



Reykjavíkurborg

mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa

Reykjavík, 31. maí 2021

R21010268

1300

ep

Borgarráð

Umsögn um reglur um verklag vegna uppljóstrunar starfsmanna um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar

Á fundi mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráðs þann 27. maí 2021, var samþykkt meðfylgjandi umsögn mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráðs dags. 27. maí s.l., um reglur um verklag vegna uppljóstrunar starfsmanna um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar, sbr. 6. lið fundargerðar mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráðs s.d.

Með kveðju

Elísabet Pétursdóttir

Hjálagt:

Umsögn mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráðs dags. 27. maí 2021

Reglur um verklag vegna uppljóstrunar starfsmanna, ásamt minnisblaði mannauðs- og starfsumhverfissviðs dags. 26. apríl 2021



Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráð

Efni: Umsögn mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráðs um reglur um verklag vegna uppljóstrunar starfsmanna um lögbot og aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar

Eftir samráð við Transparency International á Íslandi og fleiri sérfróða aðila í málaflokknum leggur ráðið áherslu á eftirfarandi atriði í umsögn sinni.

Lögin um vernd uppljóstrara sem reglurnar byggja á eru lágmarkskröfur og það er mikilvægt að skoða hvernig hægt sé að veita uppljóstrurum meiri vernd en lögin gera kröfu um enda vill Reykjavík vera metnaðarfull hvað þetta varðar. Leið til innri uppljóstrunar verður að vera skýr og raunhæf og þannig að starfsmaður geti með réttu trú að brugðist verði við uppljóstrun og að hann muni njóta nafnleyndar og verndar undir þrýstingi. Það þarf að koma fram hver innan stjórnkerfis ber ábyrgð á að fylgja vernd uppljóstra eftir og taka utan um uppljóstrarann frá upphafi til enda máls. Mögulega þarf vernd uppljóstrara að ná til fleiri aðila en uppljóstrarans sjálfs, eins og ættingja, vina eða samstarfsfólks.

Það þyrfti að skoða hvernig hægt er að kveða á um að spilling eða ámælisvert athæfi sem bent er á í uppljóstrun hafi áhrif og að þeir aðilar sem beri ábyrgð verði látnir sæta ábyrgð. Það er mikilvægt að uppljóstrarar hafi trú á slíkri eftirfylgni, upplýsingar um hana þurfa að vera aðgengilegar. Einnig þyrfti að ávarpa hvernig farið verður með rétt íbúa til að vita um athæfi eða spillingu sem innri uppljóstrun gæti flett ofan af.

1. gr. Skoða þarf hvort reglurnar ættu ekki líka að ná til fyrrum starfsmanna borgarinnar sem eru bundnir trúnaðarskyldu, ekki bara til þeirra sem láta af störfum eftir að nýju reglurnar taka gildi.

Gott væri að bæta við að ytri uppljóstrun sé óheimil nema innri uppljóstrun hafi verið reynd til þrautar *eða muni augljóslega ekki ná árangri*. Í þessu samhengi þarf að skoða að skilgreina nánar um hverskonar ferli gæti verið að ræða.

4. gr. Hér þyrfti að bæta við klausu þar sem ferli er lýst þar sem augljóslega er ekki hægt að uppljóstra innanhúss, t.d. ef einhver annar hefur reynt en ekki gengið eða fyrrum uppljóstrari hafi orðið fyrir refsingum/þvingunum/uppsögn fyrir vikið.

Skilyrðin til að njóta verndar vegna ytri uppljóstrunar eru mögulega of þröng og væri ástæða til að skoða jafnvel enn frekar útvíkkun þeirra umfram það sem nefnt er hér að ofan.

Gott væri að skoða hvort uppljóstrari sem hefur uppljóstrað og tekist vel upp með það hafi einhver úrræði sem hann geti virkjað af fyrra bragði. Til dæmis að láta færa sig til í starfi. Það er þekkt að félagsleg útskúfun og illmælanlegt einelti eru afleiðingar af uppljóstrun. Til dæmis að fá leiðinlegri eða erfðari verkefni eða „gleymast“ þegar einhver sendir skilaboð um gleðskap eftir vinnu og þess háttar. Það gæti komið á undan málsgrein um gjafsókn fyrir dómi í 5 gr. sem vægara úrræði.



Reglur um verklag vegna uppljóstrunar starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar.

1. gr.

Gildissvið og markmið

Markmið reglna þessara er að stuðla að því að upplýst verði um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar og þannig dregið úr slíkri háttsemi.

Reglurnar gilda um starfsmenn, sbr. 2. gr., sem greina í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar.

Ytri uppljóstrun, sbr. 4. gr., er að jafnaði ekki heimil nema innri uppljóstrun, sbr. 3. gr., hafi fyrst verið reynd til þrautar.

2. gr.

Skilgreiningar

Innri uppljóstrun er þegar starfsmaður greinir frá upplýsingum eða miðlar gögnum í góðri trú um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar til aðila innan hennar eða til opinbers eftirlitsaðila.

Ytri uppljóstrun er þegar starfsmaður greinir frá upplýsingum eða miðlar gögnum í góðri trú um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar til aðila utan borgarinnar, t.d. fjölmiðla.

Með góðri trú er átt við að starfsmaður hafi góða ástæðu til að telja gögnin eða upplýsingarnar sem miðlað séu réttar, það sé í þágu almennings að miðla þeim og að hann eigi ekki annan kost til að koma í veg fyrir þau brot eða þá háttsemi sem um ræðir.

Með ámælisverðri háttsemi er átt við háttsemi sem stefnir almannahagsmunum í hættu, t.d. háttsemi sem ógnar heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi, án þess að um sé að ræða augljóst brot á lögum eða reglum.

Starfsmaður í skilningi reglna þessara er sá sem hefur aðgang að upplýsingum eða gögnum um starfsemi Reykjavíkurborgar vegna hlutverks síns, þ.m.t. ráðinn, settur, skipaður, sjálfstætt starfandi verktafi, stjórnarmaður, starfsnemi, tímabundinn starfsmaður og sjálfboðaliði.

3. gr.

Innri uppljóstrun

Starfsmönnum Reykjavíkurborgar er skylt að greina frá upplýsingum eða miðla gögnum í góðri trú um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi borgarinnar til aðila sem stuðlað getur að því að látið verði af eða brugðist við hinni ólögmetu eða ámælisverðu háttsemi.

Það fer eftir atvikum og aðstæðum til hvaða aðila er rétt að miðla upplýsingum eða gögnum skv. 1. mgr. Unnt að miðla upplýsingum til meðferðar hjá Innri endurskoðun í gegnum sérstaka rafræna vefgátt. Oft eru mál þess eðlis að rétt er að leita til næsta yfirmanns eða til yfirboðara hans ef upplýsingarnar eða gögnin varða viðkomandi yfirmann. Þá kann að vera rétt, svo sem ef þessir aðilar eru ekki til þess bærir að stuðla að því að látið verði af eða brugðist við

háttseminni, að leita til lögregluþfirvalda eða annarra opinberra eftirlitsaðila eftir því sem við getur átt, t.d. umboðsmanns Alþingis, ríkisendurskoðanda eða Vinnueftirlitsins.

Móttakanda upplýsinganna eða gagnanna innan Reykjavíkurborgar er skylt að stuðla að því að látið verði af hinni ólögumætu eða ámælisverðu háttsemi eða brugðist á annan hátt við henni. Um málsmeðferð fer samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttarins, s.s. um hæfi, skráningu máls og rannsókn þess. Uppljóstrari telst þó ekki aðili máls í skilningi stjórnisýslulaga.

Móttakandi upplýsinganna skal, að jafnaði eigi síðar en innan eins mánaðar, greina starfsmanninum frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið tilefni til athafna og þá hverra.

Móttakandi upplýsinga eða gagnanna skal gæta leyndar um persónuupplýsingar sem honum berast um þann sem miðlar upplýsingum eða gögnum nema hinn síðarnefndi veiti afdráttarlaust samþykki sitt fyrir því að leynd sé aflétt.

4. gr.

Ytri uppljóstrun

Starfsmanni sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum án þess að það hafi leitt til fullnægjandi viðbragða innan Reykjavíkurborgar eða af hálfu lögregluþfirvalda eða annarra opinberra eftirlitsaðila sem við eiga, sbr. 2. mgr. 3. gr., er heimilt í góðri trú að miðla umræddum upplýsingum eða gögnum til utanaðkomandi aðila, þar á meðal fjölmiðla, svo fremi sem starfsmaðurinn hafi réttmæta ástæðu til að ætla að um sé að ræða háttsemi sem getur varðað fangelsisrefsingu.

Í algjörum undantekningartilvikum, þegar miðlun skv. framangreindu, kemur af gildum ástæðum ekki til greina, er miðlun til utanaðkomandi aðila heimil án þess að innri uppljóstrun hafi átt sér stað, svo sem ef starfsmaður býr yfir upplýsingum um háttsemi sem felur í sér mikla og yfirvofandi hættu á tjóni á umhverfi eða á efnahag landsins þar sem ljóst er að innri uppljóstrun myndi ekki duga eða tæki of langan tíma til að koma í veg fyrir hættuna.

Með gildum ástæðum, sbr. 2. mgr. er átt við að miðlunin teljist vera í þágu svo brýnna almannahagsmuna að hagsmunir Reykjavíkurborgar eða annarra verði að víkja fyrir hagsmunum af því að upplýsingum sé miðlað til utanaðkomandi aðila, svo sem til að vernda öryggi ríkisins eða hagsmuni ríkisins á sviði varnarmála, efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins, heilsu manna eða umhverfið.

5. gr.

Vernd uppljóstrara

Miðlun upplýsinga eða gagna, að fullnægðum skilyrðum ákvæða laga nr. 40/2020, um vernd uppljóstrara og ákvæðum reglna þessara, telst ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu sem starfsmaðurinn er bundinn af samkvæmt lögum, siðareglum eða samningum. Slík miðlun leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á viðkomandi og getur ekki leitt til stjórnisýsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti.

Óheimilt er að láta starfsmann sæta óréttlátri meðferð sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum skv. ákvæðum laga um vernd uppljóstrara og reglna þessara. Til slíkrar meðferðar telst t.d. að rýra réttindi, breyta starfsskyldum á íþyngjandi hátt, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem miðlað hefur gögnum eða upplýsingum gjalda þess á annan hátt.

Komi til ágreinings fyrir dómi um stöðu starfsmanns með tilliti til þess að miðlun hafi verið óheimil eða að starfsmaður verið látinn sæta óréttlátri meðferð í kjölfar hennar á starfsmaður rétt á gjafsókn í héraði, fyrir Landsrétti og Hæstarétti. Gjafsókn fellur niður ef sýnt er fram á fyrir dómi að starfsmaður hafi ekki verið í góðri trú þegar upplýsingum var miðlað.

Starfsmaður nýtur verndar samkvæmt ákvæðum laga nr. 40/2020, um vernd uppljóstrara, eftir að hlutverki hans lýkur hjá Reykjavíkurborg.

6. gr.

Gildistaka

Reglur þessar eru settar á grundvelli 2. mgr., sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 40/2020, um vernd uppljóstrara og öðlast þegar gildi.



MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarstjóri

Sendandi: Mannauðs- og starfsumhverfissvið

Reglur um verklag vegna uppljóstrunar starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi Reykjavíkurborgar.

Þann 1. janúar sl. tóku gildi lög nr. 40/2020, um vernd uppljóstrara. Er meginmarkmið laganna að skýr löggjöf gildi hér á um vernd uppljóstrara sem taki mið af ábendingum alþjóðastofnana og fordæmum nágrannaríkja. Lögunum er ætlað að stuðla að því að upplýst verði um lögbrot og aðra ámælisverða háttsemi og þannig dregið úr slíkri háttsemi. Með uppljóstrurum er átt við starfsmenn sem greina í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda.

Greint er á milli innri uppljóstrunar og ytri uppljóstrunar og miðað við að hið síðarnefnda sé jafnan ekki heimilt nema hið fyrrnefnda hafi fyrst verið reynt til þrautar. Miðlun upplýsinga eða gagna í skilningi laganna telst ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu sem starfsmaðurinn er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. Slík miðlun leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á viðkomandi og getur ekki leitt til stjórnsluviðurlaga eða íþyngjandi úrræða að starfsmannarétti. Þá er óheimilt að láta starfsmann sem miðlað hefur slíkum upplýsingum eða gögnum sæta óréttlátri meðferð.

Samkvæmt 2. mgr., sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna skulu sveitarstjórnir, að höfðu samráði við starfsmenn, setja reglur um verklag við uppljóstrun starfsmanna fyrir þá vinnustaði sem undir viðkomandi sveitarfélag heyra. Reglurnar skulu kveða á um móttöku, meðhöndlun og afgreiðslu tilkynninga um hugsanleg lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitandans. Þær skulu vera aðgengilegar öllum starfsmönnum og mega á engan hátt takmarka rétt þeirra samkvæmt lögunum. Reglur þessar byggja á þeim grundvelli og voru drög að þeim lögð fram til kynningar og athugasemda á vef borgarinnar. Reglurnar geyma helstu meginreglur löggjafarinnar en að auki sérreglur um málsmeðferð innan borgarinnar þegar um innri uppljóstrun er að ræða. Er gert ráð fyrir að sem áður verði unnt að beina slíkum tilkynningum til Innri endurskoðunar en valkvætt er hvort starfsmaður kys að leita þangað, til yfirmanns, annarra aðila innan borgarinnar eða til eftirlitsstjórnvalds, eftir því hvaða aðili hann telur til þess bærán að stuðla að því að látið verði af eða brugðist við háttseminni.

Lóa Birna Birgisdóttir
sviðsstjóri mannauðs- og starfsumhverfissvið