

Tillögur um markmið lagasetningar

Dagsetning:	3. júní 2016 (uppfært 10. júní)
Til:	Mennta- og menningarmálaráðuneyti / Innanríkisráðuneyti
Frá:	Stýrihópi MRN/IRR fyrir framkvæmd þingsályktunar um afgerandi lagalega sérstöðu Íslands varðandi tjáningar- og upplýsingafrelsi
Viðfangsefni:	Innri uppljóstrun í stjórnsýslunni – styrking á vernd afhjúpenda – tillögur um markmið lagasetningar.

Forsaga málsins

Vísað er til minnisblaðs sem unnið var á vegum stýrihópsins, um innri uppljóstrun í stjórnsýslunni – um mögulegt tilefni og markmið lagasetningar, dags. 31. mars 2016 (uppfært í apríl og maí 2016). Umrætt minnisblað tekur til álitaefna, sbr. flokka 1 og 3 í töflu 1:

	innan stjórnsýslu		almennur markaður	
	innri upplj	ytri upplj	innri upplj	ytri upplj
nafnleynd	1	2	5	6
ekki nafnleynd	3	4	7	8

Tafla 1: flokkar álitaefna um vernd afhjúpenda (uppljóstrara).

Tillögur þessar byggja á umfjöllun stýrihópsins um efni minnisblaðsins, um þær spurningar sem einkum þyrfti að taka afstöðu til og hvaða leiðir eru færar. Auk þess hefur stýrihópurinn fjallað um drög að einföldu mati á áhrifum lagasetningar í þessa veru, sem er að finna í fyrrgreindu minnisblaði.

Tillaga um næstu skref:

Að mati stýrihópsins virðist frumvarp til laga um breytingu á ákvæðum ýmissa laga (bandormur) heppilegasta leiðin til að styrkja vernd afhjúpenda (uppljóstrara), frekar en nú er í gildandi rétti. Lagðar eru til breytingar á ákvæðum:

- a. laga um umboðsmann Alþingis (Stýrihópurinn er upplýstur um að unnið er að endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis í nefnd sem skipuð var af forsætisnefnd Alþingis. Heppilegt væri að það frumvarp kæmi fram áður en næstu skref varðandi innri uppljóstrun í stjórnsýslunni (flokkar 1 og 3, sbr. töflu 1) verða tekin.):
 - i. Kveðið verði á um möguleika starfsfólks stjórnsýslunnar til að benda Umboðsmanni Alþingis á ákvarðanir og athafnir innan stjórnsýslunnar sem ekki eru lögum samkvæmt. Mögulegum ábendingum af því tagi virðist best fyrir komið hjá umboðsmanni, sem hefur á að skipa skýrum verkferlum og þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna, sbr. 8. gr. laga um umboðsmann. Lyktir máls verða þá sömuleiðis skv. lögum um umboðsmann Alþingis, en með því er heimildarvernd tryggð að svo miklu marki sem það er mögulegt.

b. [Hann getur látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.]¹⁾ Sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslum eða gagnrýni umboðsmanns getur hann jafnframt beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur.

- ii. Kveðið verði á um að óheimilt sé að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta mann gjalda þess á annan hátt ef hann hefur látið Umboðsmanni Alþingis í té upplýsingar sem þýðingu hafa við athugun Umboðsmanns.
- b. laga um Stjórnarráð Íslands, þ.e.:
- i. Gildandi reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands, nr. 320/2016, verði einnig eftir atvikum látnar ná til samskipta innan ráðuneyta. Í því sambandi verði horft til ákvæðis 1. másl. 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga [sbr. breytingu frá júlí 2015], um skráningu fundargerða, minnisblaða o.fl.
 - ii. Settar verði leiðbeiningar um kveða nánar á um skyldu starfsfólks við faglega ráðgjöf til ráðherra – einnig að eigin frumkvæði, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjórnarráðslaga. Í leiðbeiningum verði m.a. kveðið nánar á um efni hinnar faglegu ráðgjafar, hvers eðlis hún er, val á leiðum, greiningu og áhættumat. Í því sambandi verði skoðaðar gildandi reglur og viðmið um skjalaskráningu, sem taki jafnframt til skráningar hvers kyns vinnugagna vegna upplýsingagjafar og ráðgjafar til ráðherra, opnun máls í málaskrá o.fl.
 - iii. Í anda meðalhófs verði kveðið á um að starfsmenn beini ábendingum sínum jafnan fyrst til ráðuneytisstjóra, sem geti brugðist við ábendingum starfsmanna um siðferðilega ámælisverðar eða ólögmetar ákvarðanir eða athafnir í ráðuneytinu eða á starfssviði ráðuneytisins. Ráðuneytisstjóri hafi jafnframt það hlutverk að gæta þess að starfsmenn sem benda á slíkt gjaldi ekki fyrir það.
- c. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:
- i. Kveðið verði á um skyldu til miðlunar upplýsinga um lögbrot til Umboðsmanns Alþingis í 13. gr. a. starfsmannalaga. Ath. tengsl við sérákvæði ýmissa laga, svo sem 18. gr. starfsmannalaga, laga um persónuvernd og miðlun persónuupplýsinga, eða frumvarps um þagnarskylduákvæði í stjórnarsýslulög, nr. 37/1993.
 - ii. Til að verja upplýsingamiðlun til umboðsmanns Alþingis, verði kveðið á um bann við því að yfirvöld hefji rannsókn, könnun eða eftirgrennslan um hver hafi veitt upplýsingar, sé höfundur eða hafi afhent efni til umboðsmanns. Líta má til sambærilegra dæma af slíkum ákvæðum í sænsku prentfrelsislögunum (s. tryckfrihetsförordningen, TF) og grundvallarlögum um tjáningarfrelsi (s. yttrandefrihetsgrundlagen, YGL) sem eru hluti af sænsku stjórnarskránni. Viðkomandi ákvæði ganga raunar lengra og varða birtingu efnis, en hér er miðað við efni sem látið er umboðsmanni í té.
- d. um starfsmenn sveitarfélaga
- i. Kveðið verði á sambærilegan hátt á um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga, í viðkomandi lögum.

Rökstuðningur fyrir vali.

Leið 2 varð ofan á vegna þess að hún er talin stuðla að því að styrkja réttaröryggi og réttarstöðu uppljóstrara, verja upplýsingamiðlun þeirra, sem og tryggja heimildarvernd að því marki sem það er unnt í lítilli stjórnarsýslu.

Leiðin er rökrétt framhald af breytingum á lögum sem gerðar hafa verið á síðustu árum, en telja má að breytingar í þessa veru geti stutt og styrkt vernd afhjúpenda við innri uppljóstrun í stjórnarsýslunni. Um tilefni og markmið lagasetningar, sjá minnisblað dags. 31. mars 2016 (uppfært í apríl og maí 2016). Auk þess má gera ráð fyrir faglegum og stjórnunarlegum ávinningi í stjórnarsýslunni með þessari leið. Almennt má segja að hluti af uppljóstraravernd sé að tryggja kerfið í kring um uppljóstrarann, m.a. að gögn séu til staðar og skráð. Fjallað er um drög að einföldu mati á áhrifum lagasetninga í fyrrgreindu minnisblaði.