

Nefndarálit

um frumvarp til laga um varnir gegn hagsmunaárekstrum hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds í Stjórnarráði Íslands.

Frá minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Hagsmunaárekstrar og aðgerðir til að vinna gegn áhrifum þeirra eru lykilþáttur í umræðu um siðferðilega ásýnd stjórn mála og stjórnsýslu. Með frumvarpinu eru stigin mikilvæg skref, sem jafnframt eru löngu tímabær enda hafa Íslendingar farið sér hæggar en nágrannaþjóðirnar í aðgerðum til að tryggja heilindi í opinberum störfum. Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórn málum og stjórnsýslu segir: „Trúverðugleiki og traust á stjórn málum og stjórnsýslu byggir á því að almenningur geti trúað því að stjórn málamenn og embættismenn misnoti ekki aðstöðu sína. Til að tryggja það þurfa bæði að vera til staðar skýrar reglur um hvernig umgangast beri þau gæði sem starfið veitir aðgang að og um viðbrögð við hagsmunaárekstrum sem komið geta í veg fyrir að annarleg sjónarmið ráði ferðinni.“

Frumvarpið miðar að því að auka traust á stjórn málum og stjórnsýslu með þremur meginbreytingum:

1. Leitast er við að gagnsæi ríki um þá hagsmuni einstaklinga sem kunna að hafa áhrif á opinbera stefnumörkun sem er á þeirra borði. Stefnt er að þróun kerfis um skráningu hagsmuna þeirra sem starfa í æðstu stöðum innan Stjórnarráðsins, reglur eru settar um gjafir, fríðindi og aukastörf og skýrt kveðið á um hvaða upplýsingar úr slíkum skráum skuli ávallt vera aðgengilegar almenningi.
2. Kveðið er á um að ávallt sé skýrt þegar hagsmunaverðir koma fram gagnvart stjórnvöldum og að samskipti þeirra í milli skuli skrásett.
3. Reglur verða settar um starfsval fólks í æðstu stöðum innan Stjórnarráðsins þegar það lætur af störfum fyrir stjórnvöld, með sérstökum hömlum á því að gerast hagsmuna-verðir í sex mánuði eftir að störfum þess lýkur.

Frumvarpið er eðlilegur hluti af þeim aðgerðum sem stjórnvöld og Alþingi hafa gripið til á undanförunum árum til þess að efla traust almennings á störfum stjórnvalda. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu byggjast annars vegar á niðurstöðum starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórn málum og stjórnsýslu og hins vegar á tilmælum alþjóðastofnana um endurbætur á regluverki til varnar spillingu.

Við umfjöllun í nefndinni komu fram ábendingar um atriði sem gætu orðið til þess að eftirlitið sem kveðið er á um í frumvarpinu yrði bitlaust verkfæri ef ekki væru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu. Illu heilli tók meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar ekki tillit til þeirra ábendinga við gerð breytingartillagna sinna, sem eru að mestu leyti tæknilegs eðlis. Ljóst er að þessi mál verða ekki afgreidd í eitt skipti fyrir öll. Ævinlega verður til staðar spilling í stjórn málum í einhverri mynd og baráttan fyrir gagnsæi tekur á sig nýjar myndir þegar fram líða stundir. Minni hlutinn telur engu síður að með einföldum og skynsamlegum breytingum sé hægt að stíga mun metnaðarfullri skref en lagt er upp með í frumvarpinu og breytingartillögum meiri hlutans.

Það skiptir máli að vel takist til, af því að illa útfært og vanmáttugt eftirlit með hagsmunaárekstrum myndi grafa undan því trausti sem frumvarpinu er ætlað að byggja upp.

Helstu tillögur minni hlutans sem hér fara á eftir eru tvíþættar.

Annars vegar leggur minni hlutinn til að eftirlit með hagsmunaskráningu verði fært frá forsætisráðherra til sjálfstæðrar eftirlitsnefndar um hagsmunaárekstra, til að tryggja að eftirlit með framkvæmd laganna verði óháð og byggt á faglegum forsendum. Samhliða þessu verði nefndinni gefin ríkari heimild til að safna og vinna úr upplýsingum, auk þess sem hún fái heimild til að beita viðurlögum vegna brota sem varða verulega almannahagsmuni.

Hins vegar leggur minni hlutinn til breytingu á ákvæði um biðtíma áður en starfsmenn geti tekið að sér störf við hagsmunagæslu. Telur minni hlutinn engin rök standa til þess að halda aðstoðarmönnum ráðherra utan þess ákvæðis, og raunar fráleitt í ljósi þess að þeir eru sá hópur sem sækir einna mest í slík störf af þeim sem fjallað er um í lögnum.

Auk þess leggur minni hlutinn til ýmsar smærri breytingar sem nánar er gerð grein fyrir hér á eftir.

Minni hlutinn gerir aftur á móti ekki athugasemd við þriðja meginþátt frumvarpsins, sem snýr að skráningu hagsmunavarda og samskiptum þeirra við stjórnvöld. Sú breyting er afar mikilvæg til að ávallt sé ljóst hverjir koma að því að hafa áhrif á opinbera stefnumörkun. Við umfjöllun nefndarinnar komu aðeins fram ábendingar um minni háttar lagfæringar á þeim hluta frumvarpsins, sem orðið er við í tillögum meiri hluta nefndarinnar.

Sjálfstætt eftirlit.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að forsætisráðherra fari alfarið með framkvæmd, eftirlit og ráðgjöf með reglum þeim sem settar verða. Álitamál sem upp kunna að koma snúa í mörgum tilvikum að nánú samstarfsfólki ráðherra, jafnvel þannig að pólitískir hagsmunir þess sem situr í forsætisráðuneytinu hverju sinni kunna að lita niðurstöðuna, frekar en að hún taki einvörðungu mið af almannahagsmunum. Telur minni hlutinn því mikilvægt að eftirlit sé eins óháð og sjálfstætt og mögulegt er.

Frumvarpið undanskilur ráðherra frá eftirliti og aðhaldi forsætisráðherra með lögmætri framkvæmd hagsmunaskráningar þeirra. Að mati minni hlutans er ótækt að ekkert lögbundið og sjálfstætt eftirlit verði haft með rétttri skráningu ráðherra á hagsmunum. Minni hlutinn telur ólíklegt að án lögbundins, sjálfstæðs eftirlits nái lögin því markmiði sem tilgreint er í 1. gr. frumvarpsins, að takmarka eins og frekast er unnt áhrif hagsmunaárekstra á störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Slíkt eftirlit er nauðsynlegur þáttur í því að tryggja framfylgd laganna.

Í nefndarálit meiri hlutans er talið æskilegt að fela forsætisráðuneytinu umrætt eftirlit frekar en sjálfstæðum eftirlitsaðila. Er það rökstutt m.a. með því að slíkt eftirlit falli vel að málefnasviði ráðuneytisins og því að hlutverk slíkrar nefndar yrði aðeins ráðgefandi. Minni hlutinn hlýtur þá að benda á í því sambandi að það vald sem meiri hlutinn hyggst fela forsætisráðherra er einnig ráðgefandi, enda heldur meiri hlutinn því fram að það komi í hlut hlutaðeigandi ráðherra að taka ákvörðun um starfsmannaréttarleg viðurlög gagnvart viðkomandi starfsmanni, ekki forsætisráðherra. Minni hlutinn fær því ekki séð annað en að meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar sé einfaldlega mótfallinn hugmyndinni um að slíkt eftirlit skuli vera sjálfstætt og telur það miður.

Það hefur sýnt sig að slíkt eftirlits- og aðhaldshlutverk sem hér er lagt til að falið verði forsætisráðuneytinu er ekki endilega best fyrir komið hjá því. Sem dæmi má nefna að forsætisráðuneytinu er falin eftirfylgni siðareglna ráðherra, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, en í reglunum er m.a. kveðið á um ýmsar aðgerðir til að forðast hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra, nánar tiltekið í 3. gr. þeirra. Þó er ekki að sjá að forsætisráðuneytið hafi haft neitt frumkvæði að því að forða slíkum hagsmunaárekstrum, jafnvel þegar um umdeild og hávær mál í samfélaginu er að ræða, en þar má til að mynda

nefna Samherjamálið svokallaða og möguleg tengsl sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við félagið.

Við umræðu í nefndinni komu fram sjónarmið um að leita mætti til sjálfstæðs aðila á borð við Ríkisendurskoðun eða umboðsmann Alþingis með að sinna eftirliti með hagsmunaárekstrum. Telur minni hlutinn margt mæla með aðkomu þessara stofnana Alþingis að eftirlitinu, en að fyrst um sinn sé eðlilegt að eftirlitið sé á stjórnsýslulegu forræði forsætisráðherra, þar eð það nái aðeins til fólks er starfi innan Stjórnarráðs Íslands.

Leggur minni hlutinn til að í stað þess að forsætisráðherra sinni eftirliti og ráðgjöf verði skipuð sjálfstæð eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra. Forsætisráðherra skipi formann hennar án tilnefningar og sjái nefndinni fyrir nauðsynlegri starfsaðstöðu, en að auki verði nefndin skipuð einum fulltrúa tilnefndum af Ríkisendurskoðun og einum sem Siðfræðistofnun Háskóla Íslands tilnefnir.

Jafnframt leggur minni hlutinn til bráðabirgðaákvæði sem kveður á um endurskoðun laganna að þremur árum liðnum, þar sem sérstaklega verði horft til þess hvort sambærilegt eftirlit með hagsmunaskráningu alþingismanna geti átt heima hjá eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra.

Aukin söfnun upplýsinga.

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins eru tilteknar upplýsingar um hagsmuni og gjafir undanþegnar tilkynningarskyldu. Þar er um að ræða smærri gjafir og skuldir vegna persónulegra eigna sem á grundvelli sjónarmiða um friðhelgi einkalífsins er talið að eigi að fara leynt. Við umfjöllun nefndarinnar var rætt hvort betur færi á ítarlegri skráningu, svo að eftirlitsaðili geti metið hvort tilteknar skuldir og gjafir megi teljast eðlilegar eða kunni að kalla á frekari skoðun. Með einbeittum brotavilja mætti til að mynda skjóta sér framhjá hámarksfjárhæðum gjafa og hlunninda með því að sami aðili gefi ítrekað gjafir undir hámarkinu.

Einnig gæti grafið undan heilindum einstaklings ef skuldir af íbúðarhúsnæði hans væru með allt öðrum og betri kjörum en almenningi stendur almennt til boða. Getur minni hlutinn ekki tekið undir þau sjónarmið sem koma fram í greinargerð með frumvarpinu, að þegar um sé að ræða íbúðarhúsnæði sé um „að ræða tilteknar skuldir og ábyrgðir sem eru þess eðlis að afar ólíklegt sé að þær valdi hagsmunaárekstrum“. Slíkt þyrfti að skoða í hverju tilviki fyrir sig og því eðlilegt að eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra hafi tækifæri til þess að leggja sjálfstætt mat á það hvort friðhelgi einkalífs vegi þyngra en birting í þágu almannahagsmuna á grundvelli þeirra upplýsinga sem lagðar eru fyrir nefndina.

Telur minni hlutinn æskilegt að eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra fái upplýsingar um allar þær upplýsingar sem kveðið er á um í 1. og 2. mgr. 2. gr., svo að nefndin geti lagt mat á það hvort eitthvað gefi til kynna mögulega hagsmunaárekstra. Ákvæði 3. mgr. um þær upplýsingar sem leynt skulu fara vegna friðhelgissjónarmiða verði flutt í 7. gr., sem fjallar um varðveislu og birtingu upplýsinga. Þar verði meginsjónarmiðið að þær upplýsingar skuli fara leynt, nema eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra telji almannahagsmuni kalla á birtingu.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að litið hafi verið til reglna um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings við mótun viðmiða í frumvarpinu. Verði tillaga minni hlutans samþykkt verður gerð krafa um ítarlegri söfnun upplýsinga um hagsmuni þeirra sem gegna ráðherraembættum en gildir um alþingismenn. Þar sem nú stendur yfir endurskoðun síðareglna fyrir alþingismenn beinir minni hlutinn því til forsætisnefndar að horfa til þeirra breytinga sem hér eru lagðar til varðandi ráðherra, með það fyrir augum að samræma þær reglur sem um alþingismenn gilda. Jafnframt mætti kanna hvort eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra geti í fyllingu tímans tekið að sér eftirlitið með

hagsmunaskráningu alþingismanna. Um þetta yrði fjallað eigi síðar en í þeirri endurskoðun laganna sem minni hlutinn leggur til með bráðabirgðaákvæði.

Bann við birtingu upplýsinga vængstýfir eftirlit.

Í frumvarpinu er lagt til að óheimilt verði að birta upplýsingar um hagsmunaskráningu skrifstofustjóra, sendiherra og aðstoðarmanna ráðherra, auk þess sem þær verði undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum. Sama gildir um þann hluta skráanna sem tekur til maka og ólögráða barna á framfæri þeirra sem þurfa að skrá hagsmuni sína.

Minni hlutinn gerir athugasemd við tvennt í þessu ákvæði: annars vegar þá hópa sem eru undanþegnir upplýsingarétti almennings og hins vegar því fortakslausa banni sem er sett við birtingu upplýsinganna.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að banni við birtingu á hagsmunum viðkomandi aðila sé ætlað að vernda rétt þeirra til friðhelgi einkalífs sem vegi þyngra en upplýsingaréttur almennings. Telur minni hlutinn að þau sjónarmið kunni að eiga við um stóran hluta þeirra upplýsinga sem um ræðir, en að eftirlitsnefnd um hagsmunaskráningu verði að hafa svigrúm til að meta þetta jafnvægi á milli friðhelgi einstaklinga og upplýsingaréttar almennings í hverju tilviki fyrir sig. Að þessu leyti er minni hlutinn sammála meiri hlutanum sem leggur til að leyfa birtingu slíkra upplýsinga í undantekningartilvikum. Leggur minni hlutinn til sambærilega breytingu sem færir hinni sjálfstæðu eftirlitsnefnd um hagsmunaárekstra heimild til að leggja mat á það hvort upplýsingar um viðkomandi aðila eigi erindi við almenning. Um viðmið fyrir slíku mati og verklag nefndarinnar verði fjallað í starfsreglum sem hún setur sér.

Hvað varðar þá upptalningu á hópum sem ekki stendur til að birta upplýsingar um fellst minni hlutinn ekki á rökin fyrir því að hagsmunaskráning sendiherra og aðstoðarmanna ráðherra sé ekki birt almenningi á vef Stjórnarráðs Íslands. Meiri hlutinn er minni hlutanum sammála hvað varðar aðstoðarmenn ráðherra. Stöðu sinnar vegna hafa aðstoðarmenn gríðarlega ríkan aðgang að upplýsingum og starfsfólki stjórnsýslunnar, auk þess sem þeir njóta sérstaks trúnaðar ráðherra sem er æðsti embættismaður hvers ráðuneytis. Það eru því ríkar ástæður til að birta upplýsingar um hagsmuni þeirra opinberlega, á sama hátt og lagt er til í frumvarpinu að gert sé í tilviki ráðherranna sem þeir aðstoða.

Sendiherrar gegna æðsta embætti utanríkisþjónustu Íslands og sinna mikilvægri hagsmunagæslu fyrir Íslands hönd á erlendum vettvangi. Hluti starfs þeirra er að koma á og styrkja viðskiptasambönd íslenskra fyrirtækja. Í gegnum tíðina hefur hluti skipana í sendiherrastöður reglulega sætt gagnrýni vegna tengsla hinna skipuðu við ráðherrann sjálfan, eða aðra aðila úr stjórn mála- og viðskiptalífinu. Það er því full þörf á því að fyrir liggi hvaða persónulegu hagsmuni viðkomandi embættismenn kunni að hafa. Opinber birting slíkra upplýsinga væri að mati minni hlutans liður í því að efla traust almennings á utanríkisþjónustunni. Með því væri jafnframt dregið úr þeim vafa sem vera kann uppi um það hvort málefnaleg sjónarmið ráði för við skipan sendiherra.

Minni hlutinn leggur því til þá breytingu að sendiherrum og aðstoðarmönnum ráðherra verði gert skylt að birta hagsmuni sína.

Aðstoðarmenn ráðherra og starfsval að loknum opinberum störfum.

Ákvæði 5. gr. fjallar um starfsval ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra þegar störfum þeirra fyrir Stjórnarráð Íslands lýkur. Markmið þess er að skilgreina sex mánaða biðtíma frá því að viðkomandi lýkur störfum innan stjórnsýslunnar áður en hann má taka að sér störf sem hagsmunavörður. Í greinargerð er ástæðan sögð vera „að koma í veg

fyrir að einkaaðilar ráði til sín opinbera starfsmenn vegna tengslanets þeirra og aðgangs að trúnaðarupplýsingum í vörslum opinberra aðila“.

Við umfjöllun í nefndinni var á það bent að eðlilegt væri að láta sömu viðmið gilda um aðstoðarmenn ráðherra, enda gegni þeir áhrifastöðum í sínum ráðuneytum og hafi greiðan aðgang að trúnaðarupplýsingum innan þeirra. Raunar má ætla að aðstoðarmenn ráðherra hafi ríkari áhrif og aðgang að stefnumótun stjórnvalda heldur en t.d. sendiherrar eða skrifstofustjórar ráðuneyta sem þó er lagt til í frumvarpinu að sæti takmörkunum á starfsvali að starfi sínu loknu.

Rannsókn á aðstoðarmönnum ráðherra á tímabilinu 1971–2008 sýndi að hjá 13,7% þeirra hafi næsta starf eftir starfslok hjá hinu opinbera verið hjá hagsmunasamtökum (Gestur Páll Reynisson, 2009: Aðstoðarmenn ráðherra. Bakgrunnur, hlutverk og frami.). Með þeim breytingum sem urðu á lögum um Stjórnarráð Íslands árið 2011 var heimild til ráðningar aðstoðarmanna rýmkuð verulega. Áður var hverjum ráðherra heimilt að ráða til sín einn aðstoðarmann, en nú má fjöldi aðstoðarmanna nema tveimur fyrir hvern ráðherra auk þriggja til viðbótar samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar. Aðstoðarmenn fylgja pólitískt kjörnum ráðherrum, ólíkt sendiherrum og skrifstofustjórum ráðuneyta, og því má ætla að þeir hafi alla jafna skemmri viðdvöl í ráðuneytum en embættismenn með fasta stöðu. Líklegt má því teljast að spurningar kunni fremur að vakna um starfsval og hagsmunatengsl þegar í hlut á sá stóri hópur aðstoðarmanna sem fer í gegnum Stjórnarráðið á hverju kjörtímabili en fyrrgreindir embættismenn.

Minni hlutanum þykir skjóta skökku við að undanskilja aðstoðarmenn ráðherra frá biðtíma skv. 5. gr., þar sem ljóst er að þar er um að ræða þann hóp sem ákvæðið þarf helst að ná til. Hvorki er að finna fyrir því nokkurn rökstuðning í greinargerð með frumvarpinu né í nefndarátliti meiri hlutans, þrátt fyrir ábendingar um mikilvægi þess að setja aðstoðarmönnum skýr mörk hvað varðar starfsval að loknu opinberu starfi. Minni hlutinn bendir á að meiri hlutinn lýsir því í nefndarátliti sínu, í umfjöllun um undanþágur frá upplýsingarétti, að starf umræddra aðstoðarmanna einkennist af miklu návígi við vald ráðherra. Þá sé meginhlutverk þeirra að vinna að stefnumótun á málefnasviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytissjóra. Meiri hlutinn taldi návígi aðstoðarmanna við ráðherra svo veigamikinn þátt að upplýsingaréttur almennings vægi þyngra en friðhelgi einkalífs aðstoðarmanna. Það skýtur því skökku við að umræddum aðstoðarmönnum skuli ekki settar skýrari skorður þegar kemur að starfsvali þeirra að loknu starfi sem aðstoðarmaður. Það vekur furðu minni hlutans að meiri hlutinn sé ekki viljugur til að gera breytingar á 2. mgr. 5. gr. og haldi þannig inni óútskýrðri undanþágu aðstoðarmanna frá 5. gr. og gefi þannig möguleika á að hefja starf sem hagsmunavörður strax að loknu starfi sem aðstoðarmaður. Það er með öllu óljóst á hvaða forsendum slík undantekning byggist og leggur minni hlutinn því til breytingu svo að 5. gr. nái einnig yfir aðstoðarmenn ráðherra.

Viðurlög.

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir beinum viðurlögum við brotum gegn ákvæðum frumvarpsins, eins og rangri eða ófullnægjandi upplýsingagjöf. Minni hlutinn tekur undir þær ábendingar sem fram koma í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu, þar sem segir að „ef reglur af þessu tagi eigi að virka þurfi menn að horfast í augu við afleiðingar, formlegar eða óformlegar, ef þeim er ekki fylgt“.

Þrátt fyrir að ekki séu skýr lagaákvæði um viðurlög þá kemur fram í greinargerð að ef niðurstaða athugunar gefur tilkynna að brot hafi átt sér stað sé gert ráð fyrir að niðurstaðan sé tilkynnt til hlutaðeigandi ráðuneytis sem hefur þá vald til að grípa til viðurlaga á borð við

áminningu eða uppsögn. Minni hlutinn telur mikilvægt að heimildir til beitingar slíkra viðurlaga séu skýrt orðaðar í lögum og því sé ófullnægjandi að geta hennar einungis í greinargerð með frumvarpinu.

Þá bendir minni hlutinn á að ekki sé gert ráð fyrir því í frumvarpinu að forsætisráðherra hafi eftirlit og aðhald gagnvart lögmætri framkvæmd hagsmunaskráningar annarra ráðherra í ríkisstjórn. Að mati minni hlutans er ótækt að ekkert lögbundið eftirlit verði haft með réttri skráningu ráðherra á hagsmunum sínum. Sú staða sýnir enn frekar hversu brýnt er að sjálfstæður aðili hafi lögbundið eftirlitshlutverk gagnvart mögulegum brotum ráðherra á ákvæðum frumvarpsins.

Leggur minni hlutinn til að við frumvarpið bætist nýtt ákvæði um viðurlög, sem á þessu stigi máls felst í því að þegar brot teljist sérstaklega alvarleg skuli birta niðurstöðu eftirlitsnefndar um hagsmunaárekstra opinberlega. Ákvæði þetta gildi jafnt um ráðherra og aðra starfsmenn sem frumvarpið nær til. Til frekari aðgerða, á borð við áminningu starfsmanns innan ráðuneytis, kann að koma, en það væri sjálfstæð ákvörðun þeirra sem stjórna því ráðuneyti sem um ræðir. Til lengri tíma telur minni hlutinn ástæðu til að útfæra viðurlög með ítarlegri hætti og leggur því til í bráðabirgðaákvæði að löggin verði endurskoðuð þegar reynsla verður komin á störf eftirlitsnefndar um hagsmunaárekstra.

Að framangreindu virtu leggur minni hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 22. maí 2020.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir,
form.

Andrés Ingi Jónsson,
frsm.

Guðmundur Andri Thorsson.