



Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10, 150 Reykjavík

Reykjavík, 10.12.2019

**Umsögn um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara**  
**Þingskjal 431 — 362. mál á 150. löggjafarþingi 2019–2020**

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis dags. 19. nóvember 2019 þar sem óskað er eftir umsögn Gagnsæis um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara, 362. mál.

Að mati Gagnsæis er heildstæð löggjöf sem tryggir vernd uppljóstrara löngu tímabær réttarbót. Skýr lagavernd uppljóstrara og lögbundnir ferlar sem gera þeim kleift að miðla upplýsingum eru mikilvægur liður í vörnum gegn spillingu. Ýmis dæmi eru um það víða um heim og ekki síst hérlendis að uppljóstrarar hafi komið upp um alvarleg lögbrot eða misferli en leiða má líkum að því að með fullnægjandi lagavernd til handa uppljóstrurum megi í þágu almannahagsmuna koma upp um enn fleiri slík mál. Tilfni lagasetningarinnar er m.a. rakið í greinargerð með frumvarpinu en þar er nefnd gagnrýni alþjóðastofnana á borð við OECD og GRECO á ófullnægjandi vernd uppljóstrara í íslenskum lögum og regluverki. Transparency International hefur jafnframt hvatt ríki til þess að setja sér heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara og gefið út alþjóðleg viðmið um slíka löggjöf og uppfyllir frumvarpið sem hér er til umsagnar að mörgu leyti þau viðmið.<sup>1</sup>

Athugasemd er þó gerð við fern atriði í frumvarpinu, með hliðsjón af viðmiðum Transparency International. Það eru skilgreining á uppljóstrurum, skilyrði um góða trú, skilyrði fyrir ytri uppljóstrun og framfylgd verndar.

---

<sup>1</sup> [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation)

## 1. Skilgreining á uppljóstrurum

Í 1. gr. frumvarpsins er tekið fram að frumvarpið nái yfir starfsmenn, án þess að það hugtak sé frekar afmarkað. Í 4. lið í viðmiðum Transparency International er mælt með því að notast sé við víða skilgreiningu á uppljóstrurum, þannig að löggjöf um vernd uppljóstrara nái yfir hvers kyns starfsfólk sem kann að standa utan við hefðbundið samband vinnuveitanda og vinnuþega, svo sem ráðgjafa, verktaka, sjálfboðaliða og tímabundið starfsfólk. Einnig er sérstaklega mælt til þess að fyrrverandi starfsfólk njóti verndar. Í fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi kom beinlínis fram að því er ekki ætlað að ná yfir fyrrverandi starfsfólk. Þó má færa veigamikil rök fyrir því að fyrrverandi starfsfólk eigi ekki síður rétt á uppljóstraravernd, þar sem að í sumum tilfellum getur það reynst fólki beinlínis nauðsynlegt að koma sér úr aðstæðum áður en það getur farið að miðla upplýsingum um það misferli sem það verður vart við. Gagnsæi mælir með því að hugað verði að því að frumvarpið nái yfir hvers kyns starfsfólk sem og fyrrum starfsfólk.

## 2. Skilyrði um góða trú

Til þess að njóta verndar laganna skv. 1. gr. frumvarpsins þurfa starfsmenn að hafa „í góðri trú“ greint frá upplýsingum eða miðlað gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi, hvort sem um er að ræða innri eða ytri uppljóstrun. Að mati Gagnsæis er ekki nægilega skýrt í lögskýringargögnum hvað þar er átt við. Í greinargerð með frumvarpinu er í þessu samhengi, í athugasemdum um 1. gr. frumvarpsins, horft til innlendra ákvæða sem fyrir eru um uppljóstraravernd í lögum um rannsóknarnefndir og lögum um fjármálafyrirtæki, auk þess sem þetta er sagt vera til samræmis við dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE). Einnig er vísað í nýja tilskipun Evrópusambandsins um vernd þeirra sem tilkynna um brot á bandalagsrétti. Gefur þetta nokkuð misvísandi skilaboð um hvað felst í „góðri trú“ þar sem viðmiðin sem vísað er í eru misjöfn. Þar sem hér skiptir mestu máli er hvað „í góðri trú“ felur í sér meira en að starfsmaður hafi haft góða ástæðu til að telja þær upplýsingar sem hann miðlaði sannar. Í tilskipun Evrópusambandsins er þetta eina krafan sem er gerð (fyrir utan þá að upplýsingarnar falli undir undir gildissvið tilskipunarinnar), en eins og rakið er á öðrum stað í greinargerð með frumvarpinu er í dómaframkvæmd MDE horft til annarra þátta og þar með talið hvatirnar að baki miðluninni: „Háttsemi sem drifin er áfram af persónulegri óvild eða fjandskap, eða væntingum um persónulegan ávinning, verðskuldar ekki sérstaklega ríka vernd.“ Í greinargerð segir síðan að „Í kröfunni um góða trú felst í meginatriðum að starfsmaðurinn hafi haft góða ástæðu til að telja 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“ og að „Starfsmenn sem miðla vísitandi röngum eða villandi upplýsingum eða upplýsingum um smávægileg frávik í þeim tilgangi að koma höggi á vinnuveitendur sína eða aðra njóta því ekki verndar samkvæmt frumvarpinu“.

Að mati Gagnsæis, sbr. 5. lið í viðmiðum Transparency International, ætti það að vera fyllilega nægileg afmörkun á hugtakinu „í góðri trú“ að starfsmaður hafi haft góða ástæðu til að telja þær

upplýsingar sem hann miðlaði sannar og að hann hafi gert viðeigandi ráðstafanir til að tryggja áreiðanleika þeirra. Kröfur um að miðlunin þurfi að vera til komin, eða ekki til komin, vegna tiltekinna hvata eru hins vegar of matskenndar og eiga ekki að skipta máli ef upplýsingar sem uppljóstrari miðlar eru sannanlega þess eðlis að þær falli undir lögin. Ástæða gæti því verið til að skerpa á því sérstaklega í frumvarpinu hvað átt sé við með „í góðri trú“ svo að allur vafi sé tekinn af varðandi það hverjir njóta verndar. Hér mætti til að mynda taka sér írsku löggjöf um vernd uppljóstrara til fyrirmyndar, en þar er sérstaklega tekið fram að hvatinn að baki uppljóstrun skipti ekki máli upp á það hvort hún nýtur verndar.<sup>2</sup>

### *3. Skilyrði fyrir ytri uppljóstrun*

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til að starfsmanni sé heimil ytri uppljóstrun, þ.e. miðlun upplýsinga til utanaðkomandi aðila, þar á meðal fjölmiðla. Á þetta við þegar innri uppljóstrun skv. 2. gr. hefur verið reynd án árangurs. Í frumvarpinu eru skilyrði fyrir því hvers konar upplýsingum megi miðla með þessum hætti þrengd verulega frá því sem gildir um innri uppljóstrun og þannig látin gilda einungis þegar starfsmaður hefur „réttmæta ástæðu til að ætla að um háttsemi sé að ræða sem getur varðað fangelsisrefsingu“ - en þannig nýtur ytri uppljóstrun um ámælisverða háttsemi sem varðar þó ekki fangelsisrefsingu aldrei verndar, hvort sem innri uppljóstrun hefur verið reynd eða ekki. Er þessi þrenging skilyrða áréttuð sérstaklega í greinargerð með frumvarpinu, í athugasemdum með 3. gr. en hún er ekki rökstudd nema með vísun í löggjöf annarra ríkja og sænsk löggjöf nefnd þar sérstaklega. Samkvæmt 17. lið í viðmiðum Transparency International er vissulega talið eðlilegt að skilyrði fyrir ytri uppljóstrun séu þrengri en skilyrði fyrir innri uppljóstrun en ekki er mælt með því að þau séu það þröng að eingöngu sé miðað við háttsemi sem varðar fangelsisrefsingu. Þvert á móti er þar tiltekið sérstaklega að ytri uppljóstrun gæti átt við í hverju því tilfelli þar sem innri uppljóstrun um hvað það háttsemi sem getur haft áhrif á almannahag hefur ítrekað verið reynd án árangurs. Gagnsæi mælir því með að skilyrði fyrir því að ytri uppljóstrun njóti verndar verði útvíkkuð þannig að það nái yfir slík tilfelli.

### *4. Framfylgd verndar*

Ekki er skýrt í frumvarpinu hvaða aðili ber ábyrgð á að framfylgja vernd uppljóstrara. Samkvæmt 28. lið í viðmiðum Transparency International er mælt með því að sérstaklega tilgreindur aðili beri ábyrgð á því að taka við umkvörtunum um óréttláta meðferð og um ófullnægjandi rannsóknir á uppljóstrunum. Mikilvægt er að sérstakur og óháður aðili geti tekið við slíkum umkvörtunum og fylgt þeim eftir, t.d. með bindandi tilmælum eða miðlun til viðeigandi aðila. Vernd uppljóstrara sem slík sé þannig skýrt aðskilin frá meðhöndlun upplýsinganna sem hann miðlar. Jafnframt er mælt með því að tryggð sé að sá aðili sem ber ábyrgð á að framfylgja vernd uppljóstrara hafi burði til

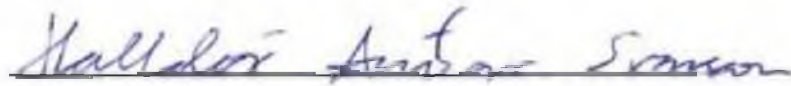
---

<sup>2</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/section/5/enacted/en/html#sec5> - gr. 5.7.

Þess að leiðbeina uppljóstrurum eða mögulegum uppljóstrurum, sinna eftirliti með framfylgd laganna, miðla upplýsingum um málefni er varða vernd uppljóstrara út á við, sem og að gefa reglulega út gögn og tölfræði um framfylgd verndar uppljóstrara. Þessi aðili gæti hvort sem er verið aðili sem starfandi er fyrir, svo sem umboðsmaður Alþingis, eða nýr aðili sem sérhæfir sig í málefnum er varða vernd uppljóstrara, sbr. til að mynda stöðu ráðgjafa um upplýsingarétt almennings sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum með breytingu á þeim sem gerð var á síðasta löggjafarþingi.<sup>3</sup> Gagnsæi tekur ekki afstöðu til þess hvaða aðili ætti að bera þessa ábyrgð en mælir með því að hugað verði að þessu atriði í löggjöf.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Gagnsæis – samtaka gegn spillingu



Halldór Auðar Svansson,

Valgerður Bjarnadóttir, formaður

Geir Guðmundsson,

Kirstín Flygenring,

Edda Kristjánsdóttir,

Guðrún Johnsen

---

<sup>3</sup> <https://www.althingi.is/altext/149/s/1787.html>