



FJÖLMIÐLANEFND

Minnisblað

Til: Allsherjar- og menntamálanefndar

Frá: Fjölmiðlanefnd

Dagsetning: 25. febrúar 2020

Efni: Vernd uppljóstrara: Reglur um heimild til að falla frá saksókn á hendur uppljóstrurum í nágrennaríkjum Íslands og fleiri ríkjum.

1.

Í umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara (þingskjal 431 – 362. mál), dags. 10. desember 2019, kom fram að fjölmiðlanefnd teldi koma til greina að bæta við frumvarpið ákvæði um að heimilt verði að falla frá saksókn á hendur uppljóstrurum, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar þann 5. febrúar sl. óskaði allsherjar- og menntamálanefnd eftir frekari upplýsingum um það hvaða reglur gilda um heimild til að falla frá saksókn á hendur uppljóstrurum í nágrennaríkjum Íslands. Fjölmiðlanefnd hefur nú tekið saman umræddar upplýsingar um að beiðni allsherjar- og menntamálanefndar.

2.

Samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi nýtur uppljóstrari ýmiss konar verndar, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Hann verður ekki dæmdur fyrir brot á þagnarskyldu eða trúnaðarskyldu. Honum verður ekki gert að greiða skaðabætur fyrir mögulegt tjón sem hlotist getur af uppljóstruninni og óheimilt er að beita hann íþyngjandi úrræðum að starfsmannarétti eða óréttlætri meðferð, t.d. að breyta starfsskyldum á íþyngjandi hátt, segja honum upp störfum eða rýra réttindi hans með öðrum hætti.

Í umfjöllun um 4. gr. frumvarpsins kemur fram að sú vernd sem uppljóstrarar njóta samkvæmt frumvarpinu leysi uppljóstrara hins vegar ekki undan saksókn vegna brota sem hann kunni sjálfur að hafa tekið þátt í og upplýsingarnar varði, né heldur komi verndin í veg fyrir að móttakandi upplýsinganna tilkynni brot uppljóstrarans til hlutaðeigandi yfirvalda. Fram kemur að ekki þygi ástæða til að lögfesta sérstakt ákvæði um heimild til að falla frá saksókn á hendur uppljóstrara þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs. Hafi beiting ákvæðis



FJÖLMIÐLANEFND

Í þá veru sem lögfest hafi verið í 1. mgr. 5. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, þótt vandasöm og hafi ekki verið talið tilefni til að gera sambærilegt ákvæði að almennri reglu í sakamálalögum. Um leið er bent á að sú breyting hafi verið gerð á ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, að taka megi til greina þegar hegning er tiltekin hvort viðkomandi hafi veitt af sjálfsdáðum aðstoð eða upplýsingar sem hafa verulega þýðingu við að upplýsa brot hans, aðild annarra að brotinu eða önnur brot.

3.

Um allan heim hafa uppljóstrarar, sem afhjúpað hafa spillingu, ólögmeta háttsemi og almannahættu mátt sæta málsókn, saksókn og jafnvel fangelsun vegna brota á lögum eða sammingsákvæðum um t.d. óheimila miðlun trúnaðarupplýsinga eða miðlun upplýsinga sem varða þjóðaröryggi.

Alþjóðastofnanir hafa birt tilmæli um að uppljóstrarar njóti ekki einungis verndar gegn refsiaðgerðum á vinnustað, heldur einnig verndar gegn saksókn, þegar þeir koma viðkvæmum upplýsingum á framfæri á ábyrgan hátt, nema í þeim tilfellum þegar uppljóstrarinn hefur persónulega tekið þátt í misgerð þeirri sem uppljóstrunin lýtur að. Í tilmælum Evrópuráðsins um vernd uppljóstrara frá 2014 segir að aðgerðir sem beinast gegn uppljóstrurum utan vinnustaðar geti grafið undan vernd þeirra og að mælt sé með því að aðildarríkin sjái til þess að þeir sem miðlað hafi upplýsingum í samræmi við lög fái notið verndar gegn málsókn í einkamálum eða saksókn á grundvelli hegningarlaga eða stjórnarsýslulaga.

Principle 23

86. Principle 23 acknowledges that action taken outside the workplace can undermine an individual's protection for reporting or disclosing information as intended in this recommendation. Thus it is important for member States to ensure that a whistleblower is entitled to rely, as a procedural right, on having made a disclosure in accordance with the national framework as a defence to proceedings or as a release from liability under civil, criminal or administrative law.¹

Þá hefur OECD gefið út leiðbeiningar um vernd uppljóstrara, m.a. í nýlegri skýrslu frá 2016.² OECD hefur lagt til „undanþágu frá ábyrgð/vernd gegn viðurlögum..., sérstaklega vegna brota á reglum um trúnað eða þagnarskyldu.“ (e. *waiver of liability/protection from criminal...liability, particularly against...breach of confidentiality or official secrets laws.*)³

¹ Council of Europe, *Protection of Whistleblowers*, Recommendation CM/Rec(2014), bls. 39.

² OECD (2016, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. Sótt 20.2.2020 af <https://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>)

³ Worth, Mark. *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*. Blueprint for Free Speech, 2018, bls. 30. Sótt 20.2.2020 af https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page3



FJÖLMÍÐLANEFND

4.

Tíu aðildarríki Evrópusambandsins hafa sett heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara en það eru Bretland, Frakkland, Holland, Írland, Ítalía, Litháen, Malta, Slóvakía, Svíþjóð og Ungverjaland. Svíþjóð var fyrst Norðurlandanna til að samþykkja sérstaka heildarlöggjöf til verndar uppljóstrurum en lögin tóku gildi 1. janúar 2017. Norðmenn settu ákvæði um vernd uppljóstrara inn í vinnuverndarlöggjöf sína árið 2007 og voru þau uppfærð árið 2017. Danir og Finnar hafa ekki sett sérstök lög til verndar uppljóstrurum, en OECD hefur frá árinu 2009 hvatt Finnland til að setja slík lög. Í nýjustu útgáfu GRECO á vörnum gegn spillingu í Finnlandi kemur fram að unnið sé að lagasetningu um vernd uppljóstrara.

Einungis tvö aðildarríkja ESB hafa sett lög sem kveða á heimild til að falla frá saksókn á hendur uppljóstrara fyrir miðlun viðkvæmra upplýsinga (e. *immunity from prosecution for disclosing sensitive information*) en það eru Írland og Malta. Bæði ríkin hafa sett heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara sem tekur til starfsmanna hins opinbera og á einkamarkaði.⁴ Í skýrslunni samtakanna Blueprint for Free Speech frá 2018 kemur fram að 79% ESB-ríkja veita uppljóstrurum enga vernd gegn saksókn fyrir miðlun viðkvæmra upplýsinga.

Malta

Friðhelgiákvæðið í maltneskum lögum um vernd uppljóstrara frá 2013 veitir uppljóstrurum hvað ríkasta vernd á pappírnum en þar segir:

Malta, Protection of the Whistleblower Act 2013⁵

3. Subject to the exceptions stated in this Act, despite any prohibition of or restriction on the disclosure of information under any enactment, rule of law, contract, oath or practice a whistleblower may not be subjected to detrimental action on account of having made protected disclosure.

21. Any provision in a contract of service or other agreement between an employer and an employee is void in so far as it—

(a) purports to exclude any provision of this Act, including an agreement to refrain from instituting or continuing any proceedings under this Act or any proceedings for breach of contract; or

(b) purports to preclude the employee or has the effect of discouraging the employee from making a protected disclosure in terms of this Act.

⁴ Worth, Mark. *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*. Blueprint for Free Speech, 2018. Sótt 20.2.2020 af <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page3>

⁵ Lögin í heild sinni, Malta Protection of the Whistleblower Act 2013, eru aðgengileg hér: www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25151&l=1.



FJÖLMIÐLANEFND

Írland

Írsku löggin um vernd uppljóstrara (Protected Disclosures Act) frá 2014 veita starfsmönnum hins opinbera og á einkamarkaði vernd vegna miðlunar upplýsinga um ólögmetta háttsemi og misgerðir.

Löggin veita uppljóstrurum vernd gegn „hvers kyns broti gegn reglum sem banna eða takmarka miðlun upplýsinga“. Í lögnum segir að við ákvörðun um saksókn á hendur uppljóstrara vegna hvers kyns brota hans á lögum sem banna eða takmarka miðlun upplýsinga geti hann haldið uppi þeim vörnum að miðlun viðkomandi upplýsinga hafi notið lögverndar á þeim tíma er brot var framið eða að viðkomandi hafi mátt ætla að upplýsingamiðlunin nyti slíkrar verndar.

Ireland, Protected Disclosures Act 2014⁶

Making protected disclosure not to constitute criminal offence

15. „In a prosecution of a person for any offence prohibiting or restricting the disclosure of information it is a defence for the person to show that, at the time of the alleged offence, the disclosure was, or was reasonably believed by the person to be, a protected disclosure.“)

Þá er að finna ákvæði í írsku lögnum um vernd uppljóstrara þess efnis að óheimilt sé með samningi að takmarka eða afnema lögbundna vernd uppljóstrara.

Ireland, Protected Disclosures Act 2014

No contracting-out of protections

23. Any provision in an agreement is void in so far as it purports—

- (a) to prohibit or restrict the making of protected disclosures,
- (b) to exclude or limit the operation of any provision of this Act,
- (c) to preclude a person from bringing any proceedings under or by virtue of this Act, or
- (d) to preclude a person from bringing proceedings for breach of contract in respect of anything done in consequence of the making of a protected disclosure.

⁶ Löggin í heild sinni, Ireland Protected Disclosures Act 2014, eru aðgengileg hér: www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html.



FJÖLMÍÐLANEFND

Utan Evrópu eru dæmi um bestu framkvæmd á þessu sviði í lögum Nýja Sjálands og Ghana⁷:

New Zealand, Protected Disclosures Act 2000

Section 18

(1) No person who—

(a) makes a protected disclosure of information; or

(b) refers a protected disclosure of information to an appropriate authority for investigation—
is liable to any civil or criminal proceeding or to a disciplinary proceeding by reason of having made or referred that disclosure of information.

(2) Subsection (1) applies despite any prohibition of or restriction on the disclosure of information under any enactment, rule of law, contract, oath, or practice.

Ghana, Whistleblower Act 2006⁸

Section 18

A whistleblower is not liable to civil or criminal proceedings in respect of the disclosure unless it is proved that that whistleblower knew that the information contained in the disclosure is false and the disclosure was made with malicious intent.

Tilskipun ESB um vernd uppljóstrara

Auk framangreinds má nefna að þann 16. apríl 2019 samþykkti Evrópusambandið tilskipun um vernd uppljóstrara en henni er ætlað að bæta stöðu uppljóstrara sem tilkynna um brot á lögum sambandsins.⁹ Tilskipunin tekur mið af tilmælum Evrópuráðsins á þessu sviði, þ. á m. tilmælum laga- og mannréttindanefndar Evrópuráðsins. Í henni er m.a. fjallað um aðgerðir gegn uppljóstrurum utan vinnustaðar og lagt til að þeir njóti verndar að því gefnu að aðgerðir þeirra hafi verið í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar og nauðsynlegar til afhjúpa þá misgjörð sem uppljóstrunin beinist að.

⁷ Terracol, Marie. A Best practice guide for Whistleblowing Legislation. Transparency International, 2018. Sótt 20.2.2020 af <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf>

⁸ Lögin í heild sinni, Ghana Whistleblower Act 2016, er aðgengileg hér: www.drasmuszodis.lt/userfiles/Ghana%20Whitsleblwer%20Act.pdf.

⁹ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Sótt 20.2.2020 af <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>>



FJÖLMÍÐLANEFND

(97)

Action taken against reporting persons outside the work-related context, through proceedings, for instance, related to defamation, breach of copyright, trade secrets, confidentiality and personal data protection, can also pose a serious deterrent to whistleblowing. In such proceedings, reporting persons should be able to rely on having reported breaches or made a public disclosure in accordance with this Directive as a defence, provided that the information reported or publicly disclosed was necessary to reveal the breach. In such cases, the person initiating the proceedings should carry the burden of proving that the reporting person does not meet the conditions laid down by this Directive.