

Forsætisráðuneytið  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
101 Reykjavík

[postur@for.is](mailto:postur@for.is)

24. september 2018

**Mál: Umfjöllun um skýrslu starfshóps forsætisráðherra: Efling trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu.**

**1. Um hagsmunaskráningu**

Samtök atvinnulífsins eru frjáls félagasamtök atvinnulífsins í landinu. Tilgangur þeirra er meðal annars að vera heildarsamtök íslenskra atvinnurekenda og málsvari þeirra í almennum hagsmunamálum atvinnulífsins, að hafa mótandi áhrif á starfsumhverfi atvinnulífsins og stuðla að samkeppnishæfum og arðsömum atvinnurekstri, að annast samskipti við stéttarfélög og gera kjarasamninga fyrir hönd aðildarfyrirtækja, að vera í forsvari gagnvart stjórnvöldum í málum sem snerta hagsmuni og réttindi félagsmanna. Innan samtakanna starfa Samorka – samtök orku og veitufyrirtækja, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins og SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu.

Samtökin starfa opið. Þau veita umsagnir um þingmál, tillögur um reglugerðir og breytingar á þeim, gefa út skýrslur og álit um fjölmörg mál. Þau halda fundi, ráðstefnur og kynningar á eigin vegum og taka þátt í alls kyns samstarfi og viðburðum með öðrum. Þau tilnefna ótalmarga fulltrúa til setu í nefndum og ráðum á vegum ríkis og sveitarfélaga bæði samkvæmt lögum og einnig samkvæmt óskum stjórnvalda. Starfsmenn samtakana eiga að auki í óformlegum samskiptum við fulltrúa stjórnvalda samkvæmt ósk en einnig að eigin frumkvæði. Starfsmenn samtakana búa enda yfir mikilli þekkingu, reynslu og yfirsýn hver á sínu sviði og eiga að auki í töluverðum samskiptum við sambærileg samtök á Norðurlöndum og í Evrópu og geta veitt stjórnvöldum og öðrum mikilvægar upplýsingar um einstök mál.

Sérfræðingar samtakana hafa áralanga reynslu af því að rýna og meta lagafrumvörp og aðrar tillögur stjórnvalda með tilliti til þess hvaða áhrif þau kunna að hafa á rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja og samkeppnishæfni þjóðarbúsins. Þeir eiga samstarf við fólk í fjölda fyrirtækja til að bera kennsl á víðtæka undirliggjandi hagsmuni fyrir atvinnulífið og upplýsa stjórnvöld um hvaða leiðir séu færar til að ná settum markmiðum.

Starfsmennirnir eru reglulega beðnir um að fjalla um tiltekin mál á fundum sem aðrir halda og skiptast á skoðunum við fulltrúa stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila. Á vefsíðum samtakanna má kynna sér afstöðu til fjölmargra mála og stefnumótun þeirra.

Markmiðið með starfinu er að uppfylla tilgang samtakanna sem flestum er ljós. Engin leynd hvílir yfir starfseminni. Ársreikningar samtakanna eru birtir, nöfn stjórnarmanna og listi um fulltrúa í nefndum og ráðum. Allar þessar upplýsingar eru aðgengilegar á vef samtakanna.

Samtökin hafa starfað um áratuga skeið og á þeim tíma hafa stjórnvöld oft tekið mið af ábendingum og tillögum samtakanna en miklu oftar hafa samtökin ekki haft erindi sem erfiði.

Sá eðlismunur er á hagsmunagæslu samtakanna og þess sem tíðkast í sumum öðrum ríkjum er hve breiðum grunni samtökin starfa á og að þau þurfi ávallt að taka tillit til heildarhagsmuna alls atvinnulífs en ekki einstakra aðila. Þá eru samtökin rekin með aðildargjöldum sem leggjast jafnt á alla eftir umfangi og taka þau ekki við neinum sérgreiðslum frá félagsmönnum sínum fyrir störf í þeirra þágu. Þetta er að eðli ólíkt hagsmunagæslu þar sem einstök fyrirtæki greiða aðilum beint fyrir vinnu í þágu hagsmuna þeirra.

Samtök atvinnulífsins eru virkir þátttakendur í lýðræðissamfélagi. Áhersla er lögð á að starfsemin sé opin og gagnsæ. Samtökin leggja sig fram um að vera málefnaleg og ætlast til þess að starfsmenn samtakanna sýni heilindi í sínum störfum.

Í 5. kafla skýrslu starfshópsins er fjallað um hagsmunavörslu þar sem ekki er gerður greinarmunur á því hvernig hún fer fram í margfalt stærri í þjóðfélögum þar sem unnt er að kaupa þjónustu sérstakra aðila sem telja sig hafa betri aðgang en aðrir að stjórnvöldum og kjörnum fulltrúum. Sem dæmi þurfa frambjóðendur til embætta í Bandaríkjunum og Kanada að standa straum af kosningabaráttu sem getur verið bæði löng og ströng, auk þess að kosta mikla fjármuni sem safnað er hjá stuðningsaðilum.

Samtökin þekkja engin dæmi um það hér á landi sem fjallað er um í skýrslunni þar sem segir „(s)þilling sem birtist í að sterkir sérhagsmunaaðilar nái ákveðnu tangarhaldi á stjórnvöldum og hafi áhrif á þau með viðbrögðum sínum við einstökum ákvörðunum...“. Til þess að svo þungar ávirðingar séu marktækar verður að styðja þær með dæmum og hverjir aðilarnir séu og hvernig þeir hafi fengið ákvörðunum breytt og í hverju tangarhaldið hafi verið falið.

Samtökin telja ekki þörf á því að taka upp skráningu hagsmunaaðila hér á landi. Í langflestum tilvikum er alveg ljóst hvaða hagsmunum einstök samtök eða

starfsmenn þeirra þjóna hvort sem það eru samtök fyrirtækja, verkafólks, umhverfisverndarfólks, neytenda, dýravina eða önnur. Það eru undantekningar að reynt sé að koma á framfæri sjónarmiðum án þess að fram komi að tilteknir hagsmunir búi að baki en þeim sem tekur við sjónarmiðunum ætti samt að verða þeir ljósir í langflestum tilvikum.

Það er líka niðurstaða í skýrslunni að þrátt fyrir umræður hafi reglur um hagsmunavörslu ekki verið settar á Norðurlöndum. Aðstæður eru allt aðrar en í Bandaríkjunum og Kanada.

## 2. Um takmörkun á starfsvali

Samtök atvinnulífsins ásamt aðildarsamtökum hafa eins og áður segir starfað um áratugaskeið. Á þeim tíma hafa fjölmargir starfsmenn ráðist til þeirra. Jafnan hefur verið leitast við að ráða sem hæfast fólk til starfa, með þekkingu og reynslu sem best nýtist samtökunum. Ráðuneytisstjórar hafa komið til starfa fyrir samtökin sömuleiðis skrifstofustjórar úr ráðuneytum, fyrrverandi þingmenn og ráðherrar og almennir starfsmenn frá Alþingi, sveitarfélögum og stofnunum ríkisins. Að sama skapi hefur fjöldi annarra komið frá einkageiranum.

Þegar nýtt fólk er ráðið til starfa hjá samtökunum er ekki verið að horfa til skamms tíma. Engin dæmi eru um að að þekking sem viðkomandi býr yfir vegna mála fyrir fyrri vinnuveitanda hafi gagnast sem sérstakur ávinningur til skamms tíma fyrir samtökin eða atvinnulífið þ.e. „að upplýsingar hafi verið nýttar á ótilhlýðilegan hátt“ eins og það er orðað í skýrslunni.

Á sama hátt hafa fyrrum starfsmenn samtakanna ráðist til stjórnsýslunnar og aðrir orðið þingmenn og ráðherrar. Einnig hafa fjölmargir sem starfað hafa á vegum annarra hagsmunasamtaka ráðist til starfa hjá hinu opinbera, bæði í efstu lög stjórnarráðsins og einnig verið kosnir til setu á þingi og átt greiða leið í önnur störf hjá ríkinu.

Vandinn hefur frekast legið í því að kjörnir fulltrúar hafi átt erfitt með að fóta sig á almennum vinnumarkaði. Samtök atvinnulífsins eru sammála því viðhorfi sem lýst er í skýrslunni að ríki í Finnlandi að það sé „beinlínis litið jákvæðum augum að fólk flytji sig milli hins opinbera og einkageirans“. Það er mikilvægt að í stjórnsýslunni og í stjórnámálum starfi fólk sem kemur úr ýmsum áttum, með mismunandi reynslu, menntun og starf í fjölbreyttum atvinnugreinum. Á sama hátt er það gott að einkafyrirtæki finni hæfa starfsmenn í þjónustu ríkis og sveitarfélaga og að yfirsýn og þekking þeirra sem af einhverjum ástæðum hætta í stjórnámálum nýtist sem víðast. Takmörkun á starfsvali getur ekki orðið til annars en tjóns fyrir samfélagið.

Í þessu samhengi er rétt að minna á að í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði er að finna svokölluð samkeppnisákvæði þar sem byggt er á

heimildum í samningalögum frá 1936 en þar segir þó að samkeppnisákvæði séu óskuldbindandi séu þau víðtækari en nauðsynlegt er til að varna samkeppni eða skerða með ósanngjörnum hætti atvinnufrelsi starfsmannsins og meta verði hvert einstakt tilviki að teknu tilliti til allra atvika og því megi samkeppnisákvæði ekki vera of almennt orðuð.

Samtökin telja samkeppnisákvæði ekki eiga að öllu leyti við um starfsmenn stjórnarsýslunnar þó það geti komið til álita að slík ákvæði eigi heima í einstökum tilvikum eins og til dæmis hjá þeim sem búa yfir sérstökum trúnaðarupplýsingum. Það er almennt bannað að miðla upplýsingum sem eru bundnar trúnaði og starfsmenn geta bakað sér refsiaþbyrgð með brotum á trúnaði.

Samtök atvinnulífsins eru því andvíg að sett séu almenn yfirgrípandi ákvæði um takmörkun á almennu atvinnufrelsi starfsmanna stjórnarráðsins eða kjörinna fulltrúa. Það verði að skilgreina vel hvaða upplýsingum viðkomandi búi yfir og hvaða upplýsingar þurfi sérstaka vernd.

### 3. Um vernd uppljóstrara

Í maí 2015 sendu Samtök atvinnulífsins umsögn til Alþingis vegna frumvarps sem þá var til meðferðar um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara. Í umsögninni segir m.a.:

*„SA telja vandaða viðskiptahætti vera grundvöll heilbrigðs atvinnulífs og fyrirtækjum beri eins og öðrum að fylgja lögum og reglum. Brot í atvinnurekstri eiga ekki að líðast og eru SA sammála því meginmarkmiði að mikilvægt er að upplýst sé um brot sem alvarleg áhrif geta haft á almannahagsmuni. Fyrirliggjandi frumvarp gengur hins vegar mun lengra og ýtir undir að starfsmenn fyrirtækja miðli upplýsingum um mikilvæga hagsmuni þeirra án þess að nokkurt brot í atvinnurekstri liggja fyrir. Það getur skaðað orðspor og viðskiptahagsmuni fyrirtækja að ófyrirsynju.“*

*„Samtökin telja því frumvarpið vera haldið verulegum annmörkum og líkur séu á mikilli réttaróvissu ef frumvarpið yrði samþykkt. Er nauðsynlegt að skoða málið heildstætt, einstök hugtök verði skýrð nánar, skýrt afmarkað hverskonar ríkir almannahagsmunir þurfi að vera til staðar og hugað að aðkomu eftirlitsstofnana sem og réttindum þess sem ávirðingum er beint gegn. Verður að gera ríkar kröfur til þess að réttlæt看legt geti talist að menn geti vikið frá lög- eða samningsbundinni trúnaðarskyldu aðila ásamt almennum reglum um skaðabótaskyldu vegna tjóns en um er að ræða víðtæk frávik frá því sem almennt gildir um samskipti borgaranna og ábyrgð manna á gjörðum sínum. Slíkt verður ekki gert nema að vel ígrunduðu máli og er þörf á samráði og víðtækri sátt um slíka framkvæmd. Þá telja samtökin jafnframt vera til staðar lagatæknilega annmarka á frumvarpinu.“*

Rétt er að minna á að trúnaðarmenn og öryggistrúnaðarmenn starfsmanna njóta sérstakrar verndar í starfi, það er óheimilt að láta þá gjalda vegna starfa sem trúnaðarmenn og þeir eru verndaðir gagnvart uppsögnum.

Annað er að hið opinbera hefur víðtækt eftirlit með starfsemi fyrirtækja og rekur í því skyni fjölmargar stofnanir sem hafa í sinni þjónustu hundruð starfsmanna. Á vefjum stofnananna er gjarnan tekið við ábendingum um mál sem undir þær heyra og ekki gerð krafa um að nafn fylgi ábendingunni. Verði þetta tilefni athugunar, sérstaks eftirlits eða annarra aðgerða af hálfu stofnunar er almennt ekki gefið upp að borist hafi ábending eða kvörtun. Einnig er í mörgum tilvikum tekið við ábendingum í síma.

Í þessu samhengi má einnig benda á að fjölmiðlar birta reglulega umfjöllun um mál sem borist hafa til þeirra með ábendingum. Starfsmenn fjölmiðlanna hafa sýnt að þeim er annt um hag þeirra sem upplýsingar veita og gefa ekki upp hvaðan eða hvernig upplýsingar hafi borist til þeirra.

Samtökin ítreka þá afstöðu sína að sérstök lög um vernd uppljóstrara verði ekki sett nema í víðtækri sátt og að undangengnu vönduðu samráði líkt og tíðkast hefur í öðrum ríkjum.

#### **4. Um siðfræðiráð**

Í skýrslunni er lagt til að Siðfræðistofnun Háskóla Íslands skuli veita stjórnvöldum ráð í því efni, henni skuli tryggt fjármagn og stjórn skuli skipuð fimm fulltrúum úr ýmsum deildum skólans. Einnig er að finna umfjöllun um þingsályktunartillögu sem flutt var á 144. og 145. þingi um undirbúning stofnunar siðaráðs á landsvísu. Í umfjöllun kemur fram að í Danmörku starfi slíkt ráð sem skipað er 17 fulltrúum úr ýmsum áttum og í Þýskalandi starfar 26 manna siðaráð.

Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að skoða þessi máli heildstætt og að þau viðmið sem höfð verða að leiðarljósi verði til í almennri umræðu og sátt þannig að þau gildi sem Íslendingar vilja halda í heiðri endurspeglis í starfsemi og umfjöllun stjórnvalda og annarra um siðfræðileg álitamál. Samtökin lýsa efasemdum um að nægjanleg breidd skapist í umræðum fulltrúa Háskóla Íslands til að geta áunnið nægjanlegt traust og að álit og ráðgjöf Siðfræðistofnunar hafi ekki nægilega víða skírskotun til að verða nokkurn veginn óumdeild. Í þingsályktunartillögunni sem minnst er á er gert ráð fyrir aðkomu allra stjórnmalaflokka við undirbúning að stofnun siðaráðs.

Samtökin benda einnig á að nægjanlegt svigrúm er í fjárreiðum ráðuneytanna til að unnt sé að sækja ráðgjöf um siðfræðileg álitamál sem upp kunna að koma og þá bæði til erlendra og innlendra sérfræðinga eftir því sem þurfa þykir. Engin ástæða er til að binda þá ráðgjöf við eina stofnun. Þar er nægjanlegt að fyrir liggja innan

stjórnarráðsins verklagsreglur um hvernig skuli leysa úr slíkum álitaeftum ásamt hugsanlegum lista um sérfræðinga á þessu sviði.

## 5. Um traust og spillingu

Í 1. kafla skýrslu nefndarinnar er fjallað um traust, spillingu og varnir gegn henni. Fram kemur að félagslegt traust sé mikið á Íslandi þ.e. að fólk treysti almennt hvert öðru og að félagslegt öryggi sé meira en víða. Einnig kemur fram að almenningur beri mikið traust til löggæslu, dómstóla og heilbrigðiskerfis. Þetta er í samræmi við kannanir sem samtökin hafa látið gera. Þau hafa reglulega látið kanna traust fólks til eigin vinnuveitanda sem jafnan hefur mælst mjög mikið. Árið 2010 voru 88% aðspurðra jákvæð gagnvart sínum vinnustað en rúm 4% voru neikvæð. Þá báru rúm 81% Íslendinga mikið traust til síns vinnuveitanda en tæp 7% lítið traust. Aðeins traust til lögreglu, forseta Íslands og Landhelgisgæslunnar mældist hærra en til eigin vinnuveitanda í síðustu mælingu í júlí 2017.

Í skýrslunni kemur hins vegar fram að traust til ákveðinna stofnana sé lítið, þ.e. fjármálastofnana og löggjafans. Fjármálafyrirtækin eru þó ekki stofnanir í þeim skilningi sem venjulega er lagður í orðið þegar fjallað er um stofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga. Fjármálafyrirtækin eru rekin á samkeppnismarkaði og lúta eftirliti stofnana. Í skýrslunni er vitnað til nýlegrar greinar Sjafnar Vilhelmsdóttur og Gunnars Helga Kristinssonar um traust á stjórnámálum á Íslandi. Í útdrætti þeirrar greinar segir að traust í kjölfar hrunsins hafi fallið 2008 úr því að vera mjög mikið í átt að miðlungi (e. *fell from very high to medium levels*) og í lokaorðum greinarinnar að traustið hafi verið svipað og meðaltal í Evrópu (e. *close to the European average*) á hápunkti kreppunnar í kjölfar hrunsins og hafi náð sér að hluta síðan. Hins vegar ef miðað er við að traustið fylgi efnahagsbatanum hafi það ekki gerst nema að hluta.

Í þessum kafla skýrslunnar berst síðan talið að spillingu. Þar er vitnað í blaða- og sjónvarpsfréttir og að auki til greina sem birst hafa á vefmiðlum og lýsa skoðunum greinarhöfunda. Umfjöllun um spillingu virðist byggja á að miklu leyti á frásögnum fjölmiðla (Vísis og Ríkisútvarpsins) af erindi Gunnars Helga Kristinssonar á fundi í Háskóla Íslands í janúar 2016 án þess að vitna í erindið sjálft eða leita eftir niðurstöðunum hjá fyrirlesaranum. Í skýrslunni segir: „Nýleg könnun hefur sýnt að það er mjög útbreitt viðhorf að spilling ríki í stjórnkerfinu. Yfir 70% þjóðarinnar telur spillingu í stjórnkerfi og atvinnulífi vera mikla eða frekar mikla. Spillingarupplifun gefur sterkar vísbendingar um traust á stjórnámálum og stjórnsýslu. Því hefur verið haldið fram að upplifun Íslendinga á spillingu sé „ýkt“ og að spillingarásakanir í samfélagsumræðu geti valdið því að almenningur trúi því að spilling sé meiri en raunin er.“ En í sjónvarpsfréttinni birtist þessi mynd:



Þarna kemur fram yfir 70% telja mismunun mjög eða frekar útbreidda en innan við 20% hafi af mismunun persónulega reynslu. Mun færri hafa beina reynslu af því sem kallað er alvarleg spilling. Reyndar orðar Gunnar Helgi þetta sjálfur svo í viðtalinu við Vísi sem vitnað er til í skýrslunni: „*Bein reynsla af spillingu, sérstaklega alvarlegri spillingu, er ekki mikil. Stærstur hluti fólks á Íslandi hefur ekki upplifað það form af spillingu sem hér er rætt um. Ekki nokkurn tímann komist í tæri við hana á ævinni. Það þýðir þó ekki að það þurfi ekki að fylgjast með, en við þurfum að hafa varann á áður en við gefum út mjög glannalegar yfirlýsingar*“. Það er ekkert fjallað um þessa sex flokka (mismunun, fals,..., nauðung) í skýrslunni og hún nær því ekki að fanga inntak þess sem fram kom á fundinum sem vitnað er til.

Í alþjóðlegum mælingum mælist Ísland í hópi þeirra ríkja sem minnst spilling ríkir þótt það sé skörinni lægra en önnur ríki á Norðurlöndum. Í umfjöllun um þessa þætti verður að fjalla um hvað felist í minna trausti en áður. Hvort fólk telji almennt að stjórnvöld séu ekki hlutverki sínu vaxin og bregðist ekki við þegar veikleikar koma í ljós. Að mismunun felist í því að einhverjir hafi fengið ótilhlýðilegt eða ólöglegt forskot á aðra með aðkomu stjórnmalamanna. Hvort sérhagsmunir felist í því að fjármagni sé veitt í vegasamgöngur eða aðra uppbyggingu á fámennum svæðum, eða að menn hafi misjafna aðstöðu til að nálgast þjónustu hins opinbera. Í fréttum af óánægju fólks fjallar hún sjaldnast um að verið sé að hygla einhverjum einstökum umfram aðra heldur meira að óánægju með að fá ekki úrlausn mála sinna í takt við eigin réttlætiskennd.

Ekki er nefnt að árið 2017 var Ísland í 13. sæti í heiminum yfir þau lönd þar sem íbúar upplifa minnsta spillingu samkvæmt Corruption Perceptions Index sem

Transparency International gefur út ár hvert. Umfjöllunin um spillingu á Íslandi er því misvísandi og einungis byggð á fræðilegri umfjöllun að takmörkuðu leyti og æskilegt sá kafli skýrslunnar verði endurskoðaður.

Virðingarfyllst,



Framkvæmdastjóri.