



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands (varnir gegn hagsmunaárekstrum hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds) – FOR 18110092
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið / Oddur Þorri Viðarsson
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	11. júní 2019

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

Traust og heilindi eru undirstöður vandaðra stjórnarsýsluhátta og lýðræðislegra stjórnarhátta. Löggjöf með virku eftirlitskerfi til varnar hagsmunaárekstrum, sem inniheldur ákvæði um *i)* hagsmunaskráningu, *ii)* aukastörf, *iii)* hagsmunaverði og *iv)* starfsval eftir opinber störf, er til þess fallin að skapa traust og tryggja að æðstu handhafar framkvæmdarvalds vinni störf sín í þágu almennings af heilindum.

Í úttektarskýrslu GRECO (e. *Group of States against Corruption*), samtaka ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu, í fimmtu úttekt samtakanna á Íslandi frá mars 2018 er meðal annars fjallað um æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Þar er eftirfarandi tilmælum m.a. beint til Íslands:

4. Reglur verði settar um samskipti æðstu handhafa framkvæmdarvalds við hagsmunaverði (e. lobbyists) og aðra sem leitast við að hafa áhrif á störf stjórnvalda.
5. Endurskoðaðar verði reglur um aukastörf æðstu handhafa framkvæmdarvalds, þar sem lýst verði nánar hvaða störf eru heimil og hver ekki.
6. Settar verði skýrari reglur um gjafir og önnur fríðindi fyrir æðstu handhafa framkvæmdarvalds, þar á meðal um hvert eigi að tilkynna gjafir og birtingu upplýsinga, og viðeigandi leiðsögn til að tryggja að öll form fríðinda falli þar undir.
7. Settar verði reglur um starfsval æðstu handhafa framkvæmdarvalds þegar þeir láta af störfum fyrir stjórnvöld.
8. Hagsmunaskráningarkerfi æðstu handhafa framkvæmdarvalds verði þróað frekar, sér í lagi með því að (i) fram komi upplýsingar um eignir og framlög til viðkomandi og um skuldir, (ii) íhuga að víkka út gildissvið skráningarskyldu til maka og fjölskyldumeðlima á framfæri viðkomandi, þó þannig að slíkar upplýsingar þurfi ekki endilega að birta opinberlega.

Í maí 2018 ákvað ríkisstjórnin í ljósi skýrslu GRECO að taka upp valkvæða hagsmunaskráningu fyrir ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn ráðherra, m.a. vegna eðlis starfa þeirra og nálægðar við vald ráðherra. Tilgangurinn var fyrst og fremst að efla vitund þessara starfsmanna um mikilvægi þess að afstýra hagsmunaárekstrum og bjóða þeim ráðgjöf í vafatilvikum. Þá var sömuleiðis ákveðið að endurskoða í heild hagsmunaskráningarkerfi stjórnvalda, m.a. vegna ábendinga GRECO. Gengið var út frá því í upphafi að endurskoðunin lyti að því hverjum skuli skylt að skrá hagsmuni, hvort gera eigi ráð fyrir upplýsingagjöf og trúnaði í vissum tilvikum og hversu víðfeðm skráningarskyldan ætti að vera, t.a.m. hvort skráning eigi að taka til hagsmuna maka og ólöggráða barna viðkomandi.

Í september 2018 skilaði starfshópur forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnarmálum og stjórnarsýslu skýrslu en starfshópurinn var skipaður í janúar sama ár. Starfshópnum var ætlað að fjalla um hvaða þættir hafi áhrif á traust í stjórnarmálum og stjórnarsýslu og hvernig hægt sé að vinna markvisst að því að auka það m.a. með könnun á því hvaða breytingar séu nauðsynlegar á lögum og reglum til að auka gegnsæi og varnir gegn spillingu, stuðla að heilindum í störfum í almannaðágu og takast á við hagsmunaárekstra í tengslum stjórnarsýslu og atvinnulífs.

Starfshópur forsætisráðherra skilaði tillögum í nýu liðum auk undirliða og lagði m.a. fram þær tillögur hvað varðar hagsmunaaðila og hagsmunaskráningu að settar yrðu nú þegar skýrar og samræmdar reglur um hagsmunaskráningu ráðherra sem nái til fleiri þátta, t.d. skulda, en núverandi reglur gera og taki einnig til maka og ólögráða barna.

Hvað varðar samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavörslu (e. *lobbyism*) og starfsval í kjölfar opinberra starfa lagði starfshópurinn til þrjú þættar tillögur:

- a) Þeim aðilum sem hafa atvinnu af því að tala máli hagsmunaaðila gagnvart stjórn mála- og embættismönnum verði gert að skrá sig sem hagsmunaverði (e. *lobbyists*).
- b) Hafin verði vinna við gerð reglna um samskipti við hagsmunaaðila og fram kemur að slíkar reglur þurfi að tryggja fullt gagnsæi um samskiptin.
- c) Settari verði reglur um starfsval eftir opinber störf sem komi í veg fyrir að starfsfólk stjórnsýslu eða kjörnir fulltrúar hefji störf hjá einkaaðilum strax eftir starfslok í stjórnsýslu, vegna aðgangs að upplýsingum úr opinberu starfi. Slíkar reglur verði einkum þann tíma sem nauðsynlegt sé að líði frá starfslokum og þar til starf fyrir einkaaðila hefjist.

Fyrirhugaðri löggjöf er ætlað að ná utan um og taka til framangreindra atriða, þ.e. bæði tilmæla í skýrslu GRECO og tillögum starfshóps forsætisráðherra, sbr. nánar umfjöllun í hlutum A.2. og D.2.

## 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að smíða löggjöf til varnar hagsmunaaðila sem tekur til eftirfarandi þátta:

- i) Hagsmunaskráning æðstu handhafa framkvæmdarvalds, þ.e. hverjum beri að skrá upplýsingar um hagsmuni sína (þ.a.m. um gjafir og önnur fríðindi), hvaða upplýsingar skuli skrá og hverjar þeirra skuli vera aðgengilegar almenningi.
- ii) Aukastörf æðstu handhafa framkvæmdarvalds, þ.e. einkum hvaða aukastörf og verkefni samrýmast störfum þeirra og hver ekki.
- iii) Hagsmunaverðir, þ.e. skráning þeirra og störf og hvernig samskiptum þeirra og stjórnvalda eigi að vera háttáð.
- iv) Starfsval eftir opinber störf, þ.e. hvort starfsmaður í stjórnsýslu geti hafið störf hjá einkaaðila strax eftir starfslok í stjórnsýslu vegna mögulegra hagsmunaaðila milli starfa.
- v) Að koma á virku eftirlitskerfi með i)-iv) að framan.

## 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Hvorki almenn lög né stjórnvaldsfyrirmæli taka á úrlausnarefninu með fullnægjandi hætti.

Ljóst er að ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um sérstakt hæfi er m.a. ætlað að koma í veg fyrir hagsmunaaðila. Gildissvið þeirra laga er þó takmarkað þar sem kaflinn tekur einvörðungu til þess þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsáskvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. laganna og við gerð samninga einkaréttarlegs eðlis skv. 3. mgr. sömu lagagreinar. Ákvæðin taka þannig ekki til tilvika þar sem einkahagsmunir geta haft áhrif á lagasetningu, stefnumótun o.fl. Þá innihalda ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 reglur um réttindi og skyldur innan Stjórnarráðs Íslands. Taka ber hins vegar fram að óskráðar meginreglur um hæfi gilda í mörgum tilvikum þar sem skráðum reglum sleppir.

Framangreindar reglur eru mikilvægar en þær eru ekki eins skýrar og gagnsæjar og æskilegt væri. Vera kann að embættismaður reyni að vera réttssýnn í starfi sínu, sbr. 14. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, eða greini frá vanhæfi sínu, skv. 1. mgr. 5. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þetta er samt sem áður undir starfsmanninum komið og ekki er fyrir hendi virkt eftirlit með hæfi hans.

Ákvæði laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 og ákvæði 26. og 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 innihalda ákvæði um skráningu mála og vistun gagna. Þau ákvæði taka ekki með beinum hætti til skráningar á samskiptum við hagsmunaverði og aðra sem sinna hagsmunavörslu fyrir tiltekna hópa og tryggja ekki að þau séu gerð aðgengileg almenningi með markvissum hætti. Það sama á við um reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands nr. 320/2016 sem settar eru á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Þrátt fyrir að þar sé gert ráð fyrir virkri skráningu bæði formlegra og óformlegra samskipta er ekki gert ráð fyrir því að almenningur sé upplýstur um þau. Ef ráðherra á t.d. í ítarlegum óformlegum samskiptum við hagsmunavörð vegna tiltekinnar lagasetningar ber að skrá þau með gögnum viðkomandi máls í ráðuneytinu. Komi ekki fram upplýsingar um þessi

samskipti er ólíklegt að almenningur viti af þeim eða óski eftir aðgangi að þeim. Rétt þykir þó að áréttu að í 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er ákvæði um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda en það ákvæði felur ekki í sér nægilega skýra skyldu til að tryggja gegnsæi að þessu leyti.

Hvað hagsmunaskráningu varðar kemur fram í siðareglum ráðherra, sbr. reglur nr. 1250/2017, að ráðherrar upplýsi um fjárhagsleg hagsmunatengsl eða önnur slík tengsl sem valdið geti hagsmunaárekstrum með því að fylla út eyðublað á vegum skrifstofu Alþingis, sbr. reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings. Forsætisráðherra geti í samráði við ríkisstjórn ákveðið að kalla með skipulögðum hætti eftir frekari upplýsingum um hagsmunatengsl ráðherra sem birtar yrðu almenningi. Áður er vikið að valkvæðri hagsmunaskráningu ráðuneytisstjóra og aðstoðarmanna ráðherra, sbr. ákvörðun ríkisstjórnar. Í úttekt GRECO og skýrslu starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu kemur m.a. fram að reglurnar tryggji ekki að upplýsingar um raunveruleg hagsmunatengsl séu skráðar og birtar, þar sem þær taki ekki tillit til skulda og annarra skuldbindinga, maka og barna á forræði viðkomandi.

Í siðareglum ráðherra segir að ráðherrastarf, að jafnaði ásamt þingmennsku, teljist fullt starf. Sinni ráðherra öðrum tilfallandi verkefnum sé honum óheimilt að þiggja greiðslur fyrir, nema þær séu innan hóflegra marka og að fengnu samþykki forsætisráðuneytisins. Að mati úttektarteymis GRECO eru reglurnar ekki nægilega skýrar, hvorki að efni til né formi.

Skyldu til að halda skrá um gjafir til ráðherra er að finna í siðareglum ráðherra. Skrá um gjafir eru aðgengilegar á vefjum sumra ráðuneyta en ekki allra. Þá segir í siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands að starfsfólk þiggi ekki persónulega verðmætar gjafir vegna starfs síns. Ekki er að finna aðrar skýrar reglur um aukastörf, gjafir eða önnur fríðindi til starfsfólks stjórnsýslunnar í lögum eða reglum. Sjá nánar umfjöllun í hluta D.2. þar sem fjallað er efnislega um helstu lagabreytingar sem fyrirhugaðar eru.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, birt 30. nóvember 2017, er lögð áhersla á traust og gagnsæi. Í inngangi sáttmálans kemur m.a. fram að stefna þurfi að stöðugleika til lengri tíma og auka gegnsæi í atvinnulífi og allri stjórnsýslu til að efla traust almennings á rekstri fyrirtækja, fjármálagæfni, stjórnámálum og stofnunum samfélagsins. Í þeim hluta sáttmálans þar sem fjallað er um lýðræði og gagnsæi kemur m.a. fram að ríkisstjórnin leggi áherslu á góð vinnubrögð, opna stjórnsýslu og gagnsæja og að kappkostað verði að miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti. Þá segir að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir því að efla traust á stjórnámálum og stjórnsýslu og einn þáttur í því sé að yfirfara reglur um hagsmunaskráningu. Jafnframt kemur fram að ríkisstjórnin muni leggja áherslu á að stjórnsýslan sé skilvirk og réttlát.

Öll þessi atriði eru fyrirhugaðri lagasetningu til stuðnings.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Með þeim aðgerðum sem mælt verður fyrir um í fyrirhuguðu frumvarpi er stefnt að því að bæta traust og tengsl almennings við stjórnámál og stjórnsýslu enda verður að telja aðgerðirnar líklegar til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Traust á stjórnámál og stjórnsýslu er til þess fallið að auka pólitískan stöðugleika, auka vilja og getu til að vinna að stöðugri endurnýjun lýðræðislegra kerfa og auka og styrkja tengsl almennings og valdhafa.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Vantraust almennings á stjórnvöldum getur skapað óstöðugleika í samfélaginu eins og lýst er í skýrslu starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu. Þá myndi óbreytt ástand valda því að Ísland teldist ekki hafa farið að tilmælum GRECO í fimmtu úttekt samtakanna á Íslandi.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til greina að mati forsætisráðuneytisins. Færa má fyrir því rök að skylda til skráningar og birtingar upplýsinga um fjárhagslega hagsmuni geti skert friðhelgi einkalífs,

sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, en til þess þarf lagaheimild skv. 3. mgr. greinarinnar. Takmarkanir á heimildum til að þiggja gjafir og önnur fríðindi, sinna aukastörfum og að ráða atvinnu sinni eftir opinber störf fela jafnframt í sér ákveðnar takmarkanir á ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu um atvinnufrelsi og eignarrétt, en lagaboð eru áskilin til skerðingar slíkra réttinda.

Eins og fram hefur komið ákvað ríkisstjórnin í maí 2018 að taka upp valkvæða hagsmunaskráningu fyrir ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn ráðherra, m.a. vegna eðlis starfa þeirra og nálægðar við vald ráðherra. Tilgangurinn var fyrst og fremst sá að efla vitund starfsmanna um mikilvægi þess að afstýra hagsmunaárekstrum og bjóða þeim ráðgjöf í vafatilvikum. Skráning sem er valkvæð en ekki grundvölluð á lagaskyldu getur ekki að sama marki komið í veg fyrir hagsmunaárekstra enda fylgir henni ekki það virka eftirlitskerfi sem gert er ráð fyrir í fyrirhuguðu lagafrumvarpi.

Þrátt fyrir að samskipti stjórnvalda og hagsmunavarða séu sjaldan ótilhlýðileg þykja þau í sumum tilvikum of óformleg auk þess sem skortir nákvæmt yfirlit yfir það hverjir sinna þessu hlutverki. Þá er almenningur sjaldnast upplýstur um þessi samskipti. Reglur um samskipti stjórnvalda og hagsmunavarða þurfa að vera í föstu formi og slíkt er ekki mögulegt svo vel sé án lagasetningar.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Nokkrar leiðir hafa verið skoðaðar og þá einkum hvort rúma eigi fyrirhugaða lagasetningu innan gildandi lagabálka, og þá hvar, eða hvort heppilegra þyki að smíða nýja heildstæða löggjöf um úrlausnarefnið.

Hvað rými innan gildandi laga varðar hefur einkum verið skoðað hvort fyrirhugaðar reglur rúmist innan ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, upplýsingalaga nr. 140/2012, laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Val á leið við lagasetningu tengist beint gildissviði fyrirhugaðs frumvarps, sem er ætlað að ná til æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Þeir aðilar sem helst falla þar undir eru ráðherrar og aðstoðarmenn, ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar í ráðuneytum og sendiherrar í utanríkisþjónustunni. Eins og fram hefur komið er um að ræða reglur sem beinast að fjórum efnisþáttum:

- i)* Hagsmunaskráning. Stefnt er að því að reglurnar taki til æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Þá er að auki gert ráð fyrir því að makar og ólöggráða börn framangreindra aðila falli undir hluta reglnanna í einhverjum tilvikum. Allir þessir aðilar starfa innan Stjórnarráðs Íslands og fer um störf og starfshætti þeirra eftir lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Þykir því eðlilegt að reglur um hagsmunaskráningu framangreindra aðila verði innan þeirra laga. Taka ber fram að ekki er fyrirhugað að sinni að reglurnar taki til lægra settra stjórnvalda, undirstofnana ráðuneyta eða annarra sjálfstæðra stjórnvalda. Full ástæða er til að taka til skoðunar að víkka gildissvið hagsmunaskráningar út eftir að reynsla kemst á kerfið sem komið verður á með fyrirhugaðri lagasetningu.
- ii)* Aukastörf. Um þetta gilda sömu sjónarmið og um hagsmunaskráningu, sbr. lið *i*).
- iii)* Hagsmunavarsla. Unnt er að finna reglum um skráningu hagsmunavarða stað innan ýmissa gildandi laga. Skrá um þá aðila sem sinna hagsmunavörslu er eitt atriði en samskipti þeirra og stjórnvalda annað. Til skoðunar kom sérstaklega hvort þær reglur ættu að taka til annarra stjórnvalda en þeirra sem falla undir Stjórnarráð Íslands, þ.e. lægra settra stjórnvalda gagnvart ráðherra og jafnframt sjálfstæðra stjórnvalda og hvort rúma ætti þessar reglur innan ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eða upplýsingalaga nr. 140/2012. Samskipti við hagsmunaverði eru viðkvæmust þegar kemur að gerð lagafrumvarpa eða annarri reglusetningu, töku stjórnvaldsákvarðana í einhverjum tilvikum og allri ákvörðunartöku tengdri fjárlagagerð. Þar sem þörfin á reglusetningu um samskiptin þegar kemur að framangreindum þáttum og þau eru oftast við sama hóp og í hluta *i*) að framan þykir eðlilegt að þeim reglum verði einnig fundið rými innan ákvæða laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Skrá yfir hagsmunaverði mun svo eðli málsins samkvæmt nýtast öðrum stjórnvöldum þegar þau þurfa yfirsýn yfir hagsmunaverði.
- iv)* Starfsval eftir opinber störf. Stefnt er að því að þær reglur taki að mestu til sama hóps og í hluta *i*) að framan. Ekki þykir nauðsynlegt að þær taki með beinum hætti til allra starfsmanna Stjórnarráðs Íslands en þó getur í einhverjum tilvikum verið eðlilegt að skoða nauðsyn þess að horfa á einhverja hópa sérfræðinga. Þykir því eðlilegt að þessum reglum verði einnig fundið rými innan ákvæða laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 fremur en t.a.m. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Sem fyrr er ekki gert ráð fyrir að reglurnar taki til

starfsmanna lægra settra stjórnvalda að sinni en með tímanum getur komið til greina að þær taki til starfsmanna á borð við forstöðumenn stofnana sem koma að verulegu leyti að lagasetningu, töku mikilvægra stjórnvaldsákvarðana og stefnumótun.

Samkvæmt framangreindu þykir rétt að finna öllum reglunum stað innan ákvæða laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Eftir ítarlega greiningu á þeim lögum þykja reglurnar best rúmast innan VI. kafla laganna. Gert er ráð fyrir að þær reglur sem nú eru í kaflanum taki nokkrum breytingum einkum til einföldunar og samræmingar, sbr. nánar í D.2. hér að aftan. Eftir að reynsla kemst á framkvæmd reglnanna má gera ráð fyrir að skoðað verði að bæta sambærilegum ákvæðum við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

#### D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

##### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Með vísan til alls þess sem fram kemur í hluta C.3. að framan er áformað að smíða lagafrumvarp um breytingu á VI. kafla laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

##### 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Fyrirhugaðar eru bæði viðbætur og breytingar á VI. kafla laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Viðbæturnar felast í nýjum reglum um varnir við hagsmunaárekstrum og skyldum atriðum, þ.e. um:

- i) Hagsmunaskráningu. 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.
- 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.
- 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 fái tilkynningar um mál á tilteknum málefnaviðum í samráðsgátt stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði mælt fyrir um nánari reglur um það hvernig hagsmunaverðir eru

flokkaðir og hvernig samskiptum við hagsmunaverði skuli háttað og þá hvernig og í hvaða tilvikum þau samskipti skulu skráð opinberlega. Þá verður 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 hagsmunavaraða 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.

iv) Starfsval eftir opinber störf. Fyrirhugað er að mæla fyrir um í lögum að ráðherrar, aðstoðarmenn, ráðuneytisstjórnar, skrifstofustjórnar 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 biðja 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 álits á því hvort annað starf en hjá hagsmunaverði sé þess eðlis að það geti valdið áþekktum hagsmunaárekstrum. Lagt verður upp með að forsætisráðuneytið hafi einn mánuð til að skila áliti 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 eru í gildi lög frá 2015 um upplýsingaskyldu, biðtíma og tímabundið vanhæfi stjórnáráðmanna, embættismanna og ríkisstarfsmanna sem hefja störf á nýjum vettvangi (n. Karanteloven). Samkvæmt lögnum 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.

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 áliti ef upp koma mál sem ráðuneytið telur fela í sér hagsmunaárekstra miðað við þær upplýsingar sem það hefur um hagsmunaskráningu.
- Taka stjórnvaldsákvæðanir 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 stjórnvaldsákvæðanir 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.
- Túlkka 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 stjórnáráðnefnd 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 stjórnisýsluréttarins.

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 fyrirleggjandi áform um lagasetningu gefi tilefni til.

## E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

### 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Í skýrslu starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnisýslu kemur fram það mat hópsins að á Íslandi hafi minna tillit verið tekið til tilmæla og leiðbeininga alþjóðlegra stofnana um varnir gegn spillingu en æskilegt hefði verið. Sjáist það meðal annars í því að Íslendingar hafa farið sér hægjar en nágrannalþjóðirnar í aðgerðum til að tryggja heilindi í opinberum störfum. Þrátt fyrir að fyrirhugað lagafrumvarp komi ekki með beinum hætti inn á þjóðréttarskuldbindingar tengist það þeim með ótvíræðum hætti og byggir m.a. á tilmælum úr fyrrnefndri skýrslu GRECO um æðstu handhafa framkvæmdarvalds frá mars 2018.

Hluti fyrirhugaðra reglna kemur inn á ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. umfjöllun í hluta C.2 að framan. Tryggt verður að lagasetningin sé nauðsynleg miðað við þau markmið sem að er stefnt og vægara úrræði sé ekki til staðar, sbr. nánar um efnislegt inntak í hluta D.2. að framan.

Þá ber að geta þess að tekið var til skoðunar hvort reglur sem búa til ramma utan um samskipti hagsmunavarda (og annarra sem sinnt geta hagsmunavörslu) geti vegið að tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrár. Ekki verður séð að fyrirhugað lagafrumvarp og reglugerðir sem mögulega verða settar á grundvelli þess geti talist skerða rétt til tjáningar.

### 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

### 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Við vinnslu fyrirhugaðs lagafrumvarps verður tryggt samræmi við ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993, upplýsingalaga nr. 140/2012, laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 og laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Þá verður einnig tryggt að reglur um eftirlit forsætisráðuneytisins samrýmist hlutverki umboðsmanns Alþingis tengt eftirliti með siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands á grundvelli 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997 og hlutverki fjármála- og efnahagsráðherra á grundvelli 5. tölul. 5. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands (um starfsmannamál ríkisins).

## F. Samráð

### 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Hagsmunaaðilar skiptast í þrjá flokka. Í *fyrsta lagi* á allur almenningur heimtu á því að tryggt sé að stjórnvöld viðhafi vandaða stjórnisýsluhætti og lýðræðislega stjórnarhætti. Með því að koma í veg fyrir hagsmunaaðila má skapa traust almennings á stjórnisýslu. Í *öðru lagi* er um að ræða hagsmunaverði og aðra sem sinna hagsmunagæslu, þ.e. allir þeir ólíku hópar sem reyna að hafa áhrif á störf stjórnvalda með því að koma sjónarmiðum og hagsmunum sínum eða annarra á framfæri. Í *þriðja lagi* er um að ræða ráðherra, aðstoðarmenn ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands og sendiherra í utanríkisþjónustunni sem ýmsar reglur fyrirhugaðs frumvarps munu ná til.

### 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Fyrirhugað frumvarpið verður samið í forsætisráðuneytinu og þó ekki sé um að beina ræða skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta þá varðar frumvarpið hagsmuni opinberra starfsmanna, en fjármála-

og efnahagsráðherra fer með starfsmannamál ríkisins, sbr. 5. tölul. 5. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

### 3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Nokkurt óformlegt samráð hefur átt sér stað innan veggja Stjórnarráðsins varðandi þau atriði sem varða ráðherra eða starfsmenn Stjórnarráðs Íslands með beinum hætti, þó þannig að ekki hafa verið teknar endanlegar ákvarðanir um útfærslur einstakra atriða. Víðtækara samráð er fyrirhugað.

### 4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu og fyrirhugað frumvarp til laga verða birt til kynningar og athugasemda í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Frekara samráð við hagsmunaaðila, sbr. hér að framan, er einnig ráðgert. |

## G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

### 1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal |

## H. Næstu skref, innleiðing

### 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei.

### 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Ekki er gert ráð fyrir að þörf verði á miklum tíma til undirbúnings eða aðlögunar.

### 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Markmið lagasetningar næst ekki án þess virka eftirlitskerfis sem gert verður ráð fyrir í fyrirhugaðri lagasetningu, sjá hluta D.2. að framan. Nauðsynlegt er að tryggja að forsætisráðuneytið hafi fjármagn og starfsfólk til að sinna þeim verkefnum.

### 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Á ekki við. Árangur lagasetningarinnar mun meðal annars ráðast af því hvort traust almennings til stjórnvalda eykst í kjölfarið, en mælingar á trausti héraðs hafa verið framkvæmdar reglulega.

### 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Árangur lagasetningarinnar mun meðal annars ráðast af því hvort traust almennings til stjórnvalda eykst í kjölfarið, en mælingar á trausti héraðs hafa verið framkvæmdar reglulega. |

## I. Annað

| |

## J. Fylgiskjöl

### 1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

### 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum

Skýrsla GRECO um æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins frá mars 2018.

Skýrsla starfshóps um eflingu traust á stjórnámálum og stjórnsýslu frá september 2018. |