

Starfshópur um eflingu trausts í stjórnámálum og stjórnsýslu Minnisblað til forsætisráðherra 12. apríl 2018

Í erindisbréfi Starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu kemur fram að honum sé ætlað að skila ríkisstjórninni skýrslu eigi síðar en 1. september en geti einnig skilað afmörkuðum tillögum fyrr. Í ljósi þessa hefur starfshópurinn nú farið yfir helstu atriði sem ætlunin er að huga að í skýrslunni og metur það svo að tvennt sé þess eðlis að mæla megi með því að strax verði hafist handa um umbætur. Hér er annars vegar um að ræða löggjöf um vernd uppljóstrara, og hins vegar reglur um hagsmunaskráningu þingmanna og ráðherra. Hvort tveggja hefur verið rætt mikið á opinberum vettvangi undanfarin ár. Alþjóðastofnanir hafa ítrekað hvatt íslensk stjórnvöld til að gera tiltekna úrbætur auk þess sem um hvorugt málið ríkir, að sjá megi, pólitískur ágreiningur.

Lög um vernd uppljóstrara

Á síðustu áratugum hafa viðhorf til uppljóstrara og uppljóstrana í atvinnulífi og opinberu lífi breyst töluvert. Í stað höfuðáherslu á hollustu við vinnuveitanda, samstarfsfólk og vinnustað, hafa skyldur borgarans við samfélagið hlotið meira vægi. Það er, að segja má, almennt viðurkennt að mikilvægt er að starfsfólk fyrirtækja og stofnana sé reiðubúið til að benda á og afhjúpa ólöglega þætti í starfsemi – og þætti sem fela í sér 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 og siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands kveða t.d. á um að starfsfólk skuli ekki gjalda þess að koma á framfæri upplýsingum um siðferðilega ámælisvert eða ólöglegt athæfi.¹

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.²

Einnig er að finna í lögum ákvæði um refsileysi eða mildun refsingar þeirra sem upplýsa um brot sem þeir sjálfir kunna að hafa átt aðild að.³

Hér á landi vantar hins vegar lagalega vernd fyrir einstaklinga í atvinnulífinu sem koma á framfæri upplýsingum af þessu tagi þótt mikil umræða hafi verið um gagnsemi slíkrar lagasetningar á undanförunum árum. OECD hefur í tilmælum sínum til íslenskra stjórnvalda mælt sérstaklega með slíkum ákvæðum í tengslum við erlend mútubrot.⁴

Frumvarp um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara var lagt fram á Alþingi á 141., 143., 144. og 145. löggjafarþingi á árunum 2012-2016. Þótt frumvarpið hafi ekki náð fram að ganga virðist í sjálfu sér ekki hafa verið umdeilt að þörf væri fyrir slík lög. Í umsögnum kemur fram að helstu áhyggjur umsagnaradila varða hættu á tilefnislausum uppljóstrunum.⁵

Rétt er að benda á að lög af þessu tagi geta aðeins veitt takmarkaða vernd. Markmið þeirra er að lágmarka persónulegt tjón og þjáningar sem einstaklingar geta orðið fyrir vegna uppljóstrana. Lögin 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

¹ Sjá lög 70/1996 með áorðnum breytingum, 13. gr. a (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1996070.html>) og Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands (<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir1/sidareglur-starfsfolk-stjr.pdf>).

² Sjá lög 161/2002 með áorðnum breytingum, 60. gr. b (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2002161.html>).

³ Sjá lög 142/2008 (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2008142.html>). Einnig t.d. 9. tölul. 1. mgr. 70. gr. alm. hegningarlaga nr. 19/1940 (um sjónarmið sem litið skal til við ákvörðun refsingar) og 9. tölul. 1. mgr. 74. gr. alm. hgl. (heimild til að fara niður fyrir refsirammann).

⁴ Phase 3 Report on implementing the OECD anti-bribery convention in Iceland. Desember 2010, bls. 24-25.

⁵ Frumvarpið var síðast lagt fram haustið 2015 (<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efrir-thingum/ferill/?ltg=145&mnr=411>).

Starfshópur um eflingu trausts í stjórnámálum og stjórnsýslu Minnisblað til forsætisráðherra 12. apríl 2018

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 sínum starfsvettvangi við samstarfsfólk og yfirmenn. Vitneskjan um að samfélagið meti þá einstaklinga sem eru tilbúnir að láta borgaralegar skyldur við samfélagið ganga framar meðvirkni getur til lengri tíma einungis aukið gagnsæi í stjórnsýslu, atvinnulífi og viðskiptum og leitt til heilbrigðari starfshátta.

Starfshópurinn mælir með því að strax verði hafinn undirbúningur að nýju frumvarpi til heildarlaga um vernd uppljóstrara sem tekur tillit til þeirra umræðna sem áður hafa farið fram á þingi um slík lög og umsagna sem bárust í tengslum við fyrri frumvörp. Einnig er eðlilegt að skoða í þessu samhengi eldri frumvörp sem lögð voru fram í þrígang á 130., 132. og 133 lögjafarþingi á árunum 2003-2006 um bótarétt heimildamanna sem galdið hafa fyrir að hafa komið réttmætum upplýsingum um brot á framfæri og jafnframt frumvörp um vernd trúnaðarsambands fjölmiðla og heimildamanna þeirra sem lögð voru fram samhliða.⁶

Reglur um hagsmunaskráningu þingmanna og ráðherra

Í nágrannalöndum okkar hafa reglur um hagsmunaskráningu ráðherra, æðstu embættismanna og kjörinna fulltrúa þróast í þá átt að gerðar eru meiri kröfur um að þeir sem gegna slíkum störfum veiti upplýsingar um eigin fjárhagsmálefni og nátengdra aðila.

Hér á landi hafa um skeið gilt reglur um hagsmunaskráningu þingmanna og upplýsingaskyldu ráðherra. Núgildandi reglur kveða á um að þingmenn skrái upplýsingar um:

- Launaða starfsemi.
- Fjárhagslegan stuðning, gjafir, utanlandsferðir og eftirgjöf eftirstöðva skuldar.
- Eignir.
- Samkomulag við fyrrverandi eða verðandi vinnuveitanda.

Eftirfylgni með þessum reglum hefur hins vegar engin verið af hálfu þingsins og þingmönnum hefur í raun verið í sjálfsvald sett hvort þeir hlíta þeim. Það er helst ef fjölmiðlar hafa farið að grafast fyrir um hagsmunaskráninguna að þrýstingur skapast á þingmenn að fara eftir reglunum. Ráðherrar lúta sömu reglum og þingmenn um hagsmunaskráningu jafnvel þótt þeir sitji ekki á þingi.

Það má segja að vandinn við núverandi fyrirkomulag sé tvíþættur. Annars vegar varðar hann skort á eftirfylgni og almennt formleysi við að framfylgja settum reglum. Hins vegar varðar hann reglurnar sjálfar, því þær þurfa að vera víðtækari en nú er.

Í tilmælum sem fram hafa komið í úttektarskýrslum GRECO hafa íslensk stjórnvöld verið hvött til að setja ítarlegri reglur og betur útfærðar. Þessi tilmæli eru endurtekin í skýrslu um síðustu úttekt GRECO sem fram fór síðastliðið haust, en lokagerð hennar birtist 12. apríl 2018.⁷ Þar er annars vegar bent á að ekki fáiast full mynd af fjárhagslegum tengslum og hagsmunum fólks nema skuldir þess séu teknar með í reikninginn og enn fremur að það sé mikilvægt að upplýsingar um nánustu fjölskyldu, það er maka og börn á framfæri, fylgi með. Upplýsingar um fjárhag maka og barna (þ.e. tekjur, eignir og skuldir) þurfa þó ekki nauðsynlega vera opnar almenningi. Eins leggur GRECO mikla áherslu á eftirfylgni því ljóst er að eigi reglur af þessu tagi að virka þurfa menn að horfast í augu við að það hafi afleiðingar, formlegar eða óformlegar, að hlíta þeim ekki.

⁶ Þessi frumvörp voru síðast lögð fram 2006: (<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=133&mnr=311>) og (<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=133&mnr=312>).

⁷ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland.

Starfshópur um eflingu trausts í stjórnámálum og stjórnsýslu
Minnisblað til forsætisráðherra 12. apríl 2018

Tillögur:

- 1) Viðeigandi aðilum verði falið að undirbúa lagafrumvarp um vernd uppljóstrara sem tryggi að hið opinbera veiti þeim sem skýra frá ólöglegu eða siðlausu athæfi fyrirtækja og stofnana lagalega vernd gegn hvers kyns hefndaraðgerðum. Stefnt verði að því að leggja frumvarpið fram í upphafi þings sem kemur saman haustið 2019. Starfshópurinn lýsir sig reiðubúinn til að aðstoða við gerð frumvarpsins.
- 2) Yfirstjórn Alþingis og forsætisráðherra setji nýjar reglur um hagsmunaskráningu þingmanna (gildi einnig um ráðherra sem eru ekki þingmenn) sem taki einnig til skulda, sem og hagsmuna nánustu fjölskyldu.
- 3) Séð verði til þess að innra eftirlit þingsins tryggi að allir þeir sem reglurnar eiga við um, gefi þessar upplýsingar reglulega og að viðurlög séu fyrir hendi sem beita má þá sem gefa rangar eða ófullnægjandi upplýsingar.