

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Eyjólfí Ármannssyni um útselda vinnu sérfræðinga Stjórnarráðsins og opinberra háskóla.

1. *Hver er stefna ríkisstjórnarinnar um heimildir opinberra starfsmanna til að taka að sér önnur störf og verktöku og hvaða reglur gilda um slíkt?*

Lagaumhverfi Íslendinga verndar atvinnufrelsi með ýmsum hætti. Helst ber að nefna 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Með þeim breytingum sem gerðar voru á 75. gr., með lögum nr. 97/1995, var lögð sérstök áhersla á í fyrsta lagi að skerpa á þeirri meginreglu sem sett er fram í fyrri málslið 1. mgr., að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa sjálfir, og í öðru lagi að skorður við atvinnufrelsi, sem þurfi að ákveða með lögum, eigi að heyra til undantekninga og verði að helgast af nauðsyn vegna almannahagsmuna.

Ekki hefur verið sett sérstök stefna um heimildir starfsmanna ríkisins til að taka að sér aukastörf. Heimild stjórnvalda til að setja sér stefnu eða sérstakar reglur sem takmarka heimild starfsmanna ríkisins til að taka að sér önnur störf og verktöku takmarkast því við þau sjónarmið sem fram koma í 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi sjónarmið endurspeglast í þeim sérstöku fyrirmælum sem fram koma í þeim lögum og reglum sem takmarka atvinnufrelsi starfsmanna ríkisins.

Hvað varðar almenna lagaskerðingu á atvinnufrelsi starfsmanna ríkisins er nánari útfærsla á aukastörfum þeirra að finna annars vegar í 20. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og hins vegar í lögum nr. 64/2020, um varnir gegn hagsmunaaárekstrum í Stjórnarráði Íslands. Einstaka sérlög eða reglur geta síðan skert atvinnufrelsi einstakra starfsstétta frekar og má hér sem dæmi nefna aukastörf dómara, starfsmanna utanríkisþjónustunnar og lögreglumanna. Nefnd um eftirlit með dómaraastörfum hefur skv. 10. gr. laga nr. 50/2016, um dómstóla, eftirlit með aukastörfum dómara og eignarhlut þeirra í félögum og atvinnufyrirtækjum í samræmi við reglur nr. 1165/2017, um aukastörf héraðsdómara, landsréttardómara og hæstaréttardómara og eignarhlut þeirra í félögum og atvinnufyrirtækjum og skráningu þeirra. Skv. 10. gr. reglnanna getur nefndin, með rökstuddri ákvörðun, meinað dómara að gegna aukastarfi eða eiga hlut í félagi eða atvinnufyrirtæki auk þess sem nefndin getur einnig bannað dómara að taka þátt í ólaunaðri starfsemi sem er augljóslega ósamrýmanleg starfi dómara. Dómari getur síðan borið þetta bann nefndarinnar undir dómstóla. Skv. 14. gr. laga nr. 39/1971, um utanríkisþjónustu Íslands, er starfsmönnum utanríkisþjónustunnar, öðrum en kjöræðismönnum, óheimilt að vinna störf utan hennar, nema sérstaklega standi á og með samþykki ráðherra. Samkvæmt eldri lögum nr. 31/1941 var starfsmönnum utanríkisþjónustunnar óheimilt að þiggja laun eða þóknun fyrir aukastörf. Samkvæmt reglum nr. 919/2019, um aukastörf lögreglumanna, skal lögreglumaður ekki taka að sér aukastarf sem er ósamrýmanlegt starfi hans og skal hann leita samþykkis lögreglustjóra um það hvort starfið samrýmist starfi hans. Reglur þessar eru settar samkvæmt heimild í 5. mgr. 32. gr. lög-
reglulaga, nr. 90/1996.

Í 20. gr. laga nr. 70/1996 er fjallað um aukastörf starfsmanna ríkisins samhliða aðalstarfi en þar segir að áður en starfsmaður hyggst, samhliða starfi sínu, taka við launuðu starfi í þjónustu annars aðila, ganga í stjórn atvinnufyrirtækis eða stofna til atvinnurekstrar beri honum að skýra því stjórnvaldi, er veitti starfið, frá því. Innan tveggja vikna skuli starfsmanni skýrt frá því ef áður nefnd starfsemi telst ósamrýmanleg starfi hans og honum bannað að hafa hana með höndum. Jafnframt segir í 2. mgr. að rétt sé að banna starfsmanni slíka starfsemi ef það er síðar leitt í ljós að hún megi ekki saman fara með starfi hans í þjónustu ríkisins. Samkvæmt greininni má bera bann stjórnvalds undir hlutaðeigandi ráðherra. Samsvarendi ákvæði var að finna í 34. gr. eldri laga nr. 38/1954 en núgildandi ákvæði var þrengt á þann hátt að starfsmaður verður í öllum tilvikum að leita samþykkis stjórnvalds fyrir launuðu aukastarfi, hvort sem um er að ræða starf í þágu ríkisins eða einkaaðila. Við ákvarðanatöku ber stjórnvaldi að gæta reglna stjórnsluréttarins, m.a. 12. gr. laga nr. 37/1993. Í 12. gr. er sett fram svokölluð meðalhófsregla, þ.e. að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvrörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti og skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Hefur umboðsmaður Alþingis staðfest þetta með álitum þar sem fram kemur að við mat á því hvort aukastarf telst ósamrýmanlegt stöðu starfsmannsins skuli m.a. líta til þess hvort ræksla beggja starfanna sé til þess fallin að leiða til hagsmunaárekstra. Þá skuli einnig litið til þess, hvort ræksla aukastarfsins brjóti að öðru leyti í bága við starfsskyldur starfsmannsins, sé ósamboðin virðingu hans eða valdi vanrækslu á þeim störfum er stöðu hans fylgja. Jafnframt segir umboðsmaður að þótt aðstæður séu með þessum hætti beri stjórnvaldi aðeins að beita ákvæðinu um algert bann við aukastarfi ef ekki er unnt að nota önnur vægari úrræði til þess að leysa úr málinu, sbr. meðalhófsregluna. Dómstólar hafa einnig staðfest þessi sjónarmið í dómum sínum.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 64/2020 er það markmið laganna að takmarka eins og frekast er unnt áhrif hagsmunaárekstra á störf æðstu stjórnenda sem starfa innan Stjórnarráðs Íslands. Með æðstu stjórnendum er átt við ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra. Þá gilda löginn einnig um aðstoðarmenn ráðherra eftir því sem nánar er mælt fyrir í lögnum. Með hagsmunavörðum í lögnum er átt við einstaklinga sem tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra í atvinnuskyni. Í 3. gr. laganna kemur m.a. fram að störf æðstu stjórnenda teljist full störf og þeim óheimilt að sinna aukastörfum samhliða störfum í Stjórnarráði Íslands. Skv. 2. mgr. 3. gr. laganna getur forsætisráðherra veitt undanþágu frá þessu ef fyrirhugað aukastarf telst til mannúðarstarfa, kennslu- eða fræðistarfa, vísindarannsókna, listsköpunar eða annarra og tilfallandi starfa svo fremi að það hafi ekki áhrif á störf viðkomandi í Stjórnarráði Íslands og greiðslur fyrir aukastörfin teljast innan hóflegra marka. Skv. 3. gr. laganna skal beiðni um undanþágu afgreidd innan 30 daga frá því að hún berst og um málsmeðferð fer eftir stjórnslulögum eins og við getur átt. Fram kemur í almennt greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 64/2020 að bann við því að æðstu handhafar taki að sér aukastörf og við því að gerast hagsmunaverðir í tiltekinn tíma eftir að opinberum störfum lýkur feli í sér skerðingu á atvinnufrelsi en þess hafi verið gætt í öllum tilvikum að skilyrði skerðingar réttinda væru uppfyllt samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. að þau eru skert með lagaboði, skerðingin er nauðsynleg til að ná málefnalegu markmiði um að hagsmunaárekstur hafi ekki óeðlileg áhrif á störf æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins í þágu almannaheilla og vægari úrræði eru ekki til staðar til að ná því markmiði. Sex mánaða bann skv. 2. mgr. 5. gr. laganna við að gerast hagsmunaverðir tekur hins vegar ekki til aðstoðarmanna ráðherra þegar þeir láta af störfum.

2. *Hefur verið kannað hve margir sérfræðinga Stjórnarráðsins og opinberra háskóla selja vinnu sína til annarra aðila, svo sem með ráðgjöf, verktöku og skýrslugerðum? Hve margir gera það? Óskað er eftir sundurlíðun eftir fagsviðum, fjölda verkefna og fjárhæðum greiðslna vegna útseldrar vinnu.*

Hvað varðar sérfræðinga Stjórnarráðsins þá hefur slík könnun ekki verið framkvæmd. Hvað varðar sérfræðinga í opinberum háskólum þá heyrja opinberir háskólar undir málefna- svið háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og hefur fjármála- og efnahagsráðherra ekki upplýsingar um það hvort slík könnun hafi átt sér stað meðal sérfræðinga opinberra háskóla.

3. *Hvernig er hagsmunaskráningu sérfræðinga Stjórnarráðsins og opinberra háskóla háttað og hvernig er tryggt að aukastörf þeirra skaði ekki óhæði þeirra? Eru reglurnar sambærilegar því sem gildir annars staðar Norðurlöndum?*

Öll vinnsla persónuupplýsinga verður að falla undir eitthvert af heimildarákvæðum 9. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að auki verður vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga að samrýmast einhverju af þeim viðbótarskilyrðum sem fram koma í 1. mgr. 11. gr. laganna. Auk heimildar samkvæmt framangreindu verður vinnsla persónuupplýsinga að samrýmast öllum meginreglum 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018. Meginreglurnar kveða m.a. á um að persónuupplýsingar skuli unnar með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti gagnvart hinum skráða og að þær skuli vera nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Við mat á lögmæti vinnslu samkvæmt framangreindum ákvæðum verður einnig að líta til ákvæða í öðrum lögum sem við eiga hverju sinni.

Með hliðsjón af þeim lagaákvæðum sem vísað er til í svári við 1. tölul. fyrirspurnar hefur verið talið, m.a. út frá þeim persónuverndarsjónarmiðum sem fram koma hér að framan, að ekki sé hægt að viðhafa slíka hagsmunaskráningu með svo almennum hætti sem fyrirspurnin gerir ráð fyrir vegna almennra starfsmanna ríkisins nema samkvæmt skýrri heimild í lögum. Engin slík heimild er í lögum nr. 70/1996 en hvað varðar æðstu stjórnendur í Stjórnarráði Íslands kemur slík heimild fram í 7. gr. laga nr. 64/2020. Í henni er sett fram sú regla að forsætisráðherra hafi heimild til að halda skrá yfir tilkynningar um hagsmuni, gjafir og önnur friðindi skv. 1. og 2. mgr. 2. gr., undanþágur skv. 2. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 5. gr. og tilkynningar hagsmunavarða skv. 3. og 4. mgr. 4. gr. Birta skal skrá þessa á vef Stjórnarráðs Íslands en þó er óheimilt að birta opinberlega þann hluta sem tekur til skrifstofustjóra og sendiherra og er hann jafnframt undanþeginn upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum. Sama gildir um þann hluta sem tekur til maka og ólögráða barna á framfæri æðstu stjórnenda og aðstoðarmanna ráðherra og til kennitölu og starfsstöðvar hagsmunavarða. Forsætisráðherra getur þó ákveðið að birta upplýsingar þegar almannahagsmunir krefjast þess, þó ekki þann hluta sem tekur til maka og ólögráða barna á framfæri þeirra sem lögin fjalla um. Regla 7. gr. laganna hvílir á því sjónarmiði að hagsmunir þessara aðila af því að njóta friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, vegi þyngra en hagsmunir almennings af því að hafa aðgang að upplýsingum um hagsmuni þeirra. Upplýsingarnar eru engu að síður varðveittar hjá forsætisráðuneytinu sem getur þá látið hlutaðeigandi ráðuneyti vita af óeðlilegum hagsmunatengslum að eigin frumkvæði.

Hvað varðar sérfræðinga í opinberum háskólum þá heyrja opinberir háskólar undir málefna- svið háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og hefur fjármála- og efnahagsráðherra ekki upplýsingar um það hvort slík hagsmunaskráning eigi sér stað í opinberum háskólum.