

31.07.2019

Forsætisráðuneytið  
Stjórnarráðshúsið við Lækjartorg  
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands vegna varna gegn hagsmunaárekstrum æðstu handhafa framkvæmdavalds.

Þetta lagafrumvarp eða drög er fagnaðarefni fyrir alla Íslendinga en betur má ef duga skal og ekki úr vegi að ryfja aðeins upp orsök og afleiðingu.

Þegar hugað er að siðferði er ljóst að hugarfarsbreyting þarf að verða inna íslenskrar stjórnsýslu en alvarlega spillingu er þar að finna samkvæmt ítarlegri skýrslu RNA og úttekt GRECO. Íslensk stjórnsýsla þarf því að setja lög með virku eftirliti sem tryggi þegnum landsins viðunandi skilvirkni og heiðarleika stjórnsýslunnar. Hvað veldur því að spilling mælist umtalsvert meiri á Íslandi en öðrum Norðurlöndum Evrópu væri forvitnilegt að fá svar við. Samkvæmt skýrslu RNA og úttekt GRECO er um að ræða mikla nálægð og frændhygli sem ástæðu þó megin undirliggjandi orsök sé auðvitað fégirnd og óheiðarleiki. Undirritaður leggur til að GRECO verði boðið að setja hér upp sérstaka úttektarstofnun á spillingu og fræðslumiðstöð til reglubundnar upplýstrar umræðu um eðli, orsök og afleiðingu spillingar fyrir þegna landsins.

En ekki er hægt að fjalla um spillingu eða aðgerðir til upprætingar spillingar í íslenskrri stjórnsýslu án þess að minnst á bankahrunið 2008 og afleiðingar þess. Bankahrunið afhjúpaði mikla spillingu í íslenskrri stjórnsýslu sem kallaði á aðgerðir. Yfirgripsmikil sannleiksskýrsla RNA tengdi hrunið við slaka og spillta stjórnsýslu og þjóðin, sem enn líður fyrir afleiðingar hrunsins, kallaði eftir breytingum:

Kosið var til þjóðfundar og niðurstöður útfærðar af Stjórnlagabingi, síðar Stjórnlagaráði sem grunn að nýrri stjórnarskrá sem samin var og þjóð síðan samþykkti í löglegri þjóðaratkvæðagreiðslu þann 20.10.2012. Sem dæmi um mikilvægi nýju stjórnarskrárinnar má nefna 88. gr. um hagsmunaskráningu og opinber störf sem beinlínis leggur grunn að þessu frumvarpi sem nú er í samráði sjö árum síðar. Stjórnarskrá þjóðarinnar var samþykkt fyrir sjö árum síðan án þess að Alþingi hafi leitt hana í lög. Þessi hegðun stjórnsýslunnar er að mati undirritaðs dæmi um ámælisverða spillingu og beinlínis brot gegn þegnum landsins, gildandi stjórnarskrá, stjórnskipun Íslands og hefð og eðli vestræns lýðræðis.

GRECO:

„According to GRECO's evaluation report 2013, the Icelandic political system was weakened by potential neopotism, close personal relationships between public officials and business and political patronage. - Neopotism means: The practice among those with power or influence of favouring relatives or friends, especially by giving them jobs.“

## **Aðdragandi og orsakir**

### **falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, Rannsóknarnefnd Alþingis**

#### **II. 2 Stjórnsýslan**

##### **Stjórnsýsla og siðferði bls 133**

„Í siðareglum í opinberri stjórnsýslu er megináherslan yfirleitt lögð á þá frumskyldu opinberra starfsmanna að starfa almenningi til heilla og að haga störfum sínum þannig að almenningur geti haft traust á þeim. Siðareglum er ætlað að skerpa siðferðilega fagvitund starfsmanna, skýra meginskyldur þeirra gagnvart almenningi, og að auka sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnámálönnum. Opinber stjórnsýsla á Íslandi lýtur margvíslegu ytra aðhaldi, svo sem frá Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis. Slíkt ytra aðhald er þó óhjákvæmilega takmarkað til þess að tryggja að opinberir embættismenn leggi sig fram í almannabágu. Störf þeirra eru þess eðlis að þau krefjast þess að starfsmenn temji sér hugsunarhátt og gildismat við hæfi. Aðhaldið kemur ekki bara utan frá heldur einnig að innan. Hið innra aðhald er óaðskiljanlegur þáttur í réttnefndri fagmennsku í opinberri stjórnsýslu sem er höfuðforsenda þess að hún geti verið skilvirk, hagkvæm og heiðarleg þjónusta í almannabágu.“

### **i) Hagsmunaskráning.**

„Fyrirhugað er að gera ráðherrum, aðstoðarmönnum ráðherra, ráðuneytisstjórum, skrifstofustjórum og sendiherrum skylt með lögum að skila til forsætisráðuneytisins skrá yfir nánar tiltekna eignir, skuldir og sjálfsskuldarábyrgðir þ.m.t. erlendis, þegar viðkomandi hefur störf hjá Stjórnarráðinu. Sömu upplýsingum þurfi að skila varðandi maka og ólögráða börn. Þá verður skylt að tilkynna um allar breytingar á framangreindu og tilkynna forsætisráðuneytinu jafnóðum um allar gjafir sem viðkomandi fær í tengslum við starf sitt og önnur hlunnindi og fríðindi, hvaða nafni sem þau nefnast. Skrá skal aukastörf og greiðslur fyrir þau, sbr. ii) hér á eftir. Þá verður gert skylt að skrá tengsl við alla skráða hagsmunaverði og aðra aðila sem sinna hagsmunagæslu sbr. iii) hér á eftir. Loks verður skylt að skrá upplýsingar um hugsanleg samkomulög við vinnuveitanda um starf eftir að störfum fyrir hið opinbera lýkur, sbr. iv) hér á eftir. Hluti upplýsinganna verður birtur opinberlega á vef Stjórnarráðs Íslands, þ.e. allar upplýsingar varðandi ráðherra utan upplýsinga um maka og ólögráða börn þeirra og hluti upplýsinga um ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn ráðherra. Ekki er fyrirhugað að sinni að birta opinberlega upplýsingar um hagsmunaskráningu skrifstofustjóra og sendiherra og má gera ráð fyrir að óheimilt verði að afhenda þær almenningi á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.“

**Umsögn og Röksemd við hagsmunaskráningu:** Að mati undirritaðs er framangreind tillaga um hagsmunaskráningu ákaflega mikilvægt skref til að draga úr freistnivanda stjórnenda enda í anda 88. gr. Nýju Stjórnarskrárinnar, en þar segir orðrétt:

### **88. gr. Hagsmunaskráning og opinber störf**

„Ráðherra er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þótt ólaunuð séu. Í lögum skal kveðið á um skyldu ráðherra til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.“

### **Aðdragandi og orsakir**

### **falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, Rannsóknarnefnd Alþingis**

### **II. 2 Stjórnsýslan**

### **Stjórnsýsla og siðferði bls 132**

„Þessi nálægð stjórnsýslunnar við hið pólitíska vald getur skapað hagsmuna- árekstra og spillingu sem meðal annars hefur orðið mörgum þjóðum hvati til þess að setja siðareglur innan opinberrar stjórnsýslu. Freisting til spillingar er sterk á þessu sviði þar sem embættismenn eru í aðstöðu til þess að veita aðgang að eftirsóttum gæðum, auk þess sem þeir höndla með almannafé.“

### **ii) Aukastörf.**

„Fyrirhugað er að setja skýrari reglur um hvaða aukastörf eru heimil samhliða störfum þeirra aðila sem taldir eru upp í lið i). Á grundvelli siðareglna ráðherra hefur forsætisráðuneytið skorið úr um það hvort ráðherra sé heimilt að gegna aukastörfum en ekki hefur verið við skýra mælikvarða að styðjast. Samkvæmt reglunum er ekki gert ráð fyrir að ráðherrar sinni öðrum störfum en þeim sem eru „tilfallandi“ og er þeim óheimilt að þiggja greiðslur fyrir nema þær séu „innan hóflegra marka“. Þá verður að miða við það að þau samrýmist ráðherrastörfum, þ.e. ekki sé hætta á hagsmunaárekstrum vegna starfanna. Í fyrirhuguðu frumvarpi verður stefnt að því að skýra þessi matskenndu viðmið frekar og yfirfæra þau á störf annarra æðstu handhafa framkvæmdarvalds.“

**Umsögn og röksemd:** Að mati undirritaðs er framangreind tillaga um takmörkun til aukastarfa ágæt enda í anda 88. gr. Nýju Stjórnarskrárinnar, en þar segir orðrétt:

### **88. gr. Hagsmunaskráning og opinber störf**

„Ráðherra er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þótt ólaunuð séu. Í lögum skal kveðið á um skyldu ráðherra til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.“

**Aðdragandi og orsakir  
falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir  
Rannsóknarnefnd Alþingis  
II. 2 Stjórnsýslan**

**Stjórnsýsla og siðferði bls 132**

„Grundvallarspurning fræðanna um opinbera stjórnsýslu er sú hvornig hægt sé að fá stjórnsýsluna til að gegna hlutverki sínu á skilvirkan, hagkvæman og heiðarlegan hátt. Skilvirkni, hagkvæmni og heiðarleiki í stjórnsýslunni varða hagsmuni almennings og í lýðræðisríki er það meginatriði að opinber stjórnsýsla er almannaþjónusta. Það felur í sér að höfuðviðfangsefnið er að skapa borgurunum skilyrði til þess að lifa farsælu lífi. Þau skilyrði varða bæði réttarríkið, sem á að tryggja borgurunum jafn- ræði og sanngirni, og velferðarríkið sem er ætlað að tryggja öryggi og afkomu borgaranna. Að þessum markmiðum má stuðla með ýmsum hætti, svo sem með löggjöf, siðareglum og pólitískri stefnumótun. Bæði stjórnsýslulög og upplýsingalög fela í sér mikilvæg ákvæði um hvornig tryggja má borgurunum réttláta málsmeðferð og gegnsæi í vinnubrögðum sem er nauðsynlegt til þess að veita stjórnvöldum lýðræðislegt aðhald.“

**iii) Hagsmunaverði.**

„Fyrirhugað er að gera öllum aðilum sem sinna hagsmunavörslu, þ.e. þá sem hafa það að aðalstarfi að tala máli einkaaðila, eins eða fleiri, gagnvart handhöfum ríkisvalds, skylt að tilkynna sig til stjórnvalda svo unnt sé að birta opinberlega skrá yfir þá. Skoða þarf hvort og þá hvaða viðurlög eigi að vera við því að vanrækja tilkynningarskylduna. Gert er ráð fyrir því að skráin verði birt í B-deild Stjórnartíðinda og á vef Stjórnarráðs Íslands. Hagsmunaverðir beri sjálfir ábyrgð á því að tilkynna sig en með skránni verður tryggt að stjórnvöld geti með auðveldum hætti haft samband við hagsmunaverði ef kanna þarf afstöðu tiltekinna hópa til fyrirhugaðra ráðstafana stjórnvalda. Þá getur skráin nýst við afmörkun á því hverjir fá tilkynningar um mál á tilteknum málefnasviðum í samráðsgátt stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði mælt fyrir um nánari reglur um það hvornig hagsmunaverðir eru flokkaðir og hvornig samskiptum við hagsmunaverði skuli háttað og þá hvornig og í hvaða tilvikum þau samskipti skulu skráð opinberlega. Þá yrði tryggt að framangreindar reglur taki einnig, eins og við á, til þeirra aðila sem sinna hagsmunavörslu fyrir tiltekna hópa án þess að falla undir almenna flokkun hagsmunavarða eins og hún verður skilgreind. Hér er t.d. átt við lögmenn eða almannatengla sem koma fram fyrir hönd tiltekinna aðila sem eiga sameiginlega hagsmuni. Með þessu verður reynt að tryggja að ekki verði hægt að komast hjá því að birta upplýsingar um samskipti, t.d. ráðherra við almannatengil sem vinnur fyrir nokkra aðila í ferðaþjónustu, vegna þess eins að almannatengillinn er ekki skráður hagsmunavörður.

**Umsögn og röksemd:** Undirritaður fagnar þessari tillögu og leggur til að komið verði á fót sérstöku embætti Hagsmunavarðar sem hefur með eftirlit og skráningu hagsmunaaðila að gera. Embætti þetta myndi starfa á grundvelli upplýstrar og heiðrlegri stjórnsýslu og verða til þess að draga úr freistnivanda opinberra aðila í samskiptum við þrýstihópa sérhagsmuna aðila. Öll skráning aðila færi inn á vefsvæði aðgengilegt almenningi og fjölmiðlum. Inn á þetta vefsvæði mættu aðilar einnig skrá efnisatriði einstakra samskipta séu þau báðum upplýst. Engin rök eru fyrir neins konar leynd í samskiptum hagsmunaaðila eða þrýstihópa við opinbera aðila. **Eins og lesa má í eftirfarandi kafla RNA voru tengsl hagsmunasamtaka og stjórn mála vafasöm í meira lagi og geta beinlínis verið skaðleg almannahag sé þess ekki gætt að skýr skil og gegnsæi séu á milli aðila.** Um þetta eru auðvitað mýmörg dæmi úr íslenskri stjórnsýslu þar sem ýmis hagsmunasamtök koma að lagasetningu og hafa í sumum tilvikum samið frumvörpin að öllu leiti. Nú getur samráð við hagsmunaaðila auðvitað verið mikilvægt en gæta þarf að skráningum og gegnsæi í þágu allra landsmanna en ekki bara sumra. Frjósamur jarðvegur spillingar og óheiðarleika er leyndarhyggja. Öll gegnsæ samskipti hagsmunaaðila við opinbera aðila ættu að vera fagnaðarefni. Allar opinberar stofnanir og störf á vegum skattborgara eru, og eiga að vera, í almannaþágu og gefur auga leið að slíkt getur auðveldlega skarast á við hagsmuni hversskonar sérhagsmunasamtaka. Í heiðarlegu lýðræðisríki eiga hagsmunir almennings auðvitað að fara saman við sérhagsmuni hverskonar. Ísland er hinsvegar ungt borgríki og því nauðsynlegt að setja samskiptum aðila eftirlitstengdar skorður eða allt þar til siðferðisvitund umboðsmanna valdsins vex styrkur. Embætti Hagsmunavarðar myndi þannig virka til aðhalds og aukins trausts almennings á stjórnsýslunni sem verulega á undir högg að sækja í þessum efnum. Embætti Hagsmunavarðar myndi tala til allra þátta þessa frumvarps, verði það að lögum frá Alþingi."

**Aðdragandi og orsakir  
falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir  
Rannsóknarnefnd Alþingis**

**II. 3 Samskipti stjórn mála og efnahagslífs, bls 152-153.**

„Allt frá dögum Platons hafa stjórnspekingar varað við að hugsunarháttur og markmið viðskiptalífsins verði ráðandi þegar ákvarðanir eru teknar um almannahagsmuni. Lögð hefur verið áhersla á að skýr verkaskipting ríki milli viðskiptalífs og ríkisvaldsins. Því hefur verið haldið fram að í raun þurfi viðskiptalífið stíft aðhald frá ríkisvaldinu bæði til að búa því lagaramma og skýrt eftirlit og eins með því að skilgreina stöðu viðskiptalífsins þannig að það flæði ekki yfir allt samfélagið. Fjármagn hefur tilhneigingu til að leita þangað sem kostnaður við vinnuafli, hráefni og skatta er lægstur og eftir því sem frelsi eykst milli landa hafa möguleikarnir til að sækjast eftir hagkvæmasta starfsumhverfi aukist. Afleiðingarnar eru þær að ríki keppa sín á milli um að skapa hagstætt umhverfi fyrir viðskiptalífið, laða til sín fjárfestingar og halda höfuðstöðvum fyrirtækja innan sinnar lögsögu. Stjórnvöld hafa því í auknum mæli reynt að starfa með viðskiptalífinu til að skapa sem bestar aðstæður og jafnvel séð hlutverk sitt sem þjónustuaðila við mikilvægan atvinnugeira frekar en að vera þeim aðhald. Þetta varð greinilega raunin hér á landi. Yfir vofði sú hótun að stærsti bankinn færði sig úr landi með tilheyrandi tekjutapi fyrir ríkið.

Eitt af markmiðum einkavæðingar er að færa völd frá stjórnáráðum til einkaaðila. Með einkavæðingu banka, sjóða og margra fyrirtækja á síðasta áratug dró ríkisvaldið sig út úr margvíslegri starfsemi og völd stjórnáráðanna minnkuðu að sama skapi. Á sama tíma og ríkisvaldið veiktist sóttist viðskiptalífið æ meir eftir afskiptum af stefnumótun og lagasetningu sem um það er sett. Eins og víða hefur gerst beittu fyrirtæki hagsmunasamtökum til að hafa afskipti af reglusetningu og lagasetningu. Hættan er sú að þetta lami jafnframt lýðræðislegt ákvörðunarferli. Þegar þannig er komið verða mörkin milli viðskiptalífsins og stjórn mála verulega óskýr. Hagsmunaaðilar taka ákvarðanir í stað stjórnvalda sem aftur kemur í veg fyrir lýðræðislega umræðu um efnið."

Hérlendis reyndu tvö hagsmunasamtök viðskiptalífsins, Viðskiptaráð og Samtök fjármálafyrirtækja, eftir mætti að hafa áhrif á lagasetningu og þá umgjörð sem fjármálafyrirtækjum var búin. Ekki er hægt að segja annað en að þeim hafi orðið vel ágengt. Þau lögðu áherslu á að lagaumgjörð viðskipta- lífsins væri ekki mjög íþyngjandi, stjórnsýslan væri einföld og skattar lækkaðir. En það getur verið fin lína milli þess að búa atvinnugeinum hagstæð skilyrði og þess að þjónusta viðskiptageirann. Ríkisstjórnin sem tók við völdum vorið 2007 hafði það að stefnumiði að styrkja fjármálakerfið og halda því hér á landi. Einn liður í því að styðja þau markmið var að gera viðskiptaráðuneytið að sjálfstæðu ráðuneyti en áður höfðu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytin verið rekin saman og var iðnaðarhlutinn jafnan fyrirferðarmeiri."

**iv) Starfsval eftir opinber störf.**

„Fyrirhugað er að mæla fyrir um í lögum að ráðherrar, aðstoðarmenn, ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar og sendiherrar geti ekki í tiltekinn tíma eftir að opinberu starfi lýkur gegnt starfi fyrir skráða hagsmunaverði. Gert er ráð fyrir þeirri meginreglu að framangreindir aðilar þurfi að bíða í átta mánuði frá starfslokum eða átta mánuði eftir að rétti til biðlauna lýkur þegar hann er fyrir hendi. Þó verður gert ráð fyrir því að hægt verði að óska eftir undanþágu frá forsætisráðuneytinu á biðtíma eða styttingu biðtíma ef ljóst er að lítil eða engin hætta sé á hagsmunaárekstrum t.d. vegna mismunandi eðlis starfs innan Stjórnarráðs Íslands annars vegar og fyrir hagsmunaverði hins vegar. Þá verður einnig gert ráð fyrir að framangreindir aðilar geti óskað áhlits á því hvort annað starf en hjá hagsmunaverði sé þess eðlis að það geti valdið áþekkingu hagsmunaárekstrum. Lagt verður upp með að forsætisráðuneytið hafi einn mánuð til að skila áhliti í þeim tilvikum. Þá er einnig stefnt að því að ráðuneytið geti tekið til skoðunar mál að eigin frumkvæði, þ.e. þau tilvik þar sem aðili hefur farið úr starfi innan Stjórnarráðs Íslands í annað starf þar sem umtalsverð hætta er á hagsmunaárekstrum án þess að kanna afstöðu ráðuneytisins fyrirfram. Gert er ráð fyrir því að ráðuneytið geti í þeim tilvikum annars vegar lagt stjórnvaldssektir á viðkomandi fyrir athæfið og eftir atvikum einnig dagsektir, í allt að átta mánuði frá því að störfum fyrir Stjórnarráð Íslands lauk, eða þar til látið er af störfum. Hluti af framangreindum reglum sækir fyrirmynd sína til Noregs, en þar er í gildi lög frá 2015 um upplýsingaskyldu, biðtíma og tímabundið vanhæfi stjórnáráðanna, embættismanna og ríkisstarfsmanna sem hefja störf á nýjum vettvangi (n. Karantaneloven). Samkvæmt lögum má leggja bann við því að hefja störf á nýjum vettvangi í allt að 6 mánuði og einnig banna starfsmanni að hafa með höndum tiltekin verkefni í allt að 12 mánuði. Sérstök nefnd hefur eftirlit með kerfinu og birtir hún úrskurði sína opinberlega."

**Umsögn og röksemd:** Undirritaður tekur undir mikilvægi þessarar tillögu í frumvarpsdrögum og vekur sérstaka athygli á eftirgreindum athugasemdum í skýrslu RNA vegna bankahrunsins þar sem beinlínis er getið; að einmitt vegna fámennis, skyldleika og kunningssskapar, er hér á landi meiri freistnivandi en í stærri þjóðfélögum, fyrir aðila í opinberum stöðum, að hygla sérhagsmunaaðilum með það að augnamiði að koma sér betur fyrir meðal hinna sömu að opinberu starfi loknu. Um þetta höfum við mýmörg dæmi úr íslenski stjórnarsýslu, bæði þekkt og óþekkt.

**Aðdragandi og orsakir  
falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir  
Rannsóknarnefnd Alþingis  
II. 2 Stjórnarsýslan**

**Stjórnarsýsla og siðferði bls 132**

„Pólitísk stefnumótun er annað atriði, en jafnframt því sem opinberum embættismönnum ber að starfa eftir stjórnarskránni og gildandi lögum er þeim ætlað að vinna að pólitískum og félagslegum markmiðum sem stjórnámálamenn setja í forgang hverju sinni.

**Þessi nálægð stjórnarsýslunnar við hið pólitíska vald getur skapað hagsmuna- árekstra og spillingu sem meðal annars hefur orðið mörgum þjóðum hvati til þess að setja siðareglur innan opinberrar stjórnarsýslu. Freisting til spillingar er sterk á þessu sviði þar sem embættismenn eru í aðstöðu til þess að veita aðgang að eftirsóttum gæðum, auk þess sem þeir höndla með almannafé.** Íslensk stjórnarsýsla hefur jafnan komið vel út í alþjóðlegum mælingum á spillingu í opinberri stjórnarsýslu. (Innskot undirritaðs; þessi ummæli áttu við fyrir bankahrún).

**Mælikvarði GRECO á spillingu takmarkast til dæmis við mútubægni en spilling í íslenski stjórnarsýslu mælist ekki á þeim kvarða. Smæð íslensks samfélags skapar miklu fremur forsendur fyrir fyrirgreiðslupólitik sem byggist á kunningssskap og ættartengslum milli manna og elur á mismunun ekkert síður en mútubæginn gerir, þótt með ólíkum hætti sé. Bent hefur verið á að slæleg vinnubrögð í íslenski stjórnarsýslu sé nærtækast að skýra „með almennu agaleysi, eða skorti á grundvallarreglum sem þrífst vel við skilyrði smæðarinnar“.**

Ein af megináþendingum GRECO-skýrslunnar frá 2007 er að bæta þurfi ákvæði um þingmenn inn í hegningarlögin um brot í opinberu starfi.

**v) Eftirlitskerfi.**

„Forsætisráðuneytinu er hugað miðlægt eftirlitshlutverk við framkvæmd fyrirhugaðra reglna. Forsætisráðuneytið sinnir nú þegar ýmsum verkefni á sviðinu á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands, siðareglna ráðherra og yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra, sbr. m-lið 1. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 119/2018, en gert er ráð fyrir að hlutverk ráðuneytisins verði skýrara og mótaðra en nú er. Hlutverk ráðuneytisins verður m.a. að:

- Halda utan um hagsmunaskráningu æðstu handhafa framkvæmdarvalds.
- Halda utan um skrá yfir hagsmunaverði.
- Halda skrá um og veita álit um gjafir.
- Halda skrá um og veita álit um heimil aukastörf.
- Skila að eigin frumkvæði álitum ef upp koma mál sem ráðuneytið telur fela í sér hagsmunaárekstra miðað við þær upplýsingar sem það hefur um hagsmunaskráningu.
- Taka stjórnvaldsákvæðin á grundvelli reglna um biðtíma að loknum störfum fyrir hið opinbera og veita undanþágur frá þeim.
- Veita álit um fyrirhuguð störf eftir að störfum fyrir hið opinbera lýkur.



- Taka stjórnvaldsáskvarðanir þegar framangreindar reglur eru brotnar, t.d. þegar aðili virðir að vettugi álit um hvort fyrirhugað starf geti valdið hagsmunaárekstrum eða hefur störf án þess að kanna afstöðu til starfs. Til greina kemur að ráðuneytið fái heimildir til að beita stjórnvalds- eða dagsektum.
- Túlka ákvæði siðareglna sem skarast við fyrirhugaða lagasetningu.

Telja verður einnig fært að fela sjálfstæðum eftirlitsaðila hluta framangreinds hlutverks. Koma þar helst til skoðunar þær leiðir að fela Ríkisendurskoðun afmörkuð verkefni eða að koma á fót nýrri sjálfstæðri stjórnvöldunefnd um þau, eins og t.d. hefur verið gert í Noregi vegna starfsvals að loknum opinberum störfum. Helstu röksemdir fyrir þeirri leið sem hér er miðað við er að valdheimildir stjórnvalda á sviðinu fylgi pólitískri ábyrgð forsætisráðherra eins og frekast er unnt. Taka ber fram að í tilvikum þar sem málefni forsætisráðherra sjálfs eða tengdra aðila kæmu til skoðunar í ráðuneytinu þyrfti að setja ráðherra staðgengil, sbr. almennar hæfisreglur stjórnvöldunefndarinnar.

Nauðsynlegt er að gera breytingar á VI. kafla laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 vegna framangreinds. Helstu efnislegu breytingarnar yrðu á 25. gr. um hlutverk forsætisráðuneytisins við túlkun siðareglna. Að auki þarf að samræma reglur um setningu siðareglna við reglur fyrirhugaðs frumvarps. Aðrar breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 eða öðrum lögum eru ekki fyrirhugaðar nema samráð um fyrirbyggjandi áform um lagasetningu gefi tilefni til."

## Niðurlag

Af framansögðu er ljóst að frumvarp þetta er jákvæð viðleitni, í anda 88. gr. Nýju stjórnarskrárinnar, til að draga úr spillingu og auka traust almennings til stjórnvöldunnar. Undirritaður ítrekar þó að traust og sátt milli þings og þjóðar muni aldrei verða meðan sú stjórnarskrá sem þjóðin samdi sér og kaus þann 20.10.2012 verður ekki í lög leidd.

Það er fróðlegt að skoða samhengi hlutanna. Hvati framangreinds frumvarps byggir á þrennum meginstoðum: Skýrslu RNA um bankahrunið. Úttekt GRECO vegna spillingar og kröfu þegnanna um lýðræðislegar úrbætur í formi nýrrar samþykktar stjórnarskrár. Ef Alþingi hefði hlustað á þegnana og leitt í lög Stjórnarskrá þeirra hefði frumvarp þetta litið dagsins ljós sjö árum fyrr eða þar um bil. Af hverju? Jú, vegna þess að 88. gr. Nýju Stjórnarskrárinnar tekur á þessu vandamáli. Semsagt, við, þegar þessa lands, vorum sjö árum á undan stjórnvöldum og fulltrúum okkar, að gera okkur grein fyrir þessu aðkallandi vandamáli. Hvers vegna er svona flókið við að hlusta á okkur og fara að okkar vilja? Hverju sætir að vitund stjórnvaldaábyrgðarinnar er á skjön við þjóðarvitund? Nýja stjórnarskráin er raunveruleg stjórnarskrá sem öllum er ljóst að hefur ekki verið í lög leidd vegna andstöðu sérhagsmunaafla, sem einmitt er að hluta, tilurð þessa lagafrumvarps. Þetta er orðinn hálf öfugsnúinn eltingaleikur eftir sannleikanum ekki satt? Er ekki tími til kominn, fyrir stjórnvöld og umboðsmenn okkar, að hlusta á okkur og fara eftir ákalli okkar? Það er ekki flókin hugmyndafræði fyrir fulltrúa almennings að hlusta eftir vilja meirihlutans, því meirihluti veit hvað meirihluta er fyrir bestu.

## En af hverju þurfum við öll nýja stjórnarskrá, stjórnvaldaábyrgð og þjóð?

### Páll Skúlason 2010.:

„Fyrsta spurningin sem vaknar er þessi: Hver erum við – sem spyrjum þessarar spurningar? Svarið sem blasir við er að sjálfsögðu „við Íslendingar“. En hverjir erum við Íslendingar? Við erum íbúar á þessari eyju í miðju Atlantshafi og höfum dvalið hér í rúm 1100 ár, eigum okkur ákveðna sögu og tungu, siði og hefðir. Erum skýrt aðgreind frá öðrum þjóðum og ansi fá og smá í samfélagi þjóðanna. Við eigum einkalíf með fjölskyldu og vinum, félagslíf með fjölda kunningja og starfsfélaga og gerum margt saman í þjóðfélaginu. Og á örfáum áratugum höfum við byggt upp samfélagskerfi með nýrri og öflugri tækni af svo miklum hraða og krafti að ekki stendur steinn yfir steini úr fortíðinni. Og raunar óljóst með öllu hvort við ráðum sjálf við þessi kerfi eða höfum skynsamleg tök á þeim.

Þetta er stærsti vandi okkar: Sagan og siðferðið hafa einfaldlega setið á hakanum í bægslaganginum við að byggja upp borgir og bæi, virkja fallvötn og reisa verksmiðjur, stofna háskóla og heilsugæslur. Félagslíf okkar hefur allt verið ofurselt sömu kröfu um hraða og þar að auki taumlausri löngun eftir afþreyingu fyrir alla aldurshópa. Við þessar aðstæður hefur ódagotið orðið allsráðandi og við höfum smám saman farið á mis við sanna menningu sem felur í sér endalausar baráttu gegn smekkleysu, yfirborðsmennsku, skrumi, hræsni og umfram allt hugsunarleysi.

Hugsunarleysi er höfuðlöstur nútímans. Öll nútímatækni og fjölmiðlun ýtir undir það að maður sé aldrei með sjálfum sér í bókstaflegri merkingu, heldur endalaust að eltast við eitthvað annað. Að vera með sjálfum sér vitandi vits er að vita að maður veit af sér með öðrum í heiminum og kemst ekki hjá því að glíma, oft í angst, við hugsanir sínar og annarra, takast á við spurningar um merkingu og tilgang lífsins, þrá að átta sig á lögmálum náttúrunnar, kynnast sögu mannkyns, öðlast yfirsýn yfir veröldina. Sá sem er aldrei fyllilega með sjálfum sér axlar enga ábyrgð, heldur vísar henni sífellt yfir á aðra eða aðstæðurnar. Hann verður um leið skeytingarlaus um eiginleg verðmæti og afskiptalaus um hag náungans. Og þá er stutt í að lestir svo sem ófyrirleitni, ósvífni og blygðunarleysi verði lofaðir sem helstu dygðir.

Vandi okkar Íslendinga í dag er sá að læra að vera með sjálfum okkur – bæði sem einstaklingar í eigin hugarheimi og sem borgarar í samfélagi þar sem hugir okkar þurfa að mætast og tengjast svo að við getum verið saman og talað saman eins og vitibornar verur af kurteisi og virðingu hvert fyrir öðru. Ef við viljum takast á við það verkefni að þroska sjálf okkur og verða sjálfráða sem ein hugsandi heild, þá þurfum við umfram allt að gera þrennt:

1. Taka umræðusiði okkar til rækilegrar gagnrýni og endurskoðunar.
2. Hefja skipulega viðleitni til að mennta okkur og börnin okkar í siðuðum samskipta- og stjórnarháttum.
3. Hætta að láta eftirsóknina eftir þeim gæðum sem möl og ryð fá grandað stjórna lífi okkar og beina þess í stað huganum að þeim hugsjónum um frelsi, jafnrétti og bræðralag sem einar geta vísað okkur brautina til betra samfélags.

Við þurfum með öðrum orðum að setja okkur lífsreglur sem miða að því að gefa okkur færi á því að yfirvega í alvöru lífshætti okkar og breyta þeim svo að börnum okkar og barnabörnum finnist eftirsóknarvert að lifa í þessu landi. Tilgangur lífsreglnanna væri sá að leggja grunn að mannsæmandi lífi og sjá til þess að ekki logi allt í illdeilum.

Ef við erum sammála því sem hér hefur verið sagt um sjálf okkur og verkefnið sem við verðum að takast á við, þá má ljóst vera að við eigum langa þroskagöngu framundan. Fyrsti áfanginn gæti verið að yfirvega í alvöru, og ekki einungis lögræðilega, hið útlenda plagg sem við gerðum að stjórnarskrá okkar árið 1944. Markmiðið væri að umbreyta því svo að það endurspeglir þær lífsreglur sem við viljum hafa til að leiða sameiginleg mál okkar farsællega til lykta. En þá veltur allt á því að við flönum ekki að neinu og áttum okkur á því að það er ferlið sjálft – hvernig við förum að því að yfirvega og setja okkur lífsreglurnar – sem skiptir sköpum um það hvernig til tekst. Við þurfum auðvitað að kynna okkur hvernig aðrar þjóðir hafa tekist á við svipuð verkefni, en við megum samt ekki apa upp eftir öðrum, heldur verðum að leggja á okkur það erfiði að uppgötva og móta þau lög og þá siði sem duga okkur og henta við þær sérstöku sögulegu aðstæður sem við lifum við."

Fjármálakerfi okkar Íslendinga hrundi á sársaukafullan hátt vegna lýðræðisbjögunar og spillingar. Um þetta vitnar skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis. Þörf okkar fyrir stjórnarskrá spratt af illri nauðsyn en einnig þrá okkar sjálfra til að þroskast sem siðuð og sjálfráða þjóð í samfélagi þjóðanna. Íslenskt samfélag er auðugt af náttúrugæðum og við hljótum öll að vilja fallett og gjöfult samfélag okkar allra, ekki bara sumra.

Hverskonar Ísland viljum við?

Þegar íslensk stjórnmalastétt, fulltrúar okkar þegnanna, gerir sér grein fyrir mikilvægi niðurstöðu þessarar spurningar í samhljómi við okkur, þorra almennings, þá förum við að þokast í rétta átt og lýðræðið slítur barnsskónum.

Virðingafyllt,  
Árni Már Jensson kt 230459-3049