

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík



postur@for.is

Reykjavík, 2. desember 2019

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um varnir gegn hagsmunaárekstrum hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds í Stjórnarráði Íslands, mál nr. 284/2019.

SA fagna því að takmarka eigi eins og frekast er unnt áhrif hagsmunaárekstra á störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds sem starfa innan Stjórnarráðs Íslands. Það er til þess fallið að auka traust á stjórnsýslunni ásamt því að stuðla að gagnsæi og auka varnir gegn spillingu. Í frumvarpsdrögunum má finna reglur um hagsmunaskráningu æðstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra og verður þeim skylt að tilkynna um eignir, skuldir, sjálfskuldarábyrgðir og aðra ábyrgðir sínar hérlandis og erlendis. Þetta gildir jafnframt um maka þeirra og ólögráða börn á þeirra framfæri. Einnig skulu sömu aðilar tilkynna um gjafir, hlunnindi og fríðindi sem þeir fá í tengslum við starf sitt. Á skyldunni eru þó eðlilegar takmarkanir. Jafnframt er æðstu handhöfum framkvæmdarvalds bannað að sinna aukastörfum samhliða störfum fyrir Stjórnarráð Íslands nema að veittri undanþágu.

Samtökin telja jákvætt að settar verði skýrar reglur um æðstu handhafa framkvæmdarvalds og styðja að frumvarpið verði að lögum. Samtökin gera þó nokkrar athugasemdir við frumvarpsdrögin.

Samtök atvinnulífsins hafa í tvígang veitt umsögn um tengd mál m.a. um áform um lagasetninguna í júlí sl. Óþarfi er að endurtaka athugasemdir sem þar voru gerðar.

Hagsmunaverðir

Samtökin telja ákvæði um hagsmunaverði geta verið jákvæð ef þau eru skýr og gagnsæ og öllum verði ljóst hvað beri að tilkynna, hverjum beri að tilkynna, hvert beri að tilkynna og gagnvart hverjum tilkynningin gildir. Ákvæðin verða ná til allra sem koma fram sem gæslumenn hagsmuna eða sjónarmiða hvort sem tengslin við einkaaðila eru bein eða óbein, augljós, dulin eða falin.

a) Gildi skráningar

Í 1. gr. frumvarpsdraganna kemur fram að skráningin gildi gagnvart stjórnvöldum og í 4. gr. er í þrígang minnst á stjórnvöld. Í umfjöllun um 3. mgr. 1. gr. í greinargerð kemur heldur ekki í ljós nein afmörkun á hugtakinu stjórnvöld. En í umfjöllun um ákvæði 4. gr. frumvarpsdraganna í greinargerð kemur fram að hagsmunaverðir séu þeir „sem hafa það að aðalstarfi að tala máli einkaaðila gagnvart Stjórnarráði Íslands“. Síðar er rætt um „handhafa framkvæmdarvalds“ og „stjórnvöld“ jöfnum höndum.

Nauðsynlegt er að þetta verði skýrt í frumvarpinu áður en það verður lagt fyrir Alþingi. Er ætlunin að skráningin nái til samskipta við Stjórnarráð Íslands einungis eða eiga stofnanir allra ráðuneyta auk opinberra hlutafélaga og annarra sem stjórnvöld fela stjórnvaldsverkefni eða fara með hlut í að falla undir lögin? Eins vaknar spurningin um hvort skráningin eigi jafnframt við um sveitarfélögin í landinu sem eru almennt hluti íslenskra stjórnvalda.

Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að skráning verði á einum stað, hún verði almenn og gildi gagnvart öllum stjórnvöldum sem frumvarpshöfundar hafa í huga.

b) Afmörkun skráningarskyldra

Eins og rakið hefur verið í umsögnum samtakanna á fyrri stigum eru þau málsvari fyrirtækja gagnvart stjórnvöldum. Hjá samtökunum starfa um 30 manns, m.a. sérfræðingar á ýmsum sviðum og almennir starfsmenn. Einungis lítill hluti þessa fólks hefur „að aðalstarfi“ að tala máli samtakanna gagnvart Stjórnarráði Íslands sem er skilgreiningin á hagsmunaverði samkvæmt umfjöllun um 4. gr. frumvarpsdraganna í greinargerð. Þar sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að einstaklingar tilkynni um hagsmunagæslu þá er nauðsynlegt að þetta verði skýrara áður en frumvarp verður lagt fyrir Alþingi.

Samtökin tilnefna fjölda einstaklinga til starfa í nefndum og ráðum sem flest hafa annað aðalstarf en að starfa sem fulltrúar fyrir SA og þeim verður að vera ljóst hvort fyrirhuguð lagasetning nái til þeirra og þess hlutverks sem þau taka að sér fyrir hönd samtakanna.

Í 4. gr. frumvarpsdraganna kemur reyndar fram að skrá skuli hvort hlutverk hagsmunavarðar sé viðvarandi eða tilfallandi og hvenær gert er ráð fyrir að því ljúki. Samkvæmt þessu virðist gert ráð fyrir að þau geti haft hlutverk hagsmunavarðar að aðalstarfi um hríð og þá beri að tilkynna um starf sitt en ef ekki er um aðalstarf að ræða þá falli tilkynningarskyldan niður.

Um þetta má ekki ríkja nein óvissa þannig að þau verði óviljandi brotleg við lög vegna þess að ákvæði þeirra séu óskýr.

c) Skráningaraðili

Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að þau geti tilkynnt um þá sem sinna hagsmunagæslu fyrir sína hönd og að sú ábyrgð verði ekki lögð á þau sem taka að sér hlutverk fyrir samtökin hvort sem er sem starfsmenn eða sem fulltrúar í einstökum starfshópum, nefndum, ráðum eða stjórnnum. Lagt er til að frumvarpsdrögum verði breytt í þá veru.

d) Tilfallandi hagsmunagæsla.

Algengt er að fyrirtæki sem sinna almannatengslum, lögfræðistofur og ráðgjafafyrirtæki komi fram fyrir hönd umbjóðenda sinna og stundi hagsmunagæslu í skilningi frumvarpsdraganna. Umbjóðendurnir geta verið fjölmargir og viðskiptavinahópurinn endurnýjast jafnt og þétt. Samtökin telja að það dragi úr skriffinnsku og óvissu og auki skýrleika að þessir aðilar geti tekið fram í samskiptum sínum við stjórnvöld hverjir séu viðskiptavinirnir í hverju tilviki og að slík skylda sé nægjanleg til að fullnægja ákvæðum laga um hagsmunaskráningu.

e) Dulin hagsmunagæsla.

Samtökin telja mikilvægt að tekið verði á dulinni hagsmunagæslu þannig að einstaklingar komi ekki fram gagnvart stjórnvöldum sem óháðir sérfræðingar án þess að geta þeirra fjárhagslegu eða pólitísku tengsla sem eru undirliggjandi. Á síðustu árum hafa fjölmargar háskóladeildir stofnað sérstakar ráðgjafastofnanir sem selja þjónustu sína bæði til aðila utan og innan stjórnsýslunnar, og þiggja fyrir það greiðslur. Sama á við um einstaka starfsmenn háskólanna. Frá þessum aðilum hafa komið álit á málum sem tengjast verkefnum sem unnin voru gegn greiðslu fyrir utanaðkomandi án þess að hagsmunatengslanna sé getið eða að viðkomandi hafi fengið greitt fyrir. Hér er aðeins nefnd ein tegund dulinnar hagsmunagæslu en hún getur komið fram víðar.

f) Reglugerðarheimild

Samtökin telja að reglugerðarheimildin í 8. gr. frumvarpsdraganna sé of opin. Þar er ráðherra falið að ákveða hvenær hagsmunavörðum er skylt að tilkynna um sig og hlutverk sitt. Samtökin telja hins vegar nauðsynlegt að leyst verði úr sem flestum álitaeftum í lagatextanum sjálfum þannig að það sé ekki ráðherra á hverjum tíma sem skeri úr um eða útfæri nánar afar óljós ákvæði laganna. Það býður heim réttaróvissu.

g) Orðið hagsmunavörður

Samtökin telja orðið *hagsmunavörður* óþjálmt og beina því til frumvarpshöfunda að leita til stofnana um íslenskt mál um orð sem hentað geti betur.

Takmörkun á starfsvali

Í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsdraganna er girt fyrir að æðstu handhafar framkvæmdarvalds gerist hagsmunaverðir í sex mánuði eftir að störfum þeirra fyrir Stjórnarráðið lýkur. Ráðherra getur veitt undanþágu ef ljóst er að lítil eða engin hættu er á hagsmunaárekstrum.

Í vinnusamningum á almennum vinnumarkaði er að finna svokölluð samkeppnisákvæði þar sem byggt er á heimildum í samningalögum frá 1936. Samkeppnisákvæði eru ekki skuldbindandi séu þau víðtækari en nauðsynlegt er til að varna samkeppni eða skerða með ósanngjörnum hætti atvinnufrelsi starfsmannsins. Meta verður hvert einstakt tilvik að teknu tilliti til allra atvika. Því mega samkeppnisákvæði ekki vera of almennt orðuð. Mikilvægt er að takmörkun á starfsvali starfsmanna Stjórnarráðs Íslands sé undanþága frá meginreglu eins og fram kemur í ákvæði 3. mgr. 5. gr. og að undanþágunni sé settar þröngar skorður. Á hinn bóginn er eðlilegra að ákvæði 2. mgr. eigi eingöngu við í fyrirfram ákveðnum tilvikum, t.d. hjá þeim starfsmönnum stjórnsýslunnar sem búa yfir sérstökum trúnaðarupplýsingum. Það er almennt bannað að miðla upplýsingum sem eru bundnar trúnaði og starfsmenn geta bakað sér refsíabyrgð með brotum á trúnaði.

Eftirlitskerfi

Með 6. gr. frumvarpsins er ráðherra falið ráðgjafar- og eftirlitshlutverk við framkvæmd reglnanna. Hlutverk ráðherra verður að halda utan um skrá yfir hagsmunaverði, skila framkvæðisáliti ef upp koma mál sem ráðuneytið telur fela í sér hagsmunaárekstra og taka stjórnvaldsákvæðanir um undanþágur frá biðtíma að loknum störfum fyrir hið opinbera.

Að lokum

Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að lög séu skýr, auðvelt sé að fylgja þeim, gagnsæi sé tryggt og þess gætt að jafnræði ríki gagnvart þeim sem undir lögin geta fallið. Ábendingar í þessari umsögn miða að því að auka skýrleika fyrirhugaðrar lagasetningar. Það er mikilvægt að íslenskt atvinnulíf búi við skýrar og góðar leikreglur sem auka trúverðugleika og verja gegn ólögumætri háttsemi.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins,



Halldór Benjamín Þorbergsson,
framkvæmdastjóri.