



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Allsherjar- og menntamálanefnd
Skrifstofa nefndarsviðs Alþingis
Austurstræti 8-10, 101 Reykjavík

Reykjavík, 4. febrúar 2020

Tilv: 2002003

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara.

Með tölvupósti, dags. 23. janúar sl., til skrifstofu Alþingis, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því að fá að tjá sig um efni 362. máls, lagafrumvarps um vernd uppljóstrara. Markmið frumvarpsins er að stuðla að því að upplýst verði um lögbrott eða aðra ámælisverða háttsemi og þannig dregið úr slíkri háttsemi. Líkt og bent er á í greinargerð með frumvarpinu er mikilvægt að starfsmenn telji sig örugga til að stíga fram og greina frá brotum og að þeir njóti verndar.

Samkeppniseftirlitið telur það jákvætt að frumvarp til laga um vernd uppljóstrara hafi verið lagt fram og er það að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægur liður í því að tryggja almannahagsmuni og virka framkvæmd samkeppnislaga.

Hér að neðan er að finna helstu sjónarmið og athugasemdir Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarpsins. Í umsögn þessari leggur Samkeppniseftirlitið til að gildissvið hugtaksins starfsmaður verði rýmkað og verndin nái einnig til ráðgjafa, stjórnarmanna, verktaka, starfsnema, tímabundinna starfsmanna, fyrrum starfsmanna og sjálfboðaliða. Jafnframt leggur Samkeppniseftirlitið til að verndin nái einnig til háttsemi sem ekki hefur átt sér stað en mjög líklegt sé að eigi sér stað. Einnig telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að skoðað verði ítarlega hvort bæta þurfi við núverandi lög greinum sem miða að því að auka hvata mögulegra uppljóstrara til þess að stíga fram. Til að lögin nái markmiði sínu er mikilvægt að almenningur og fyrirtæki séu meðvituð um lög um vernd uppljóstrara. Vegna þess leggur Samkeppniseftirlitið til að þeim aðilum sem eiga að fylgja lögnum eftir verði veitt fjármagn til þess að kynna efni þeirra og hvernig uppljóstrar geti borið sig að búi þeir yfir upplýsingum um lögbrott eða ámælisverða háttsemi.

1.

Mikilvægi uppljóstrara við framfylgd samkeppnislaga

Samkeppniseftirlitið fer með rannsóknir á hugsanlegum brotum fyrirtækja á samkeppnislögum og getur lagt á stjórnvaldssekt fyrir slík brott. Tiltekin brott á banni við ólögsmætu samráði geta varðað einstaklinga, þ.e. stjórnendur og starfsmenn fyrirtækja, refsisektum eða fangelsi. Rannsókn á þætti stjórnenda og starfsmanna fyrirtækja í



ólögmætu samráði eru á hendi lögreglu og ákærvalds, að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins, sbr. 1. mgr. 42. gr. samkeppnislaga. Hins vegar getur Samkeppniseftirlitið ákveðið að kæra ekki einstakling hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitið í té upplýsingar eða gögn sbr. 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga.

Um mikilvægi uppljóstrara er fjallað í greinargerð við það frumvarp sem hér er til umsagnar. Ástæða er til að benda á mikilvægi uppljóstrara í tengslum við framfylgd á samkeppnislögum, þar sem aðstoð þeirra getur varpað ljósi á alvarleg brot á samkeppnislögum, þ.m.t. samráð, sem annars hefði ekki komist upp eða tekið lengri tíma að koma upp um.

Það hefur mikla þýðingu fyrir almannahagsmuni að einstaklingar geti stigið fram og upplýst m.a. um alvarleg efnahagsbrot eins og brot á samkeppnislögum. Í 2. mgr. 6. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 er að finna heimild fyrir þann sem beinir erindi til Samkeppniseftirlitsins að óska eftir nafnleynd. Skál Samkeppniseftirlitinu fallast á ósk um nafnleynd ef líklegt má telja að hagsmunir viðkomandi skaðist ef greint er frá nafni hans, sbr. einnig 17. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þau ákvæði koma þó ekki í stað reglna sem fyrirbyggjandi frumvarp gerir ráð fyrir. Því hefði samþykkt þess mikla þýðingu fyrir almannahagsmuni á þessu sviði.

2.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr. - Gildissvið

Starfsmenn og aðrir sem starfa með einhverjum hætti hjá fyrirtæki eða hinu opinbera eru yfirleitt í bestu aðstöðunni til að reiða fram gögn og aðrar upplýsingar um lögbrot eða ámælisverða háttsemi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að afmarka betur til hvaða aðila slíkar reglur ná yfir og hve langt verndin eigi að ná. Í frumvarpinu kemur fram að lögin gildi um „starfsmenn, hvort sem þeir starfi hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði“, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Í greinargerð kemur fram að hugtakið „starfsmaður“ taki einnig til fyrrverandi starfsmanna. Þá segir að sá rúmi skilningur sem lagður sé í hugtakið „starfsmaður“ leiði til þess að reglurnar nái einnig til sjálfstæðra verktaka sem taki að sér verkefni hjá opinberum aðilum eða lögaðilum á grundvelli verksamninga.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2019/1937 virðist hins vegar ganga lengra í þessum efnum og samkvæmt tilskipuninni er hugtakið „starfsmaður“ þar túlkað með víðari hætti en í frumvarpinu. Í tilskipuninni er notast við hugtakið „work-related context“ og sem dæmi er nefnt að verndin nái yfir ráðgjafa, stjórnarmenn, verktaka, starfsnema, tímabundinna starfsmanna, fyrrum starfsmanna og sjálfboðaliða.¹

¹ Í leiðbeiningum Sameinuðu þjóðanna um viðurkennt verklag við vernd uppljóstrara (2015) segir að við setningu laga um uppljóstrara skuli það annars vegar haft í huga að skilgreina hugtakið „starfsmaður“ rúmt, þ.e. að hugtakið taki m.a. til launþega, verktaka, ráðgjafa, starfsnema, sjálfboðaliða og annarra innanhússaðila. Hins vegar beri að huga að því að hafa reglur sem ná yfir aðra aðila, sem falla ekki undir hugtakið „starfsmaður“ en hafa undir höndum vísbendingar um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi sem leitt geta til þess að hafin verði rannsókn á meintum brotum.

Vefslóð: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf



Til að tryggja virkni laganna er það mat Samkeppniseftirlitsins að skilgreining þeirra aðila sem falla undir löginn verði rýmkuð til samræmis við fyrrnefnda tilskipun.

Í því samhengi má benda á að frumvarpið virðist einungis gilda um miðlun upplýsinga um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi sem þegar hefur átt sér stað. Í tilskipuninni er að finna ákvæði sem gilda um háttsemi sem ekki hefur átt sér stað en sem er mjög líkleg til að eiga sér stað.²

Með hliðsjón af framangreindu leggur Samkeppniseftirlitið til að gildissvið hugtaksins starfsmaður verði rýmkað og verndin nái einnig til ráðgjafa, stjórnarmanna, verktaka, starfsnema, tímabundinna starfsmanna, fyrrum starfsmanna og sjálfboðaliða. Jafnframt leggur Samkeppniseftirlitið til að verndin nái einnig til háttsemi sem ekki hefur átt sér stað en mjög líklegt sé að eigi sér stað.

Um 2. gr. – Innri uppljóstrun

Í 2. gr. eru taldir upp aðilar sem miðlun upplýsinga getur átt sér stað til. Lagt er til að skýrt verðið kveðið á um að miðlun til Samkeppniseftirlitsins falli þar undir, þ.e. þriðja mgr. greinarinnar hljóði svo:

„Miðlun samkvæmt þessari grein getur meðal annars verið til næsta yfirmanns starfsmanns og er móttakanda upplýsinganna eða gagnanna skylt að stuðla að því að látið verði af hinni ólögmætu eða ámælisverðu háttsemi eða brugðist á annan hátt við henni. Hann skal greina starfsmanninum frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni til athafna og þá hverra. Miðlun samkvæmt þessari grein getur einnig verið til lögregluþyrvalda eða annarra opinberra eftirlitsaðila sem við eiga, t.d. umboðsmanns Alþingis, ríkisendurskoðanda, Vinnueftirlits ríkisins og Samkeppniseftirlitsins.“

Að mati Samkeppniseftirlitsins er slíkt mikilvægt til þess að efla varnaðaráhrif, en einnig í ljósi heimildar Samkeppniseftirlitsins til þess að kæra einstaklinga, þ.e. stjórnendur og starfsmenn fyrirtækja til lögreglu og ákærvalds, sbr. umfjöllun hér að framan.

3.

Viðbætur sem gætu aukið áhrifamátt laganna

Hvati til að greina frá lögbrotum eða ámælisverðri háttsemi

Þegar uppljóstrari stígur fram setur viðkomandi aðili starfsferil sinn og þar með afkomu sína og e.a. fjölskyldu sinnar í ákveðna hættu. Til að bregðast við þessu höfðu um 30% ríkja í könnun OECD (2014)³, t.d. Bandaríkin, Ástralía, Belgía og Kanada, lögfest það að aðilar sem stíga fram og greina frá tiltekinni háttsemi séu veittir hvata til þess. Geta þeir hvatar t.a.m. falist í umbun í kjölfarið fyrir að vernda hagsmuni almennings. Nefna má að í Bretlandi greiða bresk samkeppnisyfirkvöld allt að 100.000 pundum til handa þeim sem stíga fram með upplýsingar um ólögmeitt samráð keppinauta þar í landi.⁴ Skynsamlegt er að huga að því hvort nægilega sterkir hvatar séu til staðar fyrir uppljóstrara til að stíga fram hér á landi.

² Sjá orðalagið „[...] breaches, which occurred or are very likely to occur“

³ OECD. 2014. Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection.

⁴ Sjá Dodd-Frank Act og Competition and Market Authority - REWARDS FOR INFORMATION ABOUT CARTELS .



Þekking almennings

Ein af forsendum þess að lög um vernd uppljóstrar nái markmiði sínu er sú að almenn þekking sé á meðal þeirra sem löggin ná yfir. Á það bæði við um stofnunina sem tekur á móti upplýsingum og þá aðila sem falla undir gildissvið laganna og búa yfir upplýsingum. Aðili þarf að geta treyst því að ef hann greinir frá háttsemi verði farið með upplýsingarnar á faglegan hátt og að viðkomandi muni njóta verndar. Starfsmenn og aðrir þeir, sem hafa upplýsingar undir höndum, þurfa að þekkja réttindi sín og skyldur og aðilar sem taka á móti upplýsingum þurfa að þekkja hvaða leiðir eru í boði og hvernig taka skuli á móti slíkum upplýsingum.

Með hliðsjón af framangreindu leggur Samkeppniseftirlitið til að þeim aðilum sem eiga að fylgja lögnum eftir verði veitt fjármagn til þess að vera betur í stakk búnir að framfylgja þeim, kynna efni þeirra og hvernig uppljóstrar geti borið sig að búi þeir yfir upplýsingum um lögbrot eða ámælisverða háttsemi.

Páll Gunnar Pálsson

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Valur Þráinsson