



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Vernd uppljóstrara / FOR 18010196
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneyti / Nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	1. október 2018

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

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 starfseminni sem fela í sér lögbrot eða veruleg frávik frá góðu siðferði eða ógna hagsmunum almennings og samfélagsins með skýrum og óumdeilanlegum hætti.

Hér á landi hefur takmörkuð vernd uppljóstrara þegar verið lögfest. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveða t.d. á um að starfsfólk skuli ekki gjalda þess að koma á framfæri upplýsingum um siðferðilega ámælisvert eða ólögmaðtt athæfi. Þessi regla er áréttuð í siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Lög um fjármálafyrirtæki kveða á um að fyrirtæki skuli tryggja að starfsmaður sem komið hefur á framfæri upplýsingum 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. 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. Loks hafa verið sett lagaákvæði sem miða að því að heimilt sé að ákæra ekki þann sem upplýsir um brot, sbr. t.d. 9. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011. Þá má nefna að nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis hefur þegar skilað af sér frumvarpi til breytinga á stjórnsýslulögum, sem snertir að nokkru leyti uppljóstranir, auk þess sem forsætisnefnd Alþingis hefur lagt fram frumvarp sem snertir efnið, sbr. síðar.

Rétt er að benda á að lög um vernd uppljóstrara geta aðeins veitt takmarkaða vernd. Markmið þeirra er að lágmarka persónulegt tjón og þjáningar sem einstaklingar geta orðið fyrir vegna uppljóstrana. Lög geta ekki komið í veg fyrir margvíslegar neikvæðar afleiðingar uppljóstrunar, s.s. félagslega einangrun eða erfiðleika við að fá nýtt starf. Það er því mikilvægt að koma í veg fyrir þann misskilning að uppljóstraravernd feli í sér einhvers konar verðlaun eða sérstaka hvatningu til 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 framur meðvirkni getur til lengri tíma aukið gagnsæi í stjórnsýslu, atvinnulífi og viðskiptum og leitt til heilbrigðari starfshátta.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að þeir sem hafa í hyggju að stíga fram og greina frá brotum í starfsemi vinnuveitenda sinna, hvort sem er hins opinbera eða einkaaðila, njóta ekki skýrrar og gegnsærrar verndar sem samræmist ábendingum alþjóðastofnana.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Alþjóðlegar stofnanir hafa bent á að uppljóstraravernd í mörgum ríkjum byggist, líkt og á Íslandi, á dreifðum lagaákvæðum sem veita takmarkaða 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 endurspegla 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.

Í skýrslu OECD er lögð áhersla á að koma á fót skýrum farvegum fyrir uppljóstranir og tryggja að almenningur sé meðvitaður um þá, m.a. með fræðslu, fréttabréfum o.s.frv. Þá þurfi að tryggja virkt eftirlit með verndinni til að meta virkni úrræðisins með hliðsjón af viðeigandi gögnum og mælikvörðum.

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 takmarkaða vernd uppljóstrara á Íslandi uppfylla ekki framangreind skilyrði og tilmæli.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

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 þess að styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi auk þess sem vernd heimildarmanna og afhjúpenda yrði tryggð.

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis segir m.a. að auka þurfi gagnsæi í athafnalífi og allri stjórnsýslu til að efla traust almennings á rekstri fyrirtækja, fjármálalífi, stjórnámálum og stofnunum samfélagsins. Óvenjulegar aðstæður kalli á breytt vinnubrögð, opnari stjórnsýslu, gagnsæi og virðingu gagnvart verkefnum. Undir liðnum „Lýðræði og gagnsæi“ segir að einn þáttur í því að efla traust á stjórnámálum og stjórnsýslu sé breytingar á lögum sem varða vernd uppljóstrara, meðal annars í takt við ábendingar alþjóðastofnana.

M.a. í þessu skyni skipaði forsætisráðherra nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis í apríl sl. Verkefni nefndarinnar eru m.a. að taka til skoðunar fyrirbyggjandi tillögur er lúta að tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna og eftir atvikum skyldu þeirra til að greina frá lögbrotum eða brotum á síðareglum sem þeir verða áskynja um í starfi. Þá er nefndinni falið að meta hvaða lagabreytingar kunni að vera æskilegar á sviðinu.

Starfi nefndarinnar er áfangaskipt þannig að henni er ætlað að skila af sér hluta tillagna fyrir 1. október 2018 og hluta fyrir 1. mars 2019. Í fyrri áfanga nefndarstarfsins vann nefndin þessi áform um lagasetningu um vernd uppljóstrara. Í síðari áfanganum hyggst nefndin vinna frumvarpsdrög um efnið.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið lagasetningarinnar er að á Íslandi gildi skýr löggjöf um vernd uppljóstrara sem tekur mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum þeirra nágrannaríkja sem fela í sér bestu framkvæmdina á sviðinu.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

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.

Eins og áður er nefnt lagði forsætisnefnd Alþingis fram frumvarp til breytinga á lögum um umboðsmann Alþingis til kynningar á síðasta þingi. Samkvæmt frumvarpinu færast eftirlit skv. svonefndum OPCAT-samningi Sameinuðu þjóðanna til umboðsmanns en samningurinn mælir m.a. fyrir um að ríkin komi á fót uppljóstraravernd í tengslum við ákvæði hans. Í frumvarpi forsætisnefndar, sem fyrirhugað er að leggja fram á nýjan leik, er því mælt fyrir um takmarkaða uppljóstraravernd en það er mat nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis að sú lagasetning myndi ekki vera nægilega víðtæk til að ná framangreindum markmiðum.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

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.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Annars vegar væri fær leið 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.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Á þessu stigi er fyrirhugað að vinna frumvarp um heildarlög um efnið. Hins vegar er ekki unnt að útiloka að verndin verði innleidd með breytingum á vinnuverndarlöggjöf, líkt og gert var t.d. í Noregi.

Frumvarpið þarf að tryggja að hið opinbera veiti þeim sem skýra frá brotum eða siðlausu athæfi í starfsemi opinberra aðila og einkaaðila lagalega vernd gegn hvers kyns hefndaraðgerðum. Sem dæmi um slíkar aðgerðir mætti nefna brottrekstur úr starfi eða þvingað leyfi, hömlur á starfsþróun, tilfærslu í starfi eða endurskipulagningu starfsskyldna.

Þá þarf í frumvarpinu að mæla fyrir um inntak uppljóstrunar, þ.e. lágmarksskilyrði þess að verndin verði virk. Í Svíþjóð er t.d. miðað við að brot sem ljóstrað er upp um þurfi að lágmarki að varða fangelsisvist eða vera af sambærilegri alvarleikagráðu. Annars staðar þekkist að lýsing á þeirri tjáningu sem nýtur verndar sé ítarlegri, svo sem með upptalningu á þeim efnum sem hún þarf að beinast að. Í lögum um vernd uppljóstrara á Írlandi eru t.d. talin upp í átta liðum atriði sem koma til skoðunar:

- a) that an offence has been, is being or is likely to be committed,
- b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation, other than one arising under the worker's contract of employment or other contract whereby the worker undertakes to do or perform personally any work or services,
- c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur,
- d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered,
- e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged,
- f) that an unlawful or otherwise improper use of funds or resources of a public body, or of other public money, has occurred, is occurring or is likely to occur,
- g) that an act or omission by or on behalf of a public body is oppressive, discriminatory or grossly negligent or constitutes gross mismanagement, or

- h) that information tending to show any matter falling within any of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be concealed or destroyed.

Jafnframt er nauðsynlegt að mæla fyrir um farvegi uppljóstrunar. Á þessu stigi hefur nefndin til athugunar það fyrirkomulag að fyrst verði að gera viðvart um brot innan viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis. Ef engin viðbrögð verða eða sá farvegur kemur ekki til greina af málefnalegum ástæðum verði uppljóstrara heimilt að miðla upplýsingum til sérstakra aðila, til að mynda Ríkisendurskoðunar eða Vinnueftirlitsins, sem verði falið að aðhafast í málinu. Loks geti uppljóstraravernd í undantekningartilvikum orðið virk þegar upplýsingum er miðlað til fjölmiðla eða annarra utanaðkomandi aðila, þ.e. fyrst og fremst þegar aðrir hafa ekki aðhafst vegna uppljóstrunar. Ítreka ber að í öllum tilvikum þyrfti uppljóstrun að uppfylla skilyrði um alvarleika þess brots sem upplýsingum er miðlað um. Þá er rétt að taka fram að vinna nefndarinnar að hugmyndum í framangreinda veru eru á algjöru frumstigi og gætu því breyst umtalsvert.

## **2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Nýr lagabálkur taki gildi um vernd uppljóstrara. Breytingar á öðrum lögum gætu t.d. falið í sér tilvísun til hans.

### **E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**

#### **1. Koma áformin inn á sviði stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Uppljóstraravernd tengist tjáningarfrelsinu nánum böndum, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og fleiri alþjóðasamninga um mannréttindi. Verndin er mikilvægt verkfæri til að fólk geti frekar tjáð sig og miðlað upplýsingum um atriði sem varða almannahag.

Eins og áður greinir er uppljóstraravernd jafnframt hluti af skuldbindingum Íslands skv. 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.

#### **2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.

#### **3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei.

### **F. Samráð**

#### **1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Uppljóstraravernd varðar samfélagið í heild. Miklir hagsmunir eru fólgnir í því að upplýsingar um brot komist sem fyrst í viðeigandi farveg svo unnt sé að bregðast við þeim.

#### **2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með mál er varða skipulag og stjórnarhætti í ríkisstarfsemi og málefni upplýsingasamfélagsins skv. gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Þá fer velferðarráðuneyti með mál er varða vinnumál, þ. á m. réttindi og skyldur á vinnumarkaði og aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

#### **3. Samráð sem þegar hefur farið fram**

Nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis hefur fundað með fulltrúum forsætisnefndar Alþingis og umboðsmanni Alþingis í því skyni að hafa samráð vegna frumvarps um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis og þá uppljóstraravernd sem í því felst. Var það niðurstaða fundarins að frumvörp nefndanna tveggja geti vel farið saman og muni raunar styrkja hvort annað.

Þá fundaði nefndin með Ríkisendurskoðun til að kanna hvort möguleiki sé á að stofnunin taki að sér hlutverk samkvæmt fyrirhugaðri löggjöf. Munu nefndin og Ríkisendurskoðun funda aftur síðar til frekari könnunar á þessu atriði.

#### 4. Fyrirhugað samráð

Nefndin fyrirhugar að hafa fljótlega samráð við Vinnueftirlitið, til að kanna hvort möguleiki sé á að stofnunin taki að sér hlutverk samkvæmt fyrirhugaðri löggjöf. Mun m.a. ráðast af framangreindum viðræðum hvort rætt verði við fleiri aðila í þessu tilliti.

#### G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

##### 1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal

#### H. Næstu skref, innleiðing

##### 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei.

##### 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Ekki er á þessu stigi gert ráð fyrir því að aðrir þurfi undirbúning eða aðlögun en þeir opinberu aðilar sem verður beinlínis falið hlutverk með lögunum, svo sem þeim sem yrði falið að taka við uppljóstrunum.

##### 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Nauðsynlegt er að leiðrétta þann misskilning, sem gætt hefur í umræðu um efnið hingað til, að lagaákvæði um uppljóstraravernd stuðli að eða verndi ýmis konar athugasemdir eða meiðyrði í garð samstarfsmanna eða vinnuveitanda. Til að njóta verndar þarf tjáning að beinast að alvarlegum brotum eða misfellum í starfsemi og nauðsynlegt er að hún sé sett fram í góðri trú. Þá getur verndin ekki komið í veg fyrir ýmsar neikvæðar afleiðingar sem uppljóstrarar kunna að verða fyrir, svo sem félagsleg einangrun eða erfiðleika að fá nýtt starf.

Takist að tryggja löggjöfinni þann jarðveg að samfélagið sjái gildi þess að uppljóstranir um mikilvæg málefni komi fram er líklegra að hún beri árangur.

##### 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Árangur lagaákvæða um vernd uppljóstrara ræðst fyrst og fremst af því hvort þau koma til með að leiða til þess í raun að upplýsingar um brot eða alvarlegar misfellur komast fyrir til aðila sem geta gripið til viðeigandi ráðstafana. Þennan árangur er ekki auðvelt að mæla þar sem engar tölfræði nýtur við um slíkt, hvorki fyrir né eftir gildistöku laganna.

##### 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Nei.

#### I. Annað

| |

#### J. Fylgiskjöl

##### 1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

Áformin hafa ólíklega í för með sér aukinn fjölda opinberra starfa. Hins vegar hefði samþykkt frumvarps um uppljóstraravernd líklega í för með sér kostnað við fræðslu starfsmanna um efnið og kynningu til almennings. Á móti þeim kostnaði vega hagsmunir samfélagsins af því að uppljóstraravernd stuðli að því að upplýsingar um brot eða misfellur í starfsemi opinberra aðila og einkaaðila komist sem fyrst í viðeigandi farveg.

##### 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum