



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 4. mars 2020
Tilv.: FOR19100028/3.19

Með erindi, dags. 19. febrúar sl., fór allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis þess á leit að forsætisráðuneytið léti í ljós formlega afstöðu til umsagna um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara (þskj. 431 – 362. mál). Þá var óskað eftir því að fjallað yrði um það hvernig frumvarpið snýr að starfsmönnum opinberra hlutafélaga. Með erindi, dags. 27. febrúar sl., var þess jafnframt farið á leit að ráðuneytið léti í ljós afstöðu til þess hvernig frumvarpið fellur að þingmáli nr. 555 um þagnarskyldu persónuverndarfulltrúa.

Alls hafa borist 19 innsend erindi og umsagnir vegna þingmálsins. Umsagnaraðilar virðast heilt yfir vera nokkuð sáttir við frumvarpið eins og það birtist á þingskjali nr. 431 og styðja framgang þess á yfirstandandi þingi. Einstakar athugasemdir við frumvarpið eru, að mati forsætisráðuneytisins, til vitnis um það að ólíklegt er að hægt sé að leiða í lög ákvæði um vernd uppljóstrara sem allir hópar í samfélaginu verða á eitt sáttir um. Er þar ekki síst litið til þess að þeir sem hafa sterkustu skoðanirnar á viðfangsefninu virðast skiptast í tvennt, þ.e. annars vegar þeir sem vilja setja verndinni færri og matskenndari skilyrði og hins vegar þeir sem vilja að í lögum verði fleiri og ítarlegri skilyrði fyrir því að vernd uppljóstrara verði virk. Það er mat ráðuneytisins að við samningu frumvarpsins hafi verið gætt að jafnvægi á milli þessara tveggja sjónarmiða eins og frekast var unnt. Í tilefni af umsögnunum og erindum allsherjar- og menntamálanefndar verður fjallað sérstaklega um þrjú atriði hér á eftir; þ.e. skilyrði um góða trú, starfsmannahugtak frumvarpsins, og tengsl þingmála nr. 362 og nr. 555. Loks verður fjallað stuttlega um ýmis önnur atriði eftir því sem innsend erindi gefa tilefni til.

Skilyrði frumvarpsins um góða trú

Í nokkrum innsendum erindum eru gerðar athugasemdir við skilyrði frumvarpsins um að miðlun upplýsinga eða gagna þurfi að hafa farið fram í góðri trú til að uppljóstrari njóti þeirrar verndar sem það mælir fyrir um. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir því í erindum Aðalheiðar Ámundadóttur, dags. 15. nóvember sl. og Gagnsæis, samtaka gegn spillingu, dags. 10. desember sl., að skilyrði frumvarpsins um góða trú hafi í för með sér að hvatirnar að baki uppljóstrun skipti máli einar og sér. Þannig njóti uppljóstrari ekki verndar ef miðlunin er drifin af persónulegri óvild eða væntingum um persónulegan ávinning. Tekið er undir athugasemdirnar í umsögnum Alþýðusambands Íslands, dags. 22. nóvember sl., BSRB, dags. 2. janúar sl., Landssamtakanna Þroskahjálpar, ódags., og Mannréttindaskrifstofu Íslands, dags. 30. janúar sl. Í einhverjum umsagnanna er lagt til að tilvísun til þess að uppljóstrari þurfi að vera í góðri trú verði felld niður.

Í tilefni af þessu er rétt að taka fram að skilyrðið um góða trú hefur ekki þá merkingu í frumvarpinu sem gengið er út frá í þessum erindum. Í skýringum við ákvæði 1. gr. kemur fram að í kröfunni um góða trú felist 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 háttsemina sem upplýsingarnar lúta að. Þetta er kjarni skilyrðisins um góða trú og er skilyrðið í þessari mynd lagt til grundvallar í alþjóðasamningum og löggjöf flestra annarra ríkja sem hafa leitt í lög ákvæði um vernd uppljóstrara (sjá t.d. skýrslu OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, bls. 50: „A principal requirement of most whistleblower protection provisions in multilateral anti-corruption instruments, and corresponding domestic whistleblower protection legislation, is that the disclosures be made in „good faith“ and on „reasonable grounds.“) Ef starfsmaður uppfyllir þessi skilyrði nýtur hann verndar í samræmi við ákvæði frumvarpsins, óháð því hverjar hvatir hans með uppljóstruninni eru að öðru leyti.

Síðar í skýringum við 1. gr. kemur vissulega fram að starfsmenn sem miðla vísvitandi röngum eða villandi upplýsingum eða upplýsingum um smávægileg frávik, í þeim tilgangi að koma höggi á vinnuveitendur sína eða aðra, njóti ekki verndar samkvæmt frumvarpinu. Hér skiptir mestu máli að ekki getur verið um góða trú að ræða, þar sem vísvitandi er miðlað röngum, villandi eða smávægilegum upplýsingum. Í raun hefði verið óþarft að taka fram í þessu dæmi að tilgangurinn sé að koma höggi á vinnuveitanda og felur skýringin ekki í sér að slíkt komi eitt og sér í veg fyrir að starfsmaðurinn njóti verndar.

Þessi misskilningur í innsendum erindum virðist fyrst og fremst hafa orðið til vegna tilvísunar til niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Guja gegn Moldóvu í kafla 2.2 í almennum skýringum við frumvarpið. Það ber að áréttta að umfjöllunin um skilyrðið góða trú í þeim kafla er einungis endursögn af niðurstöðu dómstólsins, sem er ekki í samræmi við efnisatriði frumvarpsins um skilyrðið eins og áður greinir. Þá er umfjöllun dómstólsins heldur ekki í samræmi við niðurstöður margra annarra alþjóðastofnana og löggjöf nágrannaríkja um hugtakið góða trú, sem helgast væntanlega af því að dómurinn er rúmlega 12 ára gamall, en mikil þróun hefur verið í mótun uppljóstraraverndar í Evrópu á þeim tíma.

Forsætisráðuneytið telur að skilyrðið um góða trú sé mikilvægt verkfæri til að tryggja að starfsmenn geti 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. Skilyrðið er vísvitandi haft matskennt í löggjöf um efnið, þannig að meta þarf í hverju tilviki fyrir sig hvort starfsmaður geti talist í góðri trú miðað við atvik og aðstæður þegar miðlunin átti sér stað. Þetta tryggir líka að skilyrðið leggi ekki óþarflega þunga byrði á viðkomandi starfsmann, þar sem ætla má að vinnuveitandi eða annar sem hefur orðið fyrir tjóni vegna miðlunarinnar þurfi almennt að bera sönnunarbyrðina fyrir því að starfsmaðurinn hafi verið í vondri trú. Forsætisráðuneytið leggst því alfarið gegn því að skilyrðinu verði breytt eða það fellt brott.

Starfsmannahugtak frumvarpsins

Í nokkrum innsendum erindum er vikið að hugtakinu starfsmaður samkvæmt frumvarpinu, einkum með hliðsjón af samræmi við tilskipun Evrópusambandsins um sama efni.

Í minnisblaði Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst, dags. 11. desember sl., kemur þannig fram að tilskipunin virðist ná yfir talsvert breiðari hóp en frumvarpið. Í athugasemdum við frumvarpið sé tekið fram að hugtakið starfsmaður beri að skýra rúmt og það geti náð til sjálfstætt starfandi verktaka. Tilskipunin taki hins vegar til allra sem komist yfir upplýsingar „in a work-related context“, en undir það falli, auk starfsmanna og verktaka, t.d. stjórnarmenn og hluthafar og jafnvel sjálfboðaliðar og starfsnemar. Í umsögn Gagnsæis, samtaka gegn spillingu, dags. 10. desember sl., er mælt með því að hugað verði að því að frumvarpið nái yfir hvers kyns starfsfólk sem og fyrrum starfsfólk. Samkeppniseftirlitið leggur til í umsögn, dags. 4 febrúar sl., að gildissvið hugtaksins

verði rýmkað og verndin nái einnig til ráðgjafa, stjórnarmanna, verktaka, starfsnema, tímabundinna starfsmanna, fyrrum starfsmanna og sjálfboðaliða.

Forsætisráðuneytið tekur fram að við samningu frumvarpsins var frá upphafi gert ráð fyrir því að hugtakið starfsmaður yrði skýrt rúmri skýringu. Tekið er undir mikilvægi þess að þar undir falli fleiri hópar en ráðnir starfsmenn og verktakar og jafnframt tekið undir þá niðurstöðu Friðriks Árna að í núverandi mynd sé frumvarpið ekki nægilega skýrt um að svo sé. Til úrbóta mætti t.d. bæta nýrri málsgrein við 1. gr. frumvarpsins á þessa leið:

„Hugtakið starfsmaður nær til allra sem hafa aðgang að upplýsingum eða gögnum um starfsemi vinnuveitanda vegna hlutverks síns, þar með talið til allra ráðinna, settra og skipaðra starfsmanna, sjálfstætt starfandi verktaka, stjórnarmanna, starfsnema, tímabundinna starfsmanna og sjálfboðaliða. Starfsmaður nýtur verndar samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eftir að hlutverki hans lýkur.“

Í erindi allsherjar- og menntamálanefndar var þess einnig farið á leit að forsætisráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort skylda til miðlunar gagna eða upplýsinga skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins tæki til starfsmanna opinberra hlutafélaga. Þar sem opinber hlutafélög eru í öllum tilvikum í eigu ríkis eða sveitarfélaga að 51% eða meira gerir frumvarpið ráð fyrir því að skyldan nái til þeirra. Í ljósi þess að starfsmenn opinberra hlutafélaga falla ekki undir lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, og því ekki um sömu starfsmannaréttarlegu úrræði að ræða til að bregðast við brotum á skyldum á borð við að miðla upplýsingum samkvæmt frumvarpinu (sbr. umsögn BSRB, dags. 30. desember sl.), telur forsætisráðuneytið að vel komi til greina að láta skylduna ekki ná til þeirra, í það minnsta til að byrja með, standi vilji Alþingis til þess.

Tengsl við þingmál nr. 555

Í erindi allsherjar- og menntamálanefndar var þess farið á leit að ráðuneytið léti í ljós afstöðu til þess hvernig frumvarp til laga um vernd uppljóstrara fellur að frumvarpi um breytingu á lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018 (þagnarskylda persónuverndarfulltrúa) (þskj. 914 – 555. mál). Vísað var til umræðu í þingsal (61. fundur, 20. febrúar sl.) þar sem þeirri spurningu var varpað fram hvort verið væri að binda hendur persónuverndarfulltrúa um of og takmarka tjáningarfrelsi þeirra ef þeir verða vitni að einhverju misjöfnu í störfum sínum.

Í tilefni af framangreindu tekur forsætisráðuneytið fram að verði frumvarp um vernd uppljóstrara að lögum getur þagnarskylda persónuverndarfulltrúa, hvort sem er samkvæmt gildandi lögum eða með breytingum skv. þingskjali 914, ekki komið í veg fyrir að þeir hafi rétt til að miðla gögnum og upplýsingum í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Leiðir þetta þegar af 1. máls. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins:

„Miðlun upplýsinga eða gagna að fullnægðum skilyrðum 2. eða 3. gr. telst ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu sem starfsmaðurinn er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti.“

Markmiðið með frumvarpi um þagnarskyldu persónuverndarfulltrúa á þingskjali 914 er einungis að tryggja að skyldan nái til persónuverndarfulltrúa hvort sem þeir starfa á opinberum markaði eða almennum vinnumarkaði. Getur það engu breytt um að þagnarskylda beggja hópa myndi falla niður ef til stæði að miðla upplýsingum eða gögnum í samræmi við frumvarp um vernd uppljóstrara. Það er því mat forsætisráðuneytisins að þingmálin fari vel saman og styður ráðuneytið eindregið framgang þingmáls nr. 555.

Ýmis önnur atriði

Hér á eftir verður fjallað stuttlega um ýmis álitamál í einstökum umsögnum ásamt viðbrögðum forsætisráðuneytis.

Gildistaka frumvarps (ASÍ)

Í umsögn Alþýðusambands Íslands, dags. 22. nóvember sl., er vakin athygli á gildistöku laganna. Í ljósi atburða síðustu vikna er varða uppljóstrun um starfsemi Samherja telur ASÍ brýnt að gildistaka laganna verði færð fram þannig að lög veiti vernd frá því að fyrstu drög voru sett í samráð. Þar sem um ívilnandi afturvirkni væri að ræða væri hún heimil þó óvenjuleg kunni að virðast.

Hins vegar byggir frumvarpið á því að til að framkvæmd laga um vernd uppljóstrara verði nægilega vönduð þurfi góða kynningu á efni þess, setningu reglna um verklag á vinnustöðum og aðkomu opinberra aðila, þ. á m. umboðsmanns Alþingis, ríkisendurskoðunar og Vinnueftirlits ríkisins, sér í lagi með tilliti til leiðbeininga þessara aðila til starfsmanna sem hafa í hyggju að miðla upplýsingum eða gögnum. Það væri ekki í samræmi við þetta sjónarmið ef lögin yrðu látin gilda afturvirkir um allar ótilteknar miðlanir gagna og upplýsinga sem fóru fram án þess að þessir þættir væru til staðar. Forsætisráðuneytið leggst því gegn því að bætt verði við frumvarpið sérstöku ákvæði um afturvirkni um tiltekinn eða ótiltekinn tíma.

Hins vegar er rétt að taka fram að jafnvel þótt frumvarpið taki gildi í óbreyttri eða svipaðri mynd þann 1. janúar 2021 telur forsætisráðuneytið ekki útilokað að dómstólar kunni að líta til ákvæða frumvarpsins og sjónarmiða að baki því við mótun úrlausna sinna í málum sem varða miðlun upplýsinga eða gagna sem á sér stað fyrir þann tíma, til að mynda við skýringu á ákvæðum gildandi laga um þagnarskyldu.

Aðkoma stéttarfélag (BSRB)

Í umsögn BSRB, dags. 30. desember sl., er rakið að í sænskri löggjöf sé möguleiki að uppljóstra til stéttarfélags. BSRB telur rétt að skoða hvort mæla þurfi fyrir um aðkomu stéttarfélaga að ferli uppljóstrunar.

Þetta var eitt þeirra atriða sem komu til skoðunar við samningu frumvarps um vernd uppljóstrara. Rétt er að taka fram að stéttarfélög munu vafalaust gegna mikilvægu hlutverki við að leiðbeina meðlimum sínum um réttindi og skyldur sem tengjast vernd uppljóstrara. Hins vegar var ákveðið að leggja til grundvallar að miðlun upplýsinga til stéttarfélaga teldist ekki til innri uppljóstrunar, sbr. 2. gr. frumvarpsins, en miðlun til stéttarfélags teldist tvímælalaust til ytri uppljóstrunar skv. 3. gr. Samkvæmt þessu þarf starfsmaður almennt að hafa reynt innri uppljóstrun fyrst, þ.e. annað hvort miðlun innan vinnustaðar eða til lögregluþyrvalda eða opinberra eftirlitsaðila, áður en hann uppfyllir skilyrði til að miðla upplýsingum til stéttarfélags síns.

Tímafrestir vegna reglusetningar (BSRB)

Í umsögn BSRB kemur fram að æskilegt sé að reglur um verklag um uppljóstrun, sbr. 5. gr. frumvarpsins, taki gildi samhliða gildistöku laga um vernd uppljóstrara.

Í ljósi þess að reglurnar munu einungis gilda um uppljóstrun á vinnustöðum þar sem starfa 50 starfsmenn eða fleiri mun framkvæmd þeirra ekki hafa úrslitaáhrif á framkvæmd laganna. Forsætisráðuneytið setur sig hins vegar ekki upp á móti því að ákvæði 5. gr. verði breytt á þann veg að reglurnar skuli settar fyrir tiltekið tímamark, að gættu samráði við Vinnueftirlit ríkisins, fjármála- og efnahagsráðuneytið og sveitarstjórnir, sem bera ábyrgð á mótun og setningu reglnanna.

Upptalning hagsmuna sem ytri uppljóstrun skv. 2. mgr. 3. gr. þarf að beinast að

Í umsögn Einars Bergmundar Þorgerðarsonar Bóasarsonar, dags. 24. nóvember sl., er lagt til að við upptalningu í 2. mgr. 3. gr. yfir dæmi um þá hagsmuni sem ytri uppljóstrun þarf að miða að því að vernda til að vera heimil, bætist liðirnir almennt siðferði og vönduð stjórnsýsla.

Þess ber að geta að í drögum að frumvarpi til laga um vernd uppljóstrara, sem birtust á Samráðsgátt stjórnvalda þann 7. mars 2019 (mál nr. 80/2019), var í greinargerð vísað til siðferðis í tengslum við skilgreiningu á hugtakinu ámælisverð háttsemi. Ýmis vandkvæði fylgja því hins vegar að tengja skilyrði fyrir vernd uppljóstrara við „almennt siðferði“ og var því ákveðið að skilgreina hugtakið sérstaklega í lagatextanum þannig að það vísi til háttarnis sem stefni almannahagsmunum í hættu, sbr. 2. másl. 1. mgr. 1. gr. frumvarps á þskj. 431.

Forsætisráðuneytið telur að stíga beri varlega til jarðar við ákvörðun um það hvort heimila eigi starfsmönnum að miðla trúnaðarupplýsingum af vinnustað til utanaðkomandi aðila, án þess að innri uppljóstrun hafi farið fram áður, með vísan til þess að almennu siðferði sé ógnað. Upptalningin í 1.-4. tölul. 2. mgr. 3. gr. hefur vissulega að geyma matskennd hugtök, en þó er í öllum tilvikum um að ræða áþreifanlegri hagsmuni en almennt siðferði.

Þá telur ráðuneytið að í málum, sem varða hagsmuni almennings af því að stjórnsýsla í landinu sé vönduð, fari almennt best á því að innri uppljóstrun skv. 2. gr. frumvarpsins sé reynd áður en upplýsingum sé miðlað til utanaðkomandi aðila skv. þröngu undantekningarákvæði 2. mgr. 3. gr. Er þar m.a. horft til þess að eftirlitsaðilar á borð við umboðsmann Alþingis og ríkisendurskoðun gegna mikilvægu hlutverki við eftirlit með stjórnsýslunni og ættu hagsmunir almennings ekki að fara forgörðum við að upplýsingum eða gögnum um ámælisverða háttsemi sé fyrst miðlað til þeirra. Rétt er að áréttta að ef slík uppljóstrun leiðir ekki til fullnægjandi viðbragða getur starfsmaður miðlað upplýsingum til utanaðkomandi aðila eftir fyrirmælum 1. mgr. 3. gr.

Heimild til að falla frá saksókn á hendur uppljóstrara (Fjölmiðlanefnd og siðfræðistofnun)

Í umsögnnum fjölmiðlanefndar, dags. 10. desember sl., og Siðfræðistofnunar, ódags., er lagt til að bætt verði við ákvæði um að heimilt verði að falla frá saksókn á hendur uppljóstrunum, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í minnisblaði fjölmiðlanefndar til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 25. febrúar sl., er fjallað frekar um reglur í nágrannaríkjum um þetta efni.

Forsætisráðuneytið er ekki andvíggt því að slíku ákvæði verði bætt við frumvarpið, enda þótt nefnd forsætisráðherra hafi ekki talið sérstaka ástæðu til þess við samningu frumvarpsins. Er þar m.a. horft til þess að þegar er í gildi heimild í almennum hegningarlögum til að taka tillit til þess við ákvörðun refsingar hvort viðkomandi veitti af sjálfsdáðum aðstoð eða upplýsingar sem hafa verulega þýðingu við að upplýsa brot hans, aðild annarra eða önnur brot. Ráðuneytið telur fátt mæla gegn því að ákvörðun um að taka tillit til slíks verði tekin fyrir í ferlinu við meðferð sakamála á hendur uppljóstrurum.

Lögbrot eða ámælisverð háttsemi sem ekki hafa átt sér stað

Í minnisblaði Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst, dags. 11. desember sl., og umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 4. febrúar sl., kemur fram að tilskipun ESB um vernd uppljóstrara taki til háttsemi sem hafi ekki átt sér stað en sé mjög líkleg til að eiga sér stað.

Afstaða forsætisráðuneytisins er sú að ekkert í texta frumvarps til laga um vernd uppljóstrara eða greinargerð komi beinlínis í veg fyrir að ákvæði þess verði skýrð á þá leið að starfsmenn njóti verndar við að skýra frá lögbrotum sem eru ekki fullframin eða yfirvofandi ámælisverðri háttsemi. Hins vegar kann að vera æskilegt að taka þetta sérstaklega fram í lagatextanum, til að mynda með því að bæta nýjum málslið við 1. mgr. 1. gr.

Skilyrði 3. gr. um að háttsemi geti varðað fangelsisrefsingu

Í minnisblaði Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst, dags. 11. desember sl., er vikið að því skilyrði ytri uppljóstrunar skv. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins að starfsmaður þurfi að hafa réttmæta ástæðu til að ætla að um háttsemi sé að ræða sem geti varðað fangelsisrefsingu. Tilskipun ESB geri ekki þá kröfu til ytri uppljóstrunar (e. public disclosures) heldur sé nægjanlegt, að öðrum skilyrðum 15. gr. tilskipunarinnar uppfylltum, að innri uppljóstrun hafi ekki borið árangur.

Skilyrðið um að háttsemi þurfi að geta varðað fangelsisrefsingu felur í sér kröfu um ákveðið lágmarks-alvarleikastig háttsemi til að réttlætanlegt sé að til ytri uppljóstrunar komi samkvæmt 1. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um vernd uppljóstrara. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu var talið rétt að gera frekari kröfu til alvarleika háttsemi til að ytri uppljóstrun sé heimil miðað við innri uppljóstrun og kemur fyrirmyndin að skilyrðinu úr sænskri löggjöf eins og nánar er fjallað um í skýringum við 3. gr. frumvarpsins.

Taka ber fram að skilyrðið þarf ekki að vera uppfyllt vegna ytri uppljóstrunar á grundvelli 2. mgr. 3. gr., og er það ákvæði samið með hliðsjón af (b)-lið 1. mgr. 15. gr. tilskipunar ESB, lið (i). Samandregið segir í síðarnefnda ákvæðinu: „1. A person who makes a public disclosure shall qualify for protection under this Directive if any of the following conditions is fulfilled: (b) the person has reasonable grounds to believe that: (i) the breach may constitute an imminent or manifest danger to the public interest, such as where there is an emergency situation or a risk of irreversible damage [...]“.

Er frumvarpið að því leyti í samræmi við tilskipunina, þar sem ytri uppljóstrun er heimil samkvæmt sama skilyrði. Það er rétt að ekki eru gerðar sömu alvarleikakröfur í ákvæði 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins annars vegar og (a)-lið 1. mgr. 15. gr. tilskipunar ESB. Það er hins vegar mat forsætisráðuneytisins að það styðjist við gild rök að gera kröfu um að háttsemi þurfi að geta varðað fangelsisrefsingu, líkt og gert er í sænskri löggjöf og rökstutt er í skýringum við 3. gr. frumvarpsins. Komi til þess að tilskipun ESB taki gildi á EES-svæðinu væri tilefni til að taka það mat til endurskoðunar, eftir atvikum með samningu stjórnarfrumvarps til breytingar á lögum um vernd uppljóstrara, hafi þau tekið gildi.

Verklagsreglur eftir uppljóstrun til stjórnvalda

Í minnisblaði Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst, dags. 11. desember sl., er bent á að í frumvarpinu sé ekki að finna sérstök ákvæði um málsmeðferð, viðbragðstíma o.fl. í tilvikum þar sem innri uppljóstrun er beint til viðeigandi stjórnvalds eða eftirlitsaðila, t.d. Vinnueftirlits ríkisins eða lögreglu, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Í tilskipun ESB sé hins vegar að finna reglur um verklag og málsmeðferð í slíkum tilvikum.

Forsætisráðuneytið tekur undir þá niðurstöðu að um minni háttar ósamræmi sé að ræða á milli frumvarpsins og tilskipunarinnar að þessu leyti. Þetta ósamræmi ætti ekki að koma í veg fyrir eða tefja meðferð frumvarpsins á Alþingi, en komi til þess að tilskipun ESB taki gildi á EES-svæðinu mætti bæta við ákvæðum sem innleiða 11.-13. gr. tilskipunarinnar, eftir atvikum með samningu stjórnarfrumvarps. Einnig mætti á þessu stigi bæta við málslið eða málsgrein á milli 3. og 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins um að ráðherra setji reglur um þessi efni.

Tilvísun til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (Persónuvernd)

Í umsögn Persónuverndar, dags. 12. desember sl., er lagt til að bætt verði við 4. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um vernd uppljóstrara að lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 gildi um vinnslu persónuupplýsinga sem miðlað er á grundvelli ákvæðanna.

Forsætisráðuneytið tekur fram að sjónarmið um vandaða lagasetningu leiða almennt til þess að forðast ætti að taka fram í löggjöf að önnur almenn lagasetning gildi. Hið sama á við um áréttingar

á meginreglum laga. Til að mynda þarf ekki að taka fram í öllum lagabálkum sem varða stjórnarsýslumál að málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gildi um meðferð þeirra. Að þessu sögðu leggst forsætisráðuneytið ekki efnislega gegn tillögu stofnunarinnar.

Reglur um verklag og varðveiting upplýsinga (Persónuvernd)

Í umsögn Persónuverndar, dags. 12. desember 2019, er lagt til að orðalag 5. gr. frumvarps til laga um vernd uppljóstrara verði gert ítarlegra um varðveislu þeirra gagna sem miðlað er eða sem verða til, varðveislutíma þeirra og hvernig öryggi skuli tryggt.

Í tilefni af þessu tekur forsætisráðuneytið fram að í gangi er vinna við gerð reglugerðar um örugga meðferð trúnaðarupplýsinga hjá stjórnarsýslu ríkisins, m.a. um trúnaðarmerkingu upplýsinga og varðveislu þeirra, ábyrgð og eftirlit, sbr. 48. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem bættist við lögin með lögum nr. 71/2019. Við vinnuna verður gætt að því að í reglugerðinni verði tekið á þeim atriðum sem athugasemdir Persónuverndar lúta að.

Umsögn Samtaka atvinnulífsins

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, dags. 10. desember sl., er að finna umfjöllun um nokkur efnisatriði. Forsætisráðuneytið tekur fram að umsögnin er að miklu leyti sama efnis og umsögn samtakanna sem barst ráðuneytinu í gegnum samráðsgátt stjórnvalda, dags. 21. mars 2019. Við lokafrágang frumvarpsins var tekið mið af athugasemdunum og komið til móts við þær að því marki sem talið var unnt. Þannig hafa ýmis hugtök verið skýrð frekar en leggja ber áherslu á að ýmis lykilhugtök á þessu sviði eru og verða að vera að einhverju leyti matskennd. Ef verndin er bundin of nákvæmum skilyrðum er hætta á því að gildissvið hennar verði of þröngt til að koma uppljóstrurum að gagni í raun.

Gildistaka a.-liðar 2. tölul. 7. gr.

Í umsögn Vinnueftirlitsins, dags. 10. desember sl., er lagt til að a.-liður 2. tölul. 7. gr. frumvarpsins taki gildi við samþykkt frumvarpsins. Með vísan til röksemda sem þar eru færðar fram styður forsætisráðuneytið að sú breyting verði gerð á gildistökuákvæði 6. gr. frumvarpsins.

* * *

Ef allsherjar- og menntamálanefnd er þörf á frekari upplýsingum eða gögnum við meðferð málsins verður beiðni um slíkt svarað fljótt og örugglega. Forsætisráðuneytið er jafnframt reiðubúið að senda fulltrúa sinn á fund nefndarinnar ef þess er óskað.

Fyrir hönd ráðherra



Oddur Þorri Viðarsson



Anna Rut Kristjánsdóttir