

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Odd Þorra Viðarsson frá forsætisráðuneyti, Helgu Þórisdóttur og Vigdísí Sigurðardóttur frá Persónuvernd, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Brynjar Þór Jónsson og Björn Þ. Rögnvaldsson frá Vinnueftirlitinu, Pál Rafnar Þorsteinsson frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, Elfu Yri Gylfadóttur og Heiðdísí Lilju Magnúsdóttur frá fjölmiðlanefnd, Magnús Norðdahl frá Alþýðusambandi Íslands, Halldór Auðar Svansson frá Gagnsæi – samtökum um spillingu, Árna Múla Jónsson frá Landssamtökunum Þroskahjálp, Margrétí Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Val Þráinsson frá Samkeppniseftirlitinu, Skúla Eggert Þórðarson og Guðrúnu Jennýju Jónsdóttur frá Ríkisendurskoðun, Dagnýju Aradóttur Pind frá BSRB og Friðrik Árna Friðriksson Hirst frá Lagastofnun.

Nefndinni bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Aðalheiði Ámundadóttur, BSRB, Einari Bergmundi Þorgerðarsyni Bóasarsyni, fjölmiðlanefnd, Friðriki Árnasyni Friðrikssyni Hirst, Gagnsæi – samtökum um spillingu, Landssamtökunum Þroskahjálp, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Persónuvernd, Ríkisendurskoðun, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og Vinnueftirlitinu.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði sérstök lög um stöðu uppljóstrara. Markmiðið er að á Íslandi gildi skýr löggjöf um vernd uppljóstrara sem taki mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum þeirra nágrannaríkja sem fela í sér bestu framkvæmdina á þessu sviði. Frumvarpið er liður í að skapa Íslandi afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis í samræmi við efni þingsályktunar nr. 23/138 frá 16. júní 2010.

Skilyrðið um góða trú.

Við meðferð málsins fjallaði nefndin töluvert um skilyrðið um að starfsmaður hafi verið í góðri trú og merkingu þess. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lögin gildi um starfsmenn sem greini í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitenda. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar frá nokkrum umsagnaraðilum um að af umfjöllun um hugtakið góða trú í greinargerð frumvarpsins mætti ráða að hvatir uppljóstrara skiptu máli varðandi hvort hann skuli njóta verndar en að það væri hins vegar ekki hluti af almennri skýringu hugtaksins og gæti valdið nokkrum vandkvæðum.

Í umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins í greinargerð kemur skýrlega fram að í hugtakinu góðri trú felist í meginatriðum að starfsmaður hafi haft góða ástæðu til að telja þær upplýsingar

sem hann miðlar sannar, en jafnframt að hann hafi talið í þágu almennings að miðla þeim og að hann hafi ekki átt annan kost til að koma í veg fyrir umrædda háttsemi. Þar kemur einnig fram 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. Fyrir nefndinni kom fram að hér skipti mestu máli að ekki gæti verið um góða trú að ræða þegar vísitandi væri miðlað röngum eða villandi upplýsingum eða upplýsingum um smávægileg frávik. Hafi tilgangurinn verið að koma höggi á vinnuveitanda leiði sú skýring ein og sér ekki af sér að slíkt komi í veg fyrir að starfsmaðurinn njóti verndar. Þá kom einnig fram að tilvísun í greinargerð til niðurstöðu í máli Mannréttindadómstóls Evrópu frá 2008 í almennum athugasemdum við frumvarpið virðist hafa valdið misskilningi. Umfjöllun um skilyrðið um góða trú í þeim kafla væri einungis endursögn á niðurstöðu dómstólsins sem væri ekki í samræmi við efnisatriði frumvarpsins um skilyrðið. Þá sé niðurstaða dómstólsins ekki heldur í samræmi við niðurstöður margra annarra alþjóðastofnana eða löggjöf nágrannaríkja um hugtakið góða trú eins og það hefði þróast frá þeim tíma er dómurinn féll.

Fram kom að skilyrðið um góða trú væri mikilvægt verkfæri til að tryggja að starfsmenn gætu ekki borið fyrir sig ákvæði um uppljóstraravernd til að komast hjá ábyrgð vegna miðlunar trúnaðarupplýsinga af vinnustað sem eiga lítið eða ekkert erindi við almenning. Lagt væri til að skilyrðið væri matskennt þannig að meta þyrfti í hverju tilviki fyrir sig hvort starfsmaður gæti talist í góðri trú miðað við atvik og aðstæður þegar miðlun átti sér stað. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og telur nauðsynlegt að skýringin á hugtakinu í frumvarpinu sé í samræmi við þann skilning sem nú er lagður til grundvallar í alþjóðasamningum og löggjöf nágrannaríkja. Meiri hlutinn áréttar því að framangreindan kjarna hugtaksins, góð trú, beri að leggja til grundvallar við túlkun laganna, þ.e. að starfsmaður hafi haft góða ástæðu til að telja þær upplýsingar sem hann miðlar sannar, en jafnframt að hann hafi talið í þágu almennings að miðla þeim og að hann hafi ekki átt annan kost til að koma í veg fyrir umrædda háttsemi. Meiri hlutinn leggur hins vegar til breytingu á orðaröð í 1. málsl. 1. gr. þannig að lögin gildi um starfsmenn sem greina frá upplýsingum eða miðla gögnum í góðri trú um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitenda þeirra. Meiri hlutinn telur að með þeirri breytingu sé áherslan skýrari á að góða trúin varði hina brotlegu eða ámælisverðu háttsemi.

Hugtakið starfsmaður.

Við meðferð málsins var nokkuð fjallað um hugtakið starfsmaður en fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að skýra þyrfti hugtakið með rúmum hætti í því skyni að verndin næði til breiðari hóps. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hugtakið beri að skýra rúmt og að það geti náð til sjálfstætt starfandi verktaka. Fram kom að ný tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2019/1937 frá 23. október 2019 um uppljóstraravernd virtist ná yfir breiðari hóp en lagt er til í frumvarpinu. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og nauðsyn þess að undir hugtakið falli fleiri hópar en ráðnir starfsmenn og verktakar og leggur því til að skýringu á hugtakinu starfsmaður verði bætt við 1. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lagt til að í fyrirtækjum eða á öðrum vinnustöðum þar sem eru 50 starfsmenn eða fleiri skuli atvinnurekandi í samráði við starfsmenn setja reglur um verklag við uppljóstrun starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að samkvæmt lögum væru fyrirtæki flokkuð eftir fjórum mælikvörðum, þ.e. fjölda ársverka, fjölda starfsmanna, fjölda starfsmanna að jafnaði og fjölda starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli og því væri ekki skýrt við hvaða skilgreiningu

á fjölda starfsmanna ætti að miða. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og leggur til breytingu á lögnum þess efnis að miða skuli við fjölda starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli.

Gildistaka.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að frumvarpið öðlist gildi 1. janúar 2021. Í umsögn Vinnueftirlitsins er vakin athygli á því að í a-lið 2. tölul. 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 83. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. Þessar breytingar feli í sér tæknilegar lagfæringar sem brýnt er að taki gildi sem fyrst til að tryggja þagnarskyldu starfsmanna Vinnueftirlitsins vegna umkvartana sem berast stofnuninni og þannig tryggja trúnað við þá sem leita til stofnunarinnar. Meiri hlutinn leggur því til að a-liður 2. tölul. 7. gr. öðlist þegar gildi.

Jafnframt leggur meiri hlutinn til lagfæringar á frumvarpinu sem eru tæknilegs eðlis.

Í ljósi framangreinds leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði samþykkt með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Í stað orðanna „sem greina í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um brot á lögum“ í 1. másl. 1. mgr. komi: sem greina frá upplýsingum eða miðla gögnum í góðri trú um brot á lögum.
 - b. Í stað orðanna „vísað til háttarnis“ í 2. másl. 1. mgr. komi: átt við háttarni.
 - c. Á eftir 1. mgr. komi ný málsgrein, svohljóðandi:

Starfsmaður í skilningi laga þessara er sá sem hefur aðgang að upplýsingum eða gögnum um starfsemi vinnuveitanda vegna hlutverks síns, þ.m.t. ráðinn, settur, skipaður, sjálfstætt starfandi verk taki, stjórnarmaður, starfsnemi, tímabundinn starfsmaður og sjálfboðaliði. Starfsmaður nýtur verndar samkvæmt ákvæðum laga þessara eftir að hlutverki hans lýkur.
2. Við 4. mgr. 2. gr. bætist: fyrir því að leynd sé aflétt.
3. Við 1. mgr. 5. gr.
 - a. Á eftir orðunum „50 starfsmenn eða fleiri“ í 1. másl. komi: að jafnaði á ársgrundvelli.
 - b. Í stað orðanna „skilgreina verklag innan vinnustaðarins við innri uppljóstrun, þar á meðal“ í 2. másl. komi: þar skal kveðið á.
4. Við 6. gr. bætist: nema a-liður 2. tölul. 7. gr. sem öðlast þegar gildi.
5. Við 7. gr.
 - a. Í stað orðsins „honum“ í fyrra skiptið í 1. efnismgr. 1. tölul. komi: ríkisendurskoðanda.
 - b. Við 1. másl. 3. efnismgr. 1. tölul. bætist: fyrir því að leynd sé aflétt.
 - c. Inngangsmálsliður b-liðar 2. tölul. orðist svo: 88. gr. laganna orðast svo.
 - d. Við 1. másl. 3. efnismgr. b-liðar 2. tölul. bætist: fyrir því að leynd sé aflétt.

Anna Kolbrún Árnadóttir skrifar undir álitid með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 12. mars 2020.

Páll Magnússon,
form.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Guðmundur Andri Thorsson.
frsm.

Anna Kolbrún Árnadóttir.

Birgir Ármannsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Þórarinn Ingi Pétursson.