



Háttvirti þingmaður,

Reykjavík 6. maí 2020

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um um vernd uppljóstrara. Þskj. 431, 362. mál á 150. löggj.þ. 2019-2020.

Íslandsdeild Amnesty International fagnar framkomnu frumvarpi til laga um vernd uppljóstrara og að sett verði skýr löggjöf á Íslandi þar um.

Þess ber að geta að Íslandsdeild Amnesty International barst ekki umsagnarbeiðni frá allsherjar- og menntamálanefnd þegar umsagnarbeiðnir voru sendar út þann 19. nóvember síðastliðinn. Í ljósi þess að samtökin láta sig varða réttinn til tjáninarfrelsis og vernd uppljóstrara vill Íslandsdeild engu að síður koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Rétt er að benda á að afstaða Amnesty International til verndar uppljóstrara er í grundvallaratriðum í samræmi við alþjóðlegar meginreglur um þjóðaröryggi og rétt til upplýsinga, eða svokallaðar Tshwane-meginreglur.¹ Umræddar reglur hafa meðal annars notið stuðnings Sameinuðu þjóðanna² sem og svæðisbundinna stofnana.³

Skilyrðið um „góða trú“

Í 1. mgr. 1. gr. er kveðið á um gildissvið laganna. Þar segir að lögin gildi um starfsmenn sem greina í „góðri trú“ frá upplýsingum eða gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitenda þeirra, hvort sem þeir starfa hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði. Ennfremur er hugtakið „góð trú“ notað í 2., 3. og 4. gr. frumvarpsins.

Krafan um „góða trú“ er líkt og segir í greinargerð með frumvarpinu, grundvallarskilyrði fyrir þeirri vernd sem frumvarpið mælir fyrir um. Sú stefna sem skilyrðið um „góða trú“ felur í sér hefur hins vegar leitt til meiriháttar skoðanaskipta. Sumir tengja skilyrðið um „góða trú“ við þær upplýsingar sem greint er frá eða miðlað, sem þýðir að skilyrðið sé uppfyllt ef sá sem uppljóstrar stendur í þeirri trú að upplýsingarnar sem hann veitir séu sannar. Aðrir tengja skilyrðið um „góða trú“ við þær hvatir sem liggja að baki uppljóstruninni þannig að vernd skuli vera takmörkuð við „heiðarlega“ starfsmenn og/eða þá sem vilja uppljóstra vegna þess

¹ Alþjóðlegar meginreglur um þjóðaröryggi og rétt til upplýsinga (Tshwane-meginreglurnar), 12. júní 2013:

<https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>

² Sjá Sameinuðu þjóðirnar, skýrsla sérstaks skýrslugjafa um eflingu á réttinum til skoðana- og tjáningarrelsis (2015), bls. 18 (https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361)

³ Sjá skýrslur, ályktanir og tillögur samþykktar af þingi Evrópuráðsins, má nálgast hér: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20190&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20194&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20056&lang=EN>) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21931&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21936&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21651&lang=EN>

að þeir vilja að háttsemin sé rannsökuð. Skilyrðið um „góða trú“ getur þannig haft neikvæð áhrif en með því beinist athyglin að því að rannsaka hvatir uppljóstrarans fremur en hinar eiginlegu upplýsingar, sem gerir uppljóstrarann berskjaldaðri fyrir persónulegum árásum. Þetta getur hindrað þá sem vilja mögulega gerast uppljóstrarar þar sem hvatir þeirra kunna að vera af ýmsum toga en eiga að njóta verndar ef þeir uppljóstra um mál sem varða almannahagsmuni.

Rétt er að taka fram að í nefndarálinni með breytingartillögu frá meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar segir að við meðferð málsins hafi nefndin fjallað töluvert um umrætt skilyrði. Meirihlutinn hefur því lagt til breytingu á orðaröð 1. másl. 1. gr. þannig að löggin gildi um starfsmenn sem greina frá upplýsingum eða miðla gögnum í „góðri trú“ um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda. Meirihlutinn telur að með þeirri breytingu sé áherslan skýrari á að „góða trúin“ varði hina brotlegu eða ámælisverðu háttsemi.

Í samræmi við alþjóðastaðla, þar á meðal Tshwane-meginreglurnar, hvetur Amnesty International til að ekki sé vísað í „góða trú“ í lögum um vernd uppljóstrara heldur skuli notast við orðalag í samræmi við 38. gr. (a) (i) umæddra reglna um að einstaklingurinn hafi „réttmæta ástæðu til að trúa því að upplýsingarnar séu ósviknar og hneigist að því að sýna fram á brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi.“⁴

Íslandsdeild Amnesty International telur að tillaga meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar um breytt orðalag 1. másl. 1. gr. gangi ekki nógu langt og fullnægi því ekki alþjóðastöðlum og bestu starfsvenjum. Orðalagið leggur enn kvöð á uppljóstrarann og myndi fela í sér að athyglin beinist að því að afjúpa ásetningin að baki uppljóstruninni í stað þess að skoða efnislegt inntak þeirra upplýsinga sem greint hefur verið frá eða miðlað, enda myndi annað gera uppljóstrarann berskjaldaðri fyrir meiri hættu. Löggin ættu að vísa í upplýsingarnar sem greint er frá eða miðlað þegar uppljóstrarinn hafði réttmætar ástæður til að trúa því að þær væru ósviknar og hneigðust að því að sýna fram á brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi. Með þeim hætti er áherslan lögð á upplýsingarnar sjálfar en ekki hvatirnar að baki uppljóstruninni.

Íslandsdeild Amnesty International telur því að ekki eigi að notast við skilyrðið um „góða trú“ í 1. mgr. 1. gr. laga um vernd uppljóstrara og heldur eigi að skipta því út fyrir orðalag í samræmi við „réttmætar ástæður til að trúa því að upplýsingarnar séu ósviknar og hneigist að því að sýna fram á lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi.“ Í samræmi við það ætti einnig að taka út skilyrði um „góða trú“ í öðrum ákvæðum laganna og/eða breyta þeim.

Skilyrði „góðrar trúar“ fyrir gjafsókn

„Góð trú“ sem skilyrði fyrir gjafsókn í 3. mgr. 4. gr. laganna er jafnvel enn vandasamara en að skilyrðið sé hluti af skilgreiningu 1. gr. Sú staðreynd að einstaklingur hafi ekki ljóstrað upp um upplýsingar í „góðri trú“ ætti ekki að vera ástæða fyrir því að viðkomandi njóti ekki gjafsóknar enda myndi það leiða til þess að réttarhöldin yrðu óréttlát.

Hugtakið starfsmaður

⁴ Alþjóðlegar meginreglur um þjóðaröryggi og rétt til upplýsinga (Tshwane-meginreglurnar), 12. júní 2013: <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>

Íslandsdeild Amnesty International hvetur stjórnvöld til að einskorða ekki lögini við hugtakið „starfsmenn“ í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins eins og það er almennt skilgreint og tryggja að uppljóstraravernd nái til breiðari hóps. Tekið er undir breytingartillögur í nefndaráliti allherjar- og menntamálanefndar um að skýringu á hugtakinu starfsmaður verði bætt við 1. gr. frumvarpsins og að undir það skuli falla fleiri hópar en ráðnir starfsmenn og verktakar. Lykilþátturinn snýr að því hvort viðkomandi sé bundinn þagnarskyldu, sem oft getur verið raunin án þess að formlegt ráðningarsamband sé fyrir hendi.

Skilgreiningin á uppljóstrara ætti þannig einnig að eiga við um einstaklinga utan hefðbundins vinnusambands starfsmanns og vinnuveitanda, svo sem ráðgjafa, verktaka, lærlinga, starfsnema, sjálfboðaliða, og starfsmanna með tímabundna ráðningarsamninga. Skilgreiningin ætti einnig að ná til einstaklinga þar sem vinnusambandi er lokið og mögulega þar sem vinnusamband á eftir að hefjast í málum þar sem upplýsingum um háttsemi sem felur í sér brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi hefur verið aflað í ráðningarferlinu eða á öðrum stigum, áður en ráðningarsamningur hefur verið gerður.

Vernd tengdra aðila

Vernd gegn hefnd ætti ekki að vera takmörkuð viðuppljóstrarana sjálfa heldur ætti hún að ná til allra einstaklinga sem eru bundnir af samningi eða annarri þagnarskyldu og eiga á hættu að verða fyrir hefndaraðgerðum vegna uppljóstrana. Vernd ætti einnig að eiga við um einstaklinga sem eru í þann mund að greina frá lögbrotum eða annarri ámælisverðri háttsemi; einstaklinga sem aðstoða eða ætla sér að aðstoða aðra við uppljóstrun; einstaklinga sem veita upplýsingar til stuðnings uppljóstrun; einstaklinga sem eru ranglega skilgreindir sem uppljóstrarar; og fjölskyldumeðlimi.

Vernd gegn líkamlegum skaða eða áreitni

Burtséð frá aðstæðum og hvort skilyrði fyrir vernd uppljóstrara eru uppfyllt ætti uppljóstrari, aðstandendur hans og aðrir tengdir aðilar sem gætu hafa aðstoðað uppljóstrarann, að njóta verndar gegn ógnunum, áreitni, hótunum, árásum og annars konar líkamlegum skaða.

Að framansögðu fagnar Íslandsdeild Amnesty International framkomnu frumvarpi sem ætlað er að tryggja vernd uppljóstrara héraðs. Þó telur Íslandsdeild samtakanna að falla skuli frá notkun skilyrðisins um „góða trú“ í lögnum og að fremur skuli notast við framangreinda tillögu deildarinnar í samræmi við Tshwane-meginreglurnar. Þá hvetur Íslandsdeild Amnesty International til þess að lögini séu ekki einskorðuð við hugtakið „starfsmenn“ heldur tryggja að uppljóstraravernd nái til breiðari hóps líkt og ráðgjafa, starfsnema, sjálfboðaliða o.s.frv. Auk þess hvetur Íslandsdeild Amnesty International til þess að vernd tengdra aðila sé tryggð í lögnum sem og vernd gegn líkamlegum skaða eða áreitni.

Það er von Íslandsdeildar samtakanna að tekið verði mið af umsögn þessarri í umræðu um frumvarpið á Alþingi.

Virðingarfyllt,



Anna Lúðvíksdóttir

Framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International