsmaðurinn hefur réttmæta ástæðu til að ætla að sé á ferðinni innihaldi fangelsisrefsingu, óháð því hver líkleg refsing sé við brotinu í reynd.

Í 2. másl. 1. mgr. greinarinnar er að finna undantekningu frá framangreindum almennu skilyrðum fyrir ytri uppljóstrun. Þannig er heimilt að miðla upplýsingum eða gögnum samkvæmt ákvæðinu 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. Nauðsynlegt þykir að greinin innihaldi slíka heimild, þar sem ekki er útilokað að almannahagsmunir af miðlun séu slíkir að rétt sé að hún sé vernduð þótt innri uppljóstrun hafi ekki verið reynd eða að önnur framangreind almennu skilyrði séu ekki fyrir hendi. Svipað ákvæði er að finna í 7. gr. sænsku laganna. Hér er hins vegar um þrönga undantekningarreglu að ræða og því þarf umtalsvert til að koma svo að miðlun með þessum hætti njóti verndar frumvarpsins. Sem dæmi má nefna ef starfsmaður býr yfir upplýsingum um háttsemi sem felur í sér mikla og yfirvofandi hættu á tjóni á umhverfi eða á efnahag landsins þar sem ljóst er að innri uppljóstrun mun ekki duga til að koma í veg fyrir hættuna. Ljóst er að túlkun greinarinnar mun að verulegu leyti ráðast af hinum undirliggjandi mannréttindaákvæðum, ekki bara um tjáningarfrelsi, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, heldur einnig m.a. um friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þarf þannig að vega hverju sinni, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem mótað hafa í dómaframkvæmd um túlkun umræddra ákvæða, hvort almannahagsmunirnir af uppljóstruninni vegi þyngra en aðrir hagsmunir, svo sem einkahagsmunir þeirra sem upplýsingarnar varða. Hér vísast m.a. til þess sem rakið er í almennum athugasemdum að framan um viðmið mannréttindadómstóls Evrópu við mat á því hvort uppljóstrun sé varin

þannig að inngríp vegna hennar, eins og uppsögn eða viðurlög, brjóti gegn 10. gr. mannréttindasáttmálans.

Tekið skal fram að þegar um miðlun til fjölmiðla er að ræða í góðri trú nýtur starfsmaðurinn jafnframt þeirrar verndar sem heimildarmenn njóta, sbr. 25. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 og þá vernd sem talin er felast að þessu leyti í 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. umfjöllun í kafla 2 í almennum athugasemdum að framan.

Í 2. mgr. er að finna sams konar ákvæði og í 4. mgr. 2. gr. og vísast nánar um það til skýringa við síðarnefnda ákvæðið að framan.

Um 4. gr.

Greinin mælir fyrir um vernd sem uppljóstrarar njóta samkvæmt frumvarpinu. Í henni er í fyrsta lagi mælt fyrir um að miðlun upplýsinga eða gagna að fullnægðum skilyrðum 2. eða 3. gr. teljist ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu sem starfsmaður er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. Slík miðlun leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á viðkomandi og getur ekki leitt til stjórnsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti. Hér er horft til orðalags 21. gr. laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 640/2006, 3. mgr. 15. gr. g laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992 og 3. mgr. 117. gr. laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007. Auk þess að gera ljóst að slík miðlun geti hvorki varðað refsí- né skaðabótaábyrgð þykir rétt að áréttta samhliða að hún geti ekki leitt til stjórnsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti, en síðarnefnda verndin felst einnig í 2. mgr. greinarinnar. Í framangreindu felst í reynd að í tilviki miðlunar sem uppfyllir skilyrði 2. og 3. gr. er þagnarskyldureglum og úrræðum vegna brota á þeim kippt úr sambandi, ef svo má segja. Þannig er gengið út frá því að ekki geti komið til nokkurs konar íþyngjandi úrræða vegna slíkrar miðlunar. Í því sambandi skal tekið fram að með stjórnsluviðurlögum eru hafðar í huga hvers konar íþyngjandi ákvarðanir gagnvart viðkomandi og hið sama á við að starfsmannarétti.

Rétt er að taka fram að 1. mgr. leysir þann sem miðlað hefur upplýsingum ekki undan saksókn vegna brota sem hann kann sjálfur að hafa tekið þátt í og upplýsingarnar varða, né heldur kemur hún í veg fyrir að móttakandi upplýsinganna tilkynni brot hans til hlutaðeigandi yfirvalda. Ekki þykir ástæða til að lögfesta sérstakt ákvæði um heimild til að láta þann sem hefur frumkvæði að því að láta í té upplýsingar eða gögn ekki sæta ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs. Í því sambandi athugast að beiting ákvæðis í þá veru sem lögfest var í 1. mgr. 5. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008 þótti vandasöm og ekki var talið tilefni til að gera sambærilegt ákvæði að almennri reglu í sakamálögum. Hins vegar skal bent á að með 30. gr. laga nr. 47/2015 var sú breyting gerð á ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 að taka meg til greina þegar hegning er tiltekin hvort viðkomandi hafi veitt af sjálfsdáðum aðstoð eða upplýsingar sem hafa verulega þýðingu við að upplýsa brot hans, aðild annarra að brotinu eða önnur brot, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 70. gr. laganna og enn fremur svipaða heimild til að færa refsingu niður úr lágmarki, sbr. 74. gr. laganna.

Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um að óheimilt sé að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt 2. eða 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 gögnum eða upplýsingum gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að upplýsingum eða gögnum hafi verið miðlað. Takist sú sönnun ekki skal gagnaðili greiða viðkomandi bætur fyrir það tjón sem leitt hefur af hinni óréttlátu meðferð,

bæði fjártjón og miska. Framangreind atriði eru að stærstum hluta til samræmis við ákvæðin um vernd þeirra sem veita rannsóknarnefnd upplýsingar sem lögfest eru í 1. og 2. mgr. 9. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011, sem og 4. mgr. 18. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018. Þá hefur einnig verið litið til 1. mgr. 12. gr. laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008, sem og 13. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, þar sem tekið er fram að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja í starfi. Loks er í ákvæðinu að finna reglu um öfuga sönnunarbyrði ef líkur eru leiddar að óréttlátri meðferð, og bætur ef sú sönnun tekst ekki, til samræmis við löggjöf ýmissa ríkja, þ. á m. Noregs og Svíþjóðar. Helgast reglan af því að mjög erfitt getur verið að færa sönnun á að tiltekin meðferð starfsmanns sé reist á því að hann hafi miðlað gögnum samkvæmt 2. eða 3. gr. og því rétt að leggja sönnunarbyrði um að svo hafi ekki verið á gagnaðila ef starfsmaður leiðir líkur að því að svo sé. Áréttað skal að umrædd regla er ekki eingöngu til samræmis við norska og sænska löggjöf heldur hefur öfug sönnunarbyrði einnig verið hluti þeirra ákvæða um uppljóstraravernd sem þegar hafa verið lögfest hér á landi, sbr. m.a. 2. mgr. 9. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011 og 4. mgr. 18. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018. Um sönnun þess tjóns sem skaðabótunum er ætlað að mæta gilda almennar reglur.

Rétt er að vekja athygli á því að í 18. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018, er mælt fyrir um refsingu í tilvikum brota í framangreinda veru. Þannig segir í 4. mgr. 18. gr. laganna 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. Til slíkrar meðferðar teljist t.d. að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem látið hefur umboðsmanni í té upplýsingar gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skuli gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að umboðsmanni hafi verið látnar í té upplýsingar. Í 5. mgr. segir síðan að brot gegn 4. mgr. varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í 4. gr. þessa frumvarps er ekki gengið jafn langt og mælt fyrir um refsingar í tilvikum sem þessum heldur er gert ráð fyrir að brotum verði mætt með einkaréttarlegum úrræðum, þ.e. skaðabótum. Er þar m.a. horft til margnefndrar löggjafar í Noregi og Svíþjóð. Í 7. gr. frumvarpsins er hins vegar að finna sams konar refsheimildir að því er varðar upplýsingagjöf til ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlitsins og lögfestar voru m.t.t. umboðsmanns Alþingis með lögum nr. 147/2018.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að ef til ágreinings kemur fyrir dómi um stöðu starfsmanns m.t.t. 1. eða 2. mgr. skuli veita starfsmanninum gjafsókn í héraði og fyrir Landsrétti og Hæstarétti. Hér er um að ræða þýðingarmikinn þátt í þeirri vernd sem greinin veitir enda er staðan oft sú að talsverður aðstöðumunur er á uppljóstrara og þeim sem uppljóstrunin beinist að á þann hátt að hinn síðarnefndi er bæði valdameiri og fjársterkari. Þannig er sú hættu fyrir hendi að sá sem uppljóstrunin beinist að hótí málsókn eða ráðist í málsókn, sem er uppljóstrarinum fjárhagslega erfíð, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða draga úr uppljóstrun. Málsgreinin veitir uppljóstrurum vernd gegn slíku og dregur úr hugsanlegum kælingaráhrifum slíkra aðgerða með því að tryggja að uppljóstrarinn njóti gjafsóknar þegar kemur til ágreinings fyrir dómi um vernd hans. Nokkur ákvæði um skyldu til að veita gjafsókn er að finna í íslenskum lögum og er við framsetningu ákvæðisins horft til þeirra, sbr. t.d. 23. gr. laga um ættleiðingar nr. 130/1999, 60. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Um 5. gr.

Greinin hefur það að markmiði að tryggja að innan vinnustaða sé fyrir hendi skilgreint verklag í tengslum við uppljóstrun starfsmanna. Hér er einkum horft til norsku laganna á þessu sviði en samkvæmt breytingum á þeim, sem tóku gildi 1. júlí 2017, ber öllum vinnustöðum með fimm starfsmenn eða fleiri að koma á fót ferli fyrir innri uppljóstrun og fylgist norska vinnueftirlitið með innleiðingu þessarar breytingar, sbr. það sem rakið er í almennum athugasemdum að framan. Rétt þykir þó að binda skylduna hér á landi við nokkuð stærri vinnustaði, í það minnsta í fyrstu.

Í 1. mgr. greinarinnar er þannig mælt fyrir um að í fyrirtækjum eða öðrum vinnustöðum, þar sem eru 10 starfsmenn eða fleiri, skuli atvinnurekandi í samráði við starfsmenn setja reglur um verklag við uppljóstrun starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi. Reglurnar skulu vera skriflegar og skilgreina ferli innan vinnustaðarinnar við innri uppljóstrun, þ. á m. um móttöku, meðhöndlun og afgreiðslu tilkynninga um hugsanlegt lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi. Reglurnar skulu vera aðgengilegar öllum starfsmönnum og mega á engan hátt takmarka rétt þeirra samkvæmt lögnum. Líkt og fram kemur í texta málsgreinarinnar tekur skyldan eingöngu til reglna um innri uppljóstrun, en með því er átt við innri uppljóstrun líkt og hún er afmörkuð í 2. gr. frumvarpsins, sem tekur m.a. til miðlunar til opinberra eftirlitsaðila, sbr. nánar skýringar við 2. gr. að framan.

Ákvæði um að fyrirtæki skuli setja sér reglur um nánar tiltekin atriði eru alls ekki óþekkt í íslenski löggjöf. Þannig má t.d. benda á ýmsar skyldur fjármálafyrirtækja í þessa veru, sbr. t.d. 19. gr. b og 57. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og 6. og 19. gr. laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007. Þá má benda á að með 24. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 var sú skylda lögð á fjölmiðlaveitur að setja sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði, sem mótaðar skyldu í samráði við starfsmenn og fagfélög þeirra og ber að endurskoða árlega. Í tengslum við ákvæðið samþykkti Blaðamannafélag Íslands fyrirmynd að reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði í formi atriða sem félagið lagði áherslu á að yrðu hluti af slíkum reglum. Til að auðvelda fyrirtækjum að setja reglur um ferli við uppljóstrun gerir 2. mgr. greinarinnar ráð fyrir því að Vinnueftirlit ríkisins setji fyrirmynd að reglum samkvæmt 1. mgr. og birti á vefsíðu sinni. Að því er varðar ríki og sveitarfélög er hins vegar gert ráð fyrir því að sá ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins setji slíkar reglur fyrir opinberar stofnanir og lögaðila í opinberri eigu en sveitarstjórnir setji reglur um þá vinnustaði sem undir sveitarfélög heyra.

Í ljósi þeirrar skyldu sem í greininni felst er nauðsynlegt að fela einhverjum eftirlit með því að þær reglur sem um ræðir verði settar og úrræði til að bregðast við ef svo er ekki gert. Þykir eðlilegast að fela Vinnueftirliti ríkisins þetta hlutverk og að það úrræði sem um ræði verði dagsektir, sbr. m.a. til hliðsjónar g-lið 53. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 og þá staðreynd að dagsektir henta betur en stjórnvaldssektir til að þrýsta á aðila að sinna nánar tiltekinni skyldu sinni. Vinnueftirlit ríkisins býr nú þegar yfir dagsektarheimildum, sbr. 87. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980, og þykir eðlilegt að sömu reglur og þar koma fram gildi í þessum tilvikum um fjárhæð sektanna og málsmeðferð. Til samræmis við þetta er í 3. mgr. greinarinnar mælt fyrir um að Vinnueftirlit ríkisins hafi eftirlit með því að atvinnurekendur setji sér reglur samkvæmt þessari grein og geti lagt dagsektir á þann sem vanrækir að gera slíkt, en um fjárhæð sektanna og málsmeðferð fari samkvæmt 87. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Í síðastnefndri grein kemur m.a. fram að ákvörðun um dagsektir skuli tilkynnt skriflega á sannanlegan hátt þeim aðila sem hún beinist að eða fulltrúa hans og henni skuli fylgja skriflegur rökstuðningur. Dagsektir geti numið allt að 1 millj. kr. fyrir hvern dag og skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Þá kemur fram að aðila sé heimilt að kæra ákvörðun

Vinnueftirlitsins um beitingu dagsekta til ráðuneytisins og að slíkar ákvarðanir séu aðfararhæfar, en málskot fresti aðför.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku þann 1. janúar 2020. Í því sambandi er haft í huga að mikilvægt sé að lagasetningin verði kynnt vandlega áður en kemur að gildistöku hennar, t.d. með kynningarefni af hálfu Stjórnarráðsins um stöðu uppljóstrara, auk þess sem rétt er að ætla þeim sem gert verður skylt að setja reglur um verklag samkvæmt 5. gr. tiltekinn tíma til undirbúnings. Þykir hæfilegt að miða við hálf t. ári í þessum efnum. Með það fyrir augum að frumvarpið verði að lögum vorið 2019 er því lagt til að lögin taki gildi 1. janúar 2020.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði sams konar heimild til að leita til ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlits ríkisins og lögfest var að því er varðar umboðsmann Alþingis með lögum nr. 147/2018. Í því sambandi athugast að umrædd heimild til að leita til umboðsmanns Alþingis er bundin við þá almannahagsmuni sem umboðsmaður hefur eftirlit með, en ríkisendurskoðandi og Vinnueftirlit ríkisins fara að nokkru leyti með eftirlit með öðrum hagsmunum. Þykir því rétt að unnt verði að neyta sams konar úrræða til að leita til þessara aðila en slíkt verður að telja til þess fallið að styðja við önnur og almennari úrræði sem lögð eru til í frumvarpi þessu.

Í greininni felst þannig að lagt er til að bætt verði inn sams konar grein í lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun og ríkisreikninga nr. 46/2016 og lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 og bætt hefur verið í lög um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. lög nr. 147/2018. Er greinin framsett og orðuð með sama hætti og um nánari skýringar má því vísa til skýringa í greinargerð með frumvarpi því sem varð að síðastnefndu lögunum, að breyttu breytanda. Gert er ráð fyrir því að opinberir starfsmenn leiti að meginstefnu til umboðsmanns Alþingis eða ríkisendurskoðanda en starfsmenn á einkamarkaði til Vinnueftirlitsins. Á grundvelli reglna stjórnisýsluréttar um leiðbeiningarskyldu og framsendingu erinda yrði það hlutverk viðkomandi eftirlitsaðila að leiðbeina starfsmanni um réttan farveg miðlunar upplýsinga, þar með talið um það hvort rétt sé að leita til lögreglu eða annarra stjórnvalda. Þá væri umboðsmanni, ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlitinu jafnframt rétt að leiðbeina starfsmanni um það hvort fyrirhuguð miðlun upplýsinga sé líkleg til að uppfylla skilyrði laganna til að hann njóti þeirrar verndar sem frumvarpið mælir fyrir um.