



31. júlí 2019

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-168/2019 í samráðsgátt stjórnvalda

*Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands
(Varnir gegn hagsmunaaðrekstrum hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds)*

Áform þessi lúta í meginatriðum að því að auka gegnsæi, með hagsmunaskráningu æðstu handhafa framkvæmdarvalds, reglum um starfsval eftir opinber störf, skráningu hagsmunavarða og umgjörð samskipta valdhafa við þá. Hagsmunasamtök heimilanna eru í aðalatriðum fylgjandi áformunum og telja þau til þess fallin að auka traust á stjórnámum og stjórnsýslu. Samtökin vísa í því sambandi til sjónarmiða sem komu fram í umsögn þeirra um *tillögur starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu*.¹ Hér á eftir verður nánar rakið hvernig þau áform sem hér um ræðir falla að þeim sjónarmiðum sem samtökin vilja leggja áherslu á í þessu sambandi.

1. Hagsmunaskráning æðstu embættismanna

Hagsmunasamtök heimilanna telja það vera sjálfsagt að háttsettum embættismönnum verði skylt að gera grein fyrir þeim hagsmunum sínum sem gætu haft einhverja þýðingu fyrir stöðu þeirra og störf. Ekki er þar með sagt að allir slíkir hagsmunir séu endilega óeðlilegir í öllum tilfellum, heldur er það einfaldlega til þess fallið að stuðla að trausti, sé slíku ekki haldið leyndu. Eðli máls samkvæmt verður að gera ríkari kröfur um slíkar skyldur eftir því sem aðilar eru hærra settir í stjórnkerfinu.

2. Starfsval eftir opinber störf

Eins og fram kemur í fyrrnefndri umsögn eru samtökin hlynnt reglum um starfsval eftir opinber störf, til að setja bremsu á svokallaðar “snúningsdyr” (e. *revolving doors*) milli starfa á sviði stjórn mála og fyrir stóra hagsmunaaðila í einkageiranum. Margvísleg dæmi eru um slíkt hér á landi sem verða ekki talin upp hér, en ljóst er að stemma þarf stigu við þessu líkt og mörg önnur lönd hafa gert. Við slíka reglusetningu virðist megin úrlausnarefnið snúast um hversu hörð bremsan eigi að vera þ.e. hversu langan tíma eftir starfslok eigi slíkt bann að standa. Til þess að slík takmörkun á atvinnufrelsi standist skoðun er lyklatríði að þær leikreglur verði skýrar og er því afar mikilvægt fyrir almannahagsmuni að sérstaklega verði vandað til verks við þá reglusetningu sem hér er lagt upp með.

3. Skráning hagsmunavarða

Samtökin eru hlynnt reglum um opinbera skráningu hagsmunavarða og eru vel undir það búin að starfa í slíku umhverfi enda myndi það samræmast starfsháttum samtakanna með ágætum.

¹ Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-119/2018 í samráðsgátt stjórnvalda.

Áherslur Hagsmunasamtaka heimilanna

Skráning hagsmunavarða og samskipta æðstu valdhafa við þá, er skref í rétta átt, en róttækari breytinga er þó þörf til að koma í veg fyrir að spilling geti þrífist í skjóli einhliða samráðs. Því miður er það reynsla samtakanna í mörgum tilvikum er sagt að haft hafi verið samráð við hagsmunaaðila, þó svo að í raun og veru hafi aðeins verið haft samráð við suma þeirra (einkum þá sem standa sterkast að vígi) á meðan aðrir hagsmunir eru sniðgengnir (t.d. almannahagsmunir).

Hagsmunasamtök heimilanna leggja því til að við áform þessi, undir lið iii) um hagsmunaverði, verði bætt sérstökum áskilnaði um að **stjórnvöld skuli gæta fyllsta jafnræðis meðal ólíkra hagsmunaaðila í öllu opinberu samráði, með hagsmuni almennings að leiðarljósi.**

Eins og kom fram í umsögn samtakanna um *tillögur starfshóps um eflingu trausts á stjórn málum og stjórnsýslu*, sýnir reynslan að ekki sé nóg að setja reglur um gagnsæi samskipta við hagsmunaaðila heldur þarf einnig að setja háttennisreglur þess efnis að stjórnvöld skuli gæta jafnræðis í þeim efnum og ráðfæra sig sem jafnast við talsmenn beggja hliða þegar um öndverða hagsmuni er að ræða, en sniðgangi hvoruga. Lýðræðislegt samráð við almenning, verður einnig að ná til samtaka sem vinna að hagsmunamálum almennings. Sjá jafnframt umsögn samtakanna til ráðherranefndar Evrópuráðsins um drög að reglum um skráningu hagsmunaaðila, sem fylgir með fyrrnefndri umsögn.

Samkvæmt jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eiga allir að vera jafnir fyrir lögum, en af því leiðir að hvers konar mismunun er almennt óheimil. Samkvæmt jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar sem er lögfest í 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eiga stjórnvöld að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti og er þeim óheimilt að mismuna aðilum við úrlausn mála. Þó svo að í 2. mgr. 1. gr. þeirra laga sé tekið fram að þau gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almenna stjórnvaldsfyrirmæla er engin slík undanþága gerð hvað varðar samningu lagafrumvarpa. Enn fremur er engin slík undanþága veitt í fyrrnefndu stjórnarskrárákvæði. Ákvarðanir stjórnvalda um samráð við hagsmunaaðila hljóta því a.m.k. að þurfa að samræmast almennum jafnræðissjónarmiðum.

Á grundvelli 1. mgr. 24. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 hefur forsætisráðherra staðfest siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands nr. 410/2012. Fram kemur í inngangi að þeim reglum að umboðsmaður Alþingis gæti þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við þær og að koma megi á framfæri við hann ábendingum eða kvörtunum vegna brota gegn þeim. Í c-lið 3. gr. siðareglunnar er lögð áhersla á að í samskiptum við hagsmunahópa hafi starfsfólk í huga að skyldur stjórnsýslunnar séu fyrst og fremst við almenning og áréttað að gæta skuli jafnræðis þegar komið er til móts við óskir hagsmunahópa. Í e-lið 4. gr. er jafnframt mælt fyrir um að starfsfólk skuli leitast við að eiga greið og opin samskipti við frjáls félagasamtök, fagfélög og hagsmunahópa.

Á grundvelli 2. mgr. 24. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 hefur ríkisstjórnin einnig staðfest siðareglur ráðherra nr. 1250/2017 sem eru að mestu leyti sama efnis og fyrri siðareglur þar á undan. Fram kemur í inngangi að þeim reglum að koma megi ábendingum eða kvörtunum vegna brota gegn þeim á framfæri við umboðsmann Alþingis. Í d-lið 1. gr. reglnanna er lögð áhersla á að ráðherra hafi í huga að skyldur hann séu fyrst og fremst við almenning. Í e-lið 4. gr. reglnanna er jafnframt mælt fyrir um að ráðherra skuli gæta þess að rýra ekki virðingu embættis síns með ámælisverðri framkomu, skeytingarleysi um lög eða virðingarleysi við manngildi og mannréttindi. Enn fremur segir í d-lið 6. gr. að ráðherra skuli leitast við að eiga greið og opin samskipti við frjáls félagasamtök, fagfélög og hagsmunahópa, með almannahagsmuni að leiðarljósi.

Á grundvelli 5. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 voru settar reglur um starfshætti ríkisstjórnar nr. 292/2016 með sérstökum kafla um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa. Í 12. gr. var fjallað um samráð við undirbúning stjórnarfrumvarpa, m.a. við hagsmunaaðila og almenning, en í 2. mgr. sagði: „Í almennum athugasemdum við lagafrumvörp skal gera grein fyrir því hverja frumvarp snerti fyrst og fremst, hvernig samráði hafi verið háttað, hvaða sjónarmið komu fram og hvort brugðist hafi verið við þeim, og hvaða áhrif samráðið hafi haft á fyrirbyggjandi frumvarp.“ Þessi ákvæði voru síðar felld brott, sem telja má afturför. Í 9. gr. núgildandi reglna nr. 195/2017 segir að undirbúningur stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna skuli að öðru leyti greinir fara “samkvæmt sérstökum samþykktum ríkisstjórnarinnar”. Sé það ætlunin að skapa regluverk um opinbert samráð við hagsmunaaðila, gæti því verið tilefni til þess að skerpa á þessum reglum.

Í handbók forsætisráðuneytisins um undirbúning og frágang lagafrumvarpa,² er í kafla 4.3 að finna umfjöllun um samráð við hagsmunaaðila og almenning við undirbúning að gerð frumvarpa. Þar segir m.a. að slíkt samráð stuðli að því að forsendur mála liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin og styðjist einnig við þau lýðræðisrök að þeir sem ákvarðanir varða eigi þess kost að hafa áhrif á efni þeirra. Æskilegt sé að efna til samráðs við hagsmunaaðila og almenning við gerð allra þýðingarmeiri frumvarpa eftir því sem tími og aðstæður leyfa. Viðauki I við handbókina hefur að geyma reglur um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa. Þar er í 2. gr. að finna ákvæði samhljóða 2. mgr. 12. gr. eldri reglna um starfshætti ríkisstjórnar nr. 292/2016 þar sem segir að í almennum athugasemdum með lagafrumvörpum skuli gera grein fyrir því hvernig samráði við hagsmunaaðila hafi verið háttað. Að öðru leyti er þar þó ekki að finna fyrirmæli um hvernig staðið skuli að ákvarðanatöku um samráð önnur en þau að forsætisráðuneytið veiti leiðbeiningar um tilhögun þess.

Frekari viðmið um þær kröfur sem eðlilegt er að gera um vandaða stjórnsýsluhætti í tengslum við samráð stjórnvalda við hagsmunaaðila má finna í handbók Stjórnarráðsins um opinbera stefnumótun og áætlanagerð.³ Í viðauka við hana er íðorðalisti þar sem hugtakið “Hagsmunaaðilar” er skilgreint þannig: “Hagsmunaaðilar eru allir þeir sem eiga hagsmuna að gæta, fjárhagslegra eða annarra. Þar á meðal eru frjáls félagasamtök, launþegar og atvinnurekendur, neytendur, sveitarfélög, opinberar stofnanir, o.s.frv.” Í handbókinni er lögð áhersla á opið samráð við hagsmunaaðila, einkum í kafla 2.3 þar sem segir að mikilvægt sé sem allra fyrst í stefnumótunarferlinu að huga að því hvernig hægt sé að tryggja að það feli í sér þátttöku hagsmunaaðila, þar á meðal frjálsra félagasamtaka. Þar sem hagsmunaaðilar geti verið margir verði að líta á það sem sérstakt verkefni að “kortleggja” þá. Jafnframt þurfi að auðvelda þátttöku almennings í stefnumótunarferlinu þannig að hann geti aflað sér víðtækra upplýsinga um viðkomandi mál og komið sjónarmiðum sínum á framfæri.

Í skýrslu forsætisráðherra til Alþingis frá árinu 2012 um vandaða lagasetningu o.fl. er bent á að reglur ríkisstjórnarinnar og handbækur séu ekki afdráttarlausar hvað varðar samráð við hagsmunaaðila og gera megi betur í þeim efnum. Í niðurstöðum skýrslunnar eru dregin saman sjónarmið um leiðir til úrbóta, þar á meðal um markvissara samráð við reglusetningu sem athugandi væri að ráðuneytin settu sér skýr markmið um. Til samanburðar má benda á að í Noregi hafa verið settar ítarlegar reglur á þessu sviði þar sem beinlínis er kveðið á um skyldu til opins samráðs við hagsmunaaðila.⁴

² Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa (Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis, nóvember 2007).

³ Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð (Forsætisráðuneytið, nóvember 2013).

⁴ Alþingistíðindi 2012-2013, A-deild, þskj. 612 - 474. mál, sjá kafla 2.2, 4.2, 5.1.3 og 3.3.

Eins og fjallað er um í fyrrnefndri skýrslu forsætisráðherra hefur á síðustu árum verið lögð sívaxandi áhersla á heildstæða reglusetningarstefnu á vettvangi Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Árið 2012 samþykkti ráðherraráð OECD tilmæli til aðildarríkjanna um stefnu og stjórnun á sviði reglusetningar sem eru mikilvægur vitnisburður um það sem telja má viðtekin gæðaviðmið á þessu sviði.⁵ Þar er í 2. tl. mælt til þess að sjónarmið um gegnsæi og þátttöku séu höfð að leiðarljósi til þess að tryggja að reglusetning þjóni almannahagsmunum og taki tillit til lögmætra hagsmuna þeirra sem hún hefur áhrif á, meðal annars með því að veita almenningi raunhæf tækifæri til að leggja sitt af mörkum til reglusetningarferlisins. Í lið 2.1 er mælt fyrir um að stjórnvöld setji sér skýra stefnu um gegnsæi og jafnræði í samráðsferli um þróun regluverks og í lið 2.2. er m.a. lögð áhersla á að virkja alla hlutaðeigandi hagsmunaaðila til samráðs enda auki það gæði og skilvirkni ferlisins.

Til fyllingar fyrrnefndum tilmælum hefur OECD birt drög að viðmiðum um bestu framkvæmd samráðs við hagsmunaaðila í tengslum við reglusetningu.⁶ Líkt og í tilmælunum er þar að finna svipaða skilgreiningu á hagsmunaaðilum og áður er getið en þar á meðal eru frjáls félagasamtök, neytendur og almennir borgarar m.a. talin geta fallið undir þá skilgreiningu. Samráð við slíka aðila í tengslum við opinbera stefnumótun er talið lýðræðislegt og til þess fallið að auka gæði opinberrar stefnumótunar. Stjórnvöld þurfi því að setja sér skýra stefnu og reglur um slíkt samráð og endurmeta hana reglulega með tilliti til þess hvort hún nái almennt markmiðum sínum (sjá 28. og 77.-81. mgr.). Lögð er áhersla á gegnsæi og jafnræði þannig að allir hagsmunaaðilar fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri (sjá 13. og 41-43. mgr.) sem fyrst í samráðsferlinu þegar andlag samráðsins er enn í mótun (sjá 26. og 64.-65. mgr.). Sérstaklega þurfi að leitast við að jafna aðstöðumun þeirra aðila sem eiga erfiðara með að koma sínum sjónarmiðum á framfæri eða hafa að jafnaði átt færri fulltrúa sinna hagsmuna en aðrir samráðsaðilar (sjá 39. og 43. mgr.). Þá er sérstaklega varað við hættunni á því að öflugir þrýstihópar eða fjársterkir sérhagsmunaaðilar geti náð tangarhaldi á samráði við stjórnvöld og einokað það ef ekki er gætt jafnræðis milli ólíkra aðila (e. *regulatory capture*, sjá 26. og 46. mgr.). Til að fyrirbyggja slíkt sé æskilegt að leita út fyrir hóp “góðkunningja” og tryggja greiðan aðgang nýrra aðila að samráðsvettvangi (sjá 42.-43. og 61. mgr.).

Þessu til viðbótar hefur OECD gefið út viðmið um gegnsæi og heiðarleika í tengslum við starfsemi þrýstihópa og fulltrúa þeirra, sem eru sett fram í tíu liðum.⁷ Í fyrsta hluta þeirra er gert ráð fyrir því að stjórnvöld skilgreini þrýstihópa sérstaklega og setji skýrar reglur og viðmið um starfsemi þeirra. Sérstaklega er þar tekið fram að gæta skuli jafnræðis og veita öllum hagsmunaaðilum sanngjarna möguleika á þátttöku í samráði um opinbera stefnumótun. Í öðrum hluta viðmiðanna er svo vikið að gegnsæi og lögð áhersla á að tryggja skuli rétt almennings, félagasamtaka, og annarra hagsmunaaðila til aðgangs að upplýsingum um samskipti stjórnvalda við fulltrúa þrýstihópa.

Einnig hefur Evrópuráðið birt viðmið um bestu framkvæmd í tengslum við samfélagslega þátttöku í opinberri ákvarðanatöku, þar sem er lögð sérstök áhersla á hlutverk frjálsra félagasamtaka sem virkra þátttakenda á slíkum vettvangi.⁸ Þá er í ráðleggingum ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkja um lagalega stöðu frjálsra félagasamtaka, tekið sérstaklega fram í 76. gr. að stjórnvöld skuli tryggja virka þátttöku frjálsra félagasamtaka í samráði um opinbera stefnumótun.⁹

⁵ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (OECD 2012).

⁶ Draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (OECD 2017).

⁷ OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD 2013).

⁸ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (Council of Europe 2009).

⁹ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe [CM/Rec(2007)14] (Council of Europe 2007).

Enn fremur kom m.a. fram í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um *eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu*, að trúverðugleiki og traust byggji á því að almenningur geti trúað því að “stjórnámálamenn og embættismenn misnoti ekki aðstöðu sína” (sjá bls. 39)¹⁰. Þar segir að hagsmunavarsla geti “leitt til ótilhlýðilegra áhrifa einstakra aðila, veitt þeim ávinning á kostnað annarra í sömu stöðu, skekk samkeppni o.fl., enda séu fjársterkir aðilar í betri aðstöðu til að stunda skipulega hagsmunavörslu en t.d. féлага- og borgarasamtök.” Hætta sé á að spilling “birtist í því að sterkir sérhagsmunaaðilar nái ákveðnu tangarhaldi á stjórnvöldum og hafi áhrif á þau með viðbrögðum sínum...”. Til að vinna gegn þessu þurfi “að vera hafið yfir allan vafa að jafnræði ríki um aðkomu hagsmunaaðila”. “Tryggja þurfi að ekki sé hægt að halda því fram að sérhagsmunir séu teknir fram fyrir almannahagsmuni...” (sjá bls. 45). Þar er einnig lögð sérstök áhersla á mikilvægi aðkomu frjálsra félagasamtaka (sjá bls. 60).

Með framangreindum rökum ítreka Hagsmunasamtök heimilanna þá áherslu sína að tryggja þurfi að **stjórnvöld gæti ávallt fyllsta jafnræðis meðal ólíkra hagsmunaaðila í öllu opinberu samráði, með hagsmuni almennings að leiðarljósi.**

- 0 -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

¹⁰ Tillögur starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu (Forsætisráðuneytið, september 2018).