

## Frumvarp til laga

### um varnir gegn hagsmunaárekstrum hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds í Stjórnarráði Íslands.

Frá forsætisráðherra.

#### 1. gr.

##### *Markmið og gildissvið.*

Markmið laga þessara er að takmarka eins og frekast er unnt áhrif hagsmunaárekstra á störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds sem starfa innan Stjórnarráðs Íslands.

Með æðstu handhöfum framkvæmdarvalds er í lögum þessum átt við ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra í Stjórnarráði Íslands. Þá gilda lögin einnig um aðstoðarmenn ráðherra eftir því sem nánar er mælt fyrir um í 2.–8. gr.

Með hagsmunavörðum er átt við einstaklinga sem tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra í atvinnuskyni.

#### 2. gr.

##### *Hagsmunaskráning og gjafir.*

Æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og aðstoðarmönnum ráðherra er skylt að tilkynna um eignir, skuldir, sjálfskuldarábyrgðir og aðrar ábyrgðir sínar hérlendis og erlendis auk sömu upplýsinga um maka þeirra og ólögráða börn á framfæri þeirra. Allar umtalsverðar breytingar á framangreindum upplýsingum skulu tilkynntar jafnóðum.

Æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og aðstoðarmönnum ráðherra er skylt að tilkynna um allar gjafir sem þeir fá í tengslum við starf sitt og öll önnur hlunnindi og fríðindi, hvaða nafni sem þau nefnast.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. er ekki skylt að tilkynna um:

- skuldir og ábyrgðir vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota,
- skuldir og ábyrgðir vegna bifreiða til eigin nota,
- skuldir og ábyrgðir vegna námslána,
- skuldir og ábyrgðir við viðskiptabanka, sparisjóði og aðrar lánastofnanir ef fjárhæð er undir 5 millj. kr.,
- gjafir, hlunnindi eða fríðindi í tengslum við starf að verðmæti undir 50.000 kr.

#### 3. gr.

##### *Aukastörf.*

Störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra teljast full störf. Þeim er óheimilt að sinna aukastörfum samhliða störfum fyrir Stjórnarráð Íslands.

Ráðherra getur veitt undanþágu frá 1. mgr. ef fyrirhugað aukastarf telst til mannúðarstarfa, kennslu- eða fræðistarfa, vísindarannsóknna, listsköpunar eða annarra og tilfallandi starfa svo

fremi sem það mun ekki hafa áhrif á störf viðkomandi fyrir Stjórnarráð Íslands og greiðslur fyrir aukastörfin teljast innan hóflegra marka. Beiðni um undanþágu skal afgreidd innan 30 daga frá því að hún berst. Um málsmeðferð fer eftir stjórnarsýslulögum eins og við getur átt.

## 4. gr.

*Hagsmunaverðir.*

Samskipti hagsmunavarða og stjórnvalda skulu ávallt byggja á málefnalegum sjónarmiðum og grundvallast á jafnræði.

Skylt er að skrá upplýsingar um samskipti stjórnvalda og hagsmunavarða í samræmi við ákvæði upplýsingalaga, laga um opinber skjalasöfn og laga um Stjórnarráð Íslands. Upplýsingar um aðkomu hagsmunavarða og annarra einkaaðila að samningu stjórnarfrumvarpa skal tilgreina í greinargerð með þeim.

Aður en hagsmunavörður leitast við að hafa áhrif á störf stjórnvalda fyrir hönd einkaaðila er honum skylt að tilkynna um sig og hlutverk sitt. Lögáðilum og félagasamtökum er heimilt að senda tilkynningu um einstaklinga sem sinna hagsmunagæslu í umboði þeirra. Í tilkynningu skal greina:

- a. nafn og kennitölu hagsmunavarðar,
- b. vinnuveitanda og starfsstöð,
- c. hlutverk, þ.e. fyrir hönd hvaða aðila hagsmunavörður kemur fram og helstu hagsmuni þeirra. Taka skal fram hvort hlutverkið er viðvarandi eða tilfallandi og hvenær gert er ráð fyrir að því ljúki.

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. er hagsmunavörðum ekki skylt að tilkynna um sig og hlutverk sitt vegna meðferðar mála á grundvelli stjórnarsýslulaga.

## 5. gr.

*Starfsval að loknum opinberum störfum.*

Þegar æðstu handhafar framkvæmdarvalds og aðstoðarmenn ráðherra láta af störfum fyrir Stjórnarráð Íslands er þeim óheimilt að nota upplýsingar sem þeir höfðu aðgang að í krafti starfs síns fyrir hið opinbera sér eða öðrum til óeðlilegs ávinnings.

Æðstu handhöfum framkvæmdarvalds er óheimilt að gerast hagsmunaverðir, sbr. 3. mgr. 1. gr. og 4. gr., í sex mánuði eftir að störfum þeirra fyrir Stjórnarráð Íslands lýkur.

Ráðherra getur veitt undanþágu frá 2. mgr. ef ljóst er að lítil eða engin hættu er á hagsmunarárekstrum, t.d. þegar fyrirhugað starf er eðlisólíkt því opinbera starfi sem viðkomandi sinni áður. Beiðni um undanþágu skal afgreidd innan 30 daga frá því að hún berst. Um málsmeðferð fer eftir stjórnarsýslulögum eins og við getur átt.

Ef ráðherra synjar um undanþágu skv. 3. mgr. skal beiðandi halda óbreyttum launakjörum er fyrra starfi fylgdu út sex mánaða biðtíma eða þar til hann tekur við öðru starfi. Ef launin í nýja starfinu eru lægri skal greiða honum launamismuninn til loka sex mánaða tímabilsins.

## 6. gr.

*Ráðgjöf og eftirlit.*

Ráðherra sinnir almennri ráðgjöf og eftirliti um hagsmunaskráningu og gjafir, hagsmunaverði, aukastörf og starfsval að loknum opinberum störfum skv. 2.–5. gr.

Ráðherra getur að eigin frumkvæði tekið til skoðunar tilvik þar sem grunur er um brot æðstu handhafa framkvæmdarvalds, annarra en ráðherra, sem og aðstoðarmanna ráðherra á ákvæðum 2.–5. gr. Ef niðurstaða athugunarinnar er að brot hafi átt sér stað eða líklega átt sér stað skal ráðherra tilkynna hlutaðeigandi ráðuneyti um niðurstöðu sína.

## 7. gr.

*Varðveisla og birting upplýsinga.*

Ráðherra heldur skrá yfir tilkynningar um hagsmuni, gjafir og önnur fríðindi skv. 1. og 2. mgr. 2. gr., undanþágur skv. 2. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 5. gr. og tilkynningar hagsmunavarda skv. 3. mgr. 4. gr.

Skrárnar skulu birtar almenningi á vef Stjórnarráðs Íslands.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er óheimilt að birta opinberlega þann hluta skrána sem tekur til skrifstofustjóra, sendiherra og aðstoðarmanna ráðherra og er hann jafnframt undanþeginn upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum. Sama gildir um þann hluta skrána sem tekur til maka og ólöggráða barna á framfæri æstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra.

## 8. gr.

*Reglugerðarheimild.*

Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um viðmið tengd skráningu og birtingu upplýsinga um hagsmuni, gjafir, fríðindi og hlunnindi skv. 2. gr., heimil aukastörf skv. 3. gr., viðmið um það hvenær hagsmunavörðum er skylt að tilkynna um sig og hlutverk sitt skv. 4. gr. og viðmið um veitingu undanþágu frá biðtíma skv. 5. gr.

Þá er ráðherra heimilt með reglugerð að kveða á um að aðrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands en þeir sem tilgreindir eru í 2. mgr. 1. gr. skuli tilkynna næsta yfirmanni skriflega um tiltekna hagsmuni sína, fríðindi, hlunnindi, gjafir og aukastörf. Hvert ráðuneyti heldur skrá yfir tilkynningar starfsmanna sinna samkvæmt framangreindu en óheimilt er að birta þær almenningi og þær eru jafnframt undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum.

## 9. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2021.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Starfsmönnum Stjórnarráðs Íslands sem lög þessi taka til er heimilt að sinna aukastörfum sem þeir hafa með höndum við gildistöku laganna án þess að afla til þess undanþágu skv. 2. mgr. 3. gr.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu. Traust og heilindi eru undirstöður vandaðra stjórnsýsluhátta og lýðræðislegra stjórnarhátta. Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, dags. 30. nóvember 2017, er lögð áhersla á traust og gegnsæi. 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, fjármálagæði, stjórnmalum 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.

Með frumvarpinu er lagt til að settar verði skýrari reglur um skráningu hagsmuna og hagsmunaárekstra æðstu handhafa framkvæmdarvalds sem starfa innan Stjórnarráðs Íslands. Undir gildissvið frumvarpsins falla því ráðherrar, ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar og sendiherrar. Þá tekur hluti ákvæðanna til aðstoðarmanna ráðherra. Stjórnvöld eru handhafar framkvæmdarvalds ásamt forseta Íslands skv. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Frumvarpið tekur því til þeirra aðila sem sinna æðstu störfum innan Stjórnarráðsins, þ.e. til ráðherra og þeirra sem skipaðir eru af ráðherra og vinna í nánnum tengslum við ráðherra og ríkisstjórn. Afar mikilvægt er að tryggja að sem allra fæstir utanaðkomandi þættir raski hæfni þeirra til að sinna þeim mikilvægu störfum sem þeim eru falin við framkvæmd laga í víðtækri merkingu og annarra opinberra verkefna.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Löggjöf með virku eftirlitskerfi til varnar hagsmunaárekstrum, sem inniheldur ákvæði um hagsmunaskráningu og gjafir, hagsmunaverði, aukastörf og 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 skýrslu GRECO (*Group of States against Corruption*), samtaka ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu, um fimmtu úttekt samtakanna á Íslandi frá mars 2018, er fjallað um „æðstu“ handhafa framkvæmdarvalds (hér er átt við æðstu starfsmenn innan Stjórnarráðs Íslands en ekki æðsta handhafa framkvæmdarvalds sem samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er forseti Íslands). Þar er eftirfarandi tilmælum í fimm liðum m.a. beint til Íslands:

1. Reglur verði settar um samskipti æðstu handhafa framkvæmdarvalds við hagsmunaverði (e. lobbyists) og aðra sem leitast við að hafa áhrif á störf stjórnvalda.
2. Endurskoðaðar verði reglur um aukastörf æðstu handhafa framkvæmdarvalds þar sem lýst verði í meiri smáatriðum hvaða störf eru heimil og hver ekki.
3. Sett 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.
4. Sett verði reglur um starfsval æðstu handhafa framkvæmdarvalds þegar þeir láta af störfum fyrir stjórnvöld.
5. Hagsmunaskráningarkerfi æðstu handhafa framkvæmdarvalds verði þróað frekar, sér í lagi með því annars vegar að birta upplýsingar um eignir og framlög til viðkomandi og um skuldir og hins vegar að 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 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 jafnframt ákveðið að endurskoða hagsmunaskráningarkerfi Stjórnarráðsins. Gengið var út frá því í upphafi að endurskoðunin lyti að því hvaða starfsmönnum skuli skylt að skrá hagsmuni, hvort gera eigi ráð fyrir upplýsingagjöf og trúnaði í vissum tilvikum og hversu víðfeðm skráningarskyldan ætti að vera, til að mynda hvort skráning eigi að taka til hagsmuna maka og ólöggráða barna viðkomandi.

Í september 2018 skilaði starfshópur forsætisráðherra um eflingu traust á stjórnámálum og stjórnsýslu skýrslu en starfshópurinn var skipaður í janúar sama ár. Starfshópnum var ætlað að fjalla um hvaða þættir hafi áhrif á traust almennings á stjórnámálum og stjórnsýslu 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 almannabágu og takast á við hagsmunaárekstra í tengslum stjórnsýslu og atvinnulífs. Í skýrslunni voru gerðar tillögur til stjórnvalda í níu liðum auk undirliða, m.a. varðandi hagsmunaárekstra og hagsmunaskráningu. Lagt var til að settar yrðu skýrar og samræmdar reglur um hagsmunaskráningu ráðherra sem nái til fleiri þátta en núverandi reglur gera, t.d. skulda, og taki einnig til maka og ólöggráða barna. Hvað varðar samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavörslu (e. lobbyism) og starfsval í kjölfar opinberra starfa lagði starfshópurinn til þrjú þættar tillögur:

1. Þeim aðilum sem hafa atvinnu af því að tala máli hagsmunaaðila gagnvart stjórn mála- og embættismönnum verði gert að skrá sig sem hagsmunaverði.
2. Hafin verði vinna við gerð reglna um samskipti við hagsmunaaðila og fram kemur að slíkar reglur þurfi að tryggja fullt gagnsæi um samskiptin.
3. Settari verði reglur um starfsval eftir opinber störf sem komi í veg fyrir að starfsfólk stjórnsýslu eða kjörnir fulltrúar gangi inn í störf hjá einkaaðilum 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.

Frumvarpinu er ætlað að ná utan um og taka til framangreindra atriða. Hvorki eru fyrir hendi almenn lög né stjórnvaldsfyrirmæli sem 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 hagsmunaárekstra. Gildissvið ákvæðanna er þó takmarkað þar sem kaflinn tekur einvörðungu til þess þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvæðanir 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 geyma lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, reglur um ýmis réttindi og skyldur starfsmanna Stjórnarráðsins. Þó ber að áréttta að óskráðar meginreglur um hæfi gilda í mörgum tilvikum þar sem skráðum reglum sleppir. Framangreindar reglur um hæfi, réttindi og skyldur opinberra starfsmanna eru mikilvægar en þær eru ekki eins skýrar og gagnsæjar og æskilegt er að því er varðar æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Ekki er ástæða til að draga í efa að þeir reyni almennt að vera réttisýnir í starfi sínu, sbr. 14. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, eða greini frá vanhæfi sínu þegar það á við, 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 réttisýni hans eða hæfi.

Hvað hagsmunaskráningu varðar kemur fram í siðareglum ráðherra nr. 1250/2017 að ráðherrar upplýsi um fjárhagsleg hagsmunatengsl eða önnur slík tengsl sem valdið geta 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 skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu, sem vitnað hefur verið til að framan, kemur fram að reglur um hagsmunaskráningu

æðstu handhafa framkvæmdarvalds tryggi ekki að upplýsingar um raunveruleg hagsmunatengsl séu skráðar og birtar þar sem þær taki ekki tillit til skulda og annarra skuldbindinga, til að mynda maka og barna á forræði viðkomandi. Í skýrslunni kemur fram að í nágrannalöndum okkar hafa reglur um hagsmunaskráningu ráðherra, æðstu embættismanna og kjörinna fulltrúa þróast í þá átt að gerðar eru auknar kröfur um veitingu upplýsinga um eigin fjárhagsmálefni og nátengdra aðila. Í Danmörku er til að mynda gerð sú krafa að ráðherra upplýsi um fjárhagshagsmuni sína og maka og birti upplýsingarnar opinberlega. Tilkynna skal um stöður sem ráðherra eða maki hans hafa gegnt undanfarin fimm ár, fyrirtæki í þeirra eigu sem hafa veltu yfir 50.000 d. kr. á ári (u.þ.b. 900.000 ísl. kr. m.v. gengi í september 2019), hlutabréfaeign ráðherra og maka og aðra hagsmuni þeirra af rekstri fyrirtækja, samninga ráðherra við fyrri vinnuveitendur eða til framtíðar og aðild að félögum eða samtökum. Upplýsingarnar eru birtar á vefsvæði danska forsætisráðuneytisins undir yfirskriftinni „persónulegir fjárhagslegir hagsmunir ráðherra o.s.frv.“ (d. Ministrenes personlige økonomiske interesser mv.) og eru þær uppfærðar árlega.

Hvað aukastörf varðar segir í gildandi siðareglum ráðherra 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. Skyldu til að halda skrá um gjafir til ráðherra er að finna í siðareglum ráðherra. Skrár um gjafir eru aðgengilegar á vefum 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.

Lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, og ákvæði 26. og 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, innihalda reglur 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 voru á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Í skýrslu starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu kemur fram að talsverðar umræður hafi skapast um hagsmunavörslu annars staðar á Norðurlöndum á undanförunum árum. Á norska Stórþinginu hafi verið lagðar fram tillögur um að þingið setji reglur um skráningu við samskipti við hagsmunaverði en þær hafi ekki verið samþykktar. Sömuleiðis hafi tillögur um skráningu hagsmunavarða verið til umræðu í Svíþjóð. Þá hafi að undanförunu skapast vilji til að setja á fót skrá yfir hagsmunaverði í Finnlandi sem og að setja sameiginlegar reglur sem eigi að gilda um störf þeirra. Samkvæmt úttekt Evrópuþingsins frá desember 2016 hafði þá verið komið á fót skrá yfir hagsmunaverði í 12 aðildarríkjum ESB, þ.e. Bretlandi, Írlandi, Frakklandi, Hollandi, Þýskalandi, Ítalíu, Póllandi, Litháen, Austurríki, Slóveníu, Króatíu og Rúmeníu. Loks hefur Evrópusambandið sjálft komið á fót skrá yfir hagsmunaverði (e. Transparency Register) þar sem hagsmunaverðir og hagsmunaaðilar tilkynna m.a. um markmið starfseminnar, löggjafarstörf Evrópuþingsins sem þeir hafa gert tilraun til að hafa áhrif á og fjárveitingar sem þeir hafa fengið frá stofnunum ESB.

Með þeim aðgerðum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, og nánar verður lýst hér á eftir, er stefnt að því að bæta traust almennings til stjórnamála og stjórnsýslu. Aukið traust á stjórnámálum 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. Traust þarf að ríkja um störf og starfshætti innan Stjórnarráðs Íslands enda getur vantraust almennings á stjórnvöldum skapað óstöðugleika í samfélaginu eins og lýst er í

skýrslu starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnarsýslu. Það að aðhafast ekkert, þ.e. að láta hjá líða að setja þær lagareglur sem frumvarpið tekur til, myndi einnig valda því að Ísland teldist ekki hafa farið að tilmælum GRECO í fimmtu úttekt samtakanna á Íslandi.

Nokkrar mögulegar leiðir við lagasetningu voru skoðaðar og þá einkum hvort rúma ætti ákvæðin innan gildandi lagabálka, og þá hvar, eða hvort heppilegra þætti að smíða nýja heildstæða löggjöf um úrlausnarefnið. Skoðað var hvort rými fyrir lagaákvæðin væri 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. Að endingu var ákveðið að best færi á því að reglur um efnið væru settar í sérlög.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til nýjar reglur sem taka til ráðherra, aðstoðarmanna ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra og fjalla um hagsmunaskráningu og gjafir, samskipti við hagsmunaverði, aukastörf, starfsval að loknum opinberum störfum og eftirlit með því að farið verði eftir hinum nýju lagaákvæðum.

Æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og aðstoðarmönnum ráðherra er með frumvarpinu gert að tilkynna opinberlega um tiltekna hagsmuni og gjafir. Forsætisráðuneytið heldur skrá yfir upplýsingarnar og birtir þær almenningi að hluta. Einnig eru í frumvarpinu settar fram skýrari reglur um aukastörf en nú gilda, þ.e. hvaða aukastörf og verkefni samrýmast störfum framangreindra aðila og hver ekki og um opinbera skrá yfir þau. Frumvarpið inniheldur jafnframt reglur um takmarkanir á starfsvali handhafa framkvæmdarvalds að opinberum störfum loknum, þ.e. bann við því að þeir gerist hagsmunaverðir í tiltekinn tíma. Þá á með frumvarpinu að koma á fót skrá yfir hagsmunaverði sem verður gert skylt að tilkynna stjórnvöldum sérstaklega um sig og hlutverk sitt.

Eftirliti, ákvörðunartöku og ráðgjöf með reglunum er komið fyrir hjá forsætisráðuneytinu. Kveðið er á um það í frumvarpinu að forsætisráðherra geti með reglugerð mælt fyrir um að öðrum starfsmönnum Stjórnarráðs Íslands, þ.e. öðrum en þeim sem hinar nýju reglur taka til með beinum hætti, verði gert skylt að tilkynna innan síns ráðuneytis um tiltekna hagsmuni, gjafir, aukastörf, fríðindi o.fl. Gert er ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðuneyti varðveiti skrá yfir upplýsingarnar. Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins verður gerð nánari grein fyrir öllum þessum atriðum.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Hluti þeirra reglna sem frumvarpið hefur að geyma tengist ákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, einkum ákvæði 71. gr. um friðhelgi einkalífs, tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. og atvinnufrelsisákvæði 75. gr., sbr. 8. og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem er lögfestur á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994. Skylda manna til að tilkynna opinberlega um eignir sínar og skuldir telst vafalaust skerðing á friðhelgi einkalífs þeirra og jafnframt skerðing á rétti til að tjá sig ekki um tiltekin atriði, þ.e. svokölluðu neikvæðu tjáningarfrelsi. Þá felur bann við því að æðstu handhafar taki að sér aukastörf og við því að gerast hagsmunaverðir í tiltekinn tíma eftir að opinberum störfum lýkur í sér skerðingu á atvinnufrelsi. Skylda hagsmunavarda til að tilkynna opinberlega um að þeir gæti hagsmuna tiltekinna einkaaðila gagnvart stjórnvöldum kann einnig að teljast fela í sér skerðingu á framangreindum réttindum. Í öllum tilvikum er hins vegar gætt að því að skilyrði skerðingar réttinda séu uppfyllt samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. að þau eru skert með lagaboði, skerðingin er nauðsynleg til að ná málefnalegu markmiði um að hagsmunaárekstrar hafi ekki óeðlileg áhrif á störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds í þágu almannaheilla og vægari úrræði eru

ekki til staðar til að ná því markmiði. Í tilviki skerðingar á atvinnufrelsi er jafnframt gert ráð fyrir að undanþágur verði veittar nema þar sem skerðingin er talin nauðsynleg og réttur til biðlauna verndaður á meðan bann við því að gerast hagsmunavörður er í gildi. Verður því að telja að reglur frumvarpsins samræmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu.

## 5. Samráð.

Frumvarpið var sem fyrr segir samið í forsætisráðuneytinu. Elín Ósk Helgadóttir lögfræðingur kom að gerð þess á grundvelli verksamnings við ráðuneytið. Efnt var til opins samráðs um áform um lagasetningu og mat á áhrifum í samráðsgátt stjórnvalda þann 3. júlí 2019 (mál nr. S-168/2019). Samráðið stóð yfir í tvær vikur. Umsagnir við áformin bárust frá Samtökum atvinnulífsins, dags. 11. júlí 2019, Hagsmunasamtökum heimilanna, dags. 31. júlí 2019, og Árna Má Jenssini, dags. 31. júlí 2019. Umsögn Samtaka atvinnulífsins er þríþætt. Hvað hagsmunaverði varða telja samtökin ekki þörf á því að taka upp skráningu hagsmunaaðila hér á landi. Samtökin eru andvíg því að sett séu almenn yfirgripsmikil ákvæði í lög um takmörkun á almennu atvinnufrelsi starfsmanna Stjórnarráðsins eða kjörinna fulltrúa. Frekar þurfi að skilgreina hvaða upplýsingar viðkomandi búi yfir og hvaða upplýsingar þurfi sérstaka vernd. Í því sambandi er bent á samkeppnisákvæði í vinnusamningum sem byggð séu á heimild í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936. Loks er bent á að fram komi í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að átak skuli gert í einföldun regluverks.

Fram kemur í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna að samtökin séu í aðalatriðum fylgjandi áformunum og telja þau til þess fallin að auka traust á stjórnámálum og stjórnsýslu. Þau fjalla efnislega um áformin og leggja ríka áherslu á að tryggja þurfi að stjórnvöld, með hagsmuni almennings að leiðarljósi, gæti ávallt fyllsta jafnræðis meðal ólíkra hagsmunaaðila í öllu opinberu samráði.

Í umsögn Árna Mús Jenssonar kemur m.a. fram að áformin séu fagnaðarefni fyrir alla Íslendinga. Í umsögninni, sem er í fimm meginliðum, er fjallað með ítarlegum hætti efnislega um áformin. Bent er á tillögur Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá sem í einhverjum tilvikum taki á áþekktum atriðum og umfjöllun um þá þætti í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði.

Efnt var til tveggja vikna opins samráðs um drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda þann 18. nóvember 2019 (mál nr. S-284/2019). Umsagnir bárust frá Rögnum Ragnari Símonarsyni, dags. 1. desember 2019, og Samtökum atvinnulífsins, dags. 2. desember 2019. Í umsögn Rögnum Ragnars eru gerðar athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins og það fyrirkomulag að 2. mgr. 6. gr. taki ekki til ráðherra.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur í upphafi fram að samtökin telji jákvætt að settar verði skýrar reglur um æðstu handhafa framkvæmdarvalds og styðji að frumvarpið verði að lögum að teknu tilliti til nokkurra athugasemda. Hvað hagsmunaverði varðar telja samtökin að ákvæðin verði að ná til allra sem koma fram sem gæslumenn hagsmuna, hvort sem tengslin við einkaaðila eru bein eða óbein, augljós eða dulin. Óljóst sé hvort skráning hagsmunavarða nái einungis til samskipta við Stjórnarráð Íslands eða einnig til annarra stjórnvalda, sveitarfélaga og opinberra hlutafélaga. Samtökin leggja áherslu á að skráning verði á einum stað, hún verði almenn og gildi gagnvart öllum stjórnvöldum sem ætlunin sé að ná til. Þá benda Samtök atvinnulífsins í dæmaskyni á að hjá samtökunum starfi um 30 manns og fjöldi einstaklinga til viðbótar sé tilnefndur til starfa í nefndum og ráðum. Aðeins lítill hluti þessa fólks hafi það að aðalstarfi að tala máli samtakanna gagnvart Stjórnarráði Íslands sem sé skilgreiningin á hagsmunaverði samkvæmt frumvarpinu. Skýra þurfi þetta betur áður en frumvarpið verði lagt fyrir



Alþingi, einnig með hliðsjón af því að gert sé ráð fyrir því að hlutverk hagsmunavardar geti verið viðvarandi eða tilfallandi. Samtökin telja einnig mikilvægt að þau geti tilkynnt um þá sem sinna hagsmunagæslu fyrir sína hönd og sú ábyrgð verði ekki lögð á einstaklinga sem taka að sér hlutverk fyrir samtökin. Samtök atvinnulífsins telja að fyrirtæki sem sinna almannatengslum, lögfræðistofur og ráðgjafafyrirtæki eigi að geta tekið fram í samskiptum sínum við stjórnvöld hverjir séu viðskiptavinir í hverju tilviki og það sé nægjanlegt til að uppfylla skilyrði frumvarpsins um skráningu. Einnig telja samtökin 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 séu undirliggjandi. Þetta eigi t.d. við um sérstakar ráðgjafastofnanir sem háskóladeildir hafi stofnað og einstaka starfsmenn háskólanna sem hafi sent frá sér álit á málum sem unnin voru gegn greiðslu án þess að hagsmunatengslanna sé getið.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur loks fram að samtökin telja að reglugerðarheimild frumvarpsdraganna sé of opin. Nauðsynlegt sé að leyst verði úr sem flestum álitæfnum í laga-textanum sjálfum. Þá er fjallað um ákvæði frumvarpsins sem girða fyrir að æðstu handhafar framkvæmdarvalds gerist hagsmunaverðir eftir að störfum þeirra fyrir Stjórnarráðið lýkur. Slík ákvæði megi ekki vera of almennt orðuð og eðlilegra sé að bannið eigi aðeins við fyrirfram í ákveðnum tilvikum, t.d. hjá þeim starfsmönnum sem búa yfir sérstökum trúnaðarupp lýsingum.

Í tilefni af umsögnunum voru gerðar ýmsar breytingar á frumvarpinu. Með vísan til ábendinga Samtaka atvinnulífsins voru t.d. felldar út tilvísanir til þess að hagsmunavörður þyrfti að tala máli einkaaðila „að aðalstarfi“ og bætt við ákvæði um að lögaðilar og félagsamtök geti annast skráningu fyrir hönd einstaklinga sem starfa í umboði þeirra. Þá var skerpt á skýringum í greinargerð, til að mynda varðandi gildissvið ákvæða um tilkynningarskyldu hagsmunavarda.

## 6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum má búast við óverulegum útgjöldum vegna kynningar og fræðslu um efni frumvarpsins. Þá má búast við því að verkefni sem frumvarpið kveður á um kalli á vinnu við eftirlit. Ekki er gert ráð fyrir að til ráðninga þurfi að koma vegna þessa. Þá getur réttur til biðlauna skapast hjá einhverjum starfsmönnum sem verður gert óheimilt að færa sig úr starfi fyrir Stjórnarráð Íslands í tiltekin störf hjá einkaaðilum. Ekki er gert ráð fyrir að um mörg tilvik verði að ræða eða færri en eitt á ári. Hvað efnahagsáhrif og áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði varðar munu ákvæði frumvarpsins í einhverjum tilvikum hafa í för með sér tímabundna takmörkun á að fyrirtæki geti ráðið til sín opinbera starfsmenn, þ.e. að starfsmenn geti þurft að bíða í allt að sex mánuði með að hefja störf þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi. Þegar samfélagslegur ávinningur er veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn verður hins vegar að telja að löggjöf með virku eftirlitskerfi til varnar hagsmunaárekstrum sé til þess fallin að skapa traust og tryggja eins og frekast er unnt að æðstu handhafar framkvæmdarvalds innan Stjórnarráðs Íslands vinni störf sín í þágu almennings af heilindum.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í ákvæðinu er markmiði frumvarpsins lýst og gildissvið þess afmarkað, þ.e. til hvaða aðila ákvæðum þess er ætlað að taka.

Í 1. mgr. segir að markmiðið sé að takmarka eins og frekast er unnt áhrif hagsmunaárekstra á störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds sem starfa innan Stjórnarráðs Íslands. Rétt er að

taka fram að lagasetning getur aldrei komið í veg fyrir að hagsmunaárekstrar komi upp í starfsemi framkvæmdarvaldsins og reglur af því tagi sem hér er lagt til að verði settar geta heldur ekki tryggt að slíkir árekstrar hafi engin áhrif á starfsemina. Reglurnar geta hins vegar lágmarkað líkur á skaðlegum áhrifum hagsmunaárekstra með því að gefa æðstu handhöfum framkvæmdarvalds skýran ramma til að miða háttsemi sína við og mæla fyrir um skráningu og birtingu tiltekinna upplýsinga til að eftirlitsaðilar og almenningur geti veitt þeim aðhald.

Í 2. mgr. eru þeir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands sem frumvarpið tekur til taldir upp. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum skv. 14. gr. stjórnarskrár og 1. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, hver á sínu málefnasviði. Þá stýra ráðuneytisstjórnar ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra og í forföllum þeirra gegna skrifstofustjórnar störfum ráðuneytisstjóra, sbr. 1. mgr. 16. gr. sömu laga. Ráðuneytisstjórnar og skrifstofustjórnar eru skipaðir af ráðherra að fengnu mati hæfnisnefndar, sbr. 1. mgr. 19. gr. sömu laga, meðan aðrir starfsmenn eru ráðnir. Þá eru aðstoðarmenn ráðherra ráðnir beint af ráðherra skv. 1. mgr. 22. gr. sömu laga. Sendiherrar eru skipaðir beint af ráðherra á grundvelli 9. gr. laga um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, meðan aðrir starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru ráðnir. Um er að ræða hópa aðila sem gegna æðstu störfum innan Stjórnarráðs Íslands og þá sem alla jafna fara með vald til töku ákvarðana. Aðstoðarmenn ráðherra standa þar fyrir utan en vegna eðlis starfs þeirra og náinna tengsla við ráðherra er rétt að þeir falli undir lögin upp að ákvæðnu marki.

Í 3. mgr. er hugtakið hagsmunavörður skilgreint. Með hugtakinu er átt við einstaklinga sem tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra í atvinnuskyni. Með því að afmarka hugtakið við einstaklinga eru ýmis félagasamtök og fyrirtæki, sem í daglegu tali eru nefnd hagsmunasamtök, strangt til tekið undanskilin reglum frumvarpsins, sbr. einkum 4. gr., en einstakir starfsmenn þeirra geta hins vegar borið skyldur samkvæmt ákvæðinu. Með stjórnvöldum er átt við þá aðila sem fara með framkvæmdarvald á Íslandi, þar á meðal ráðuneyti, lægra sett stjórnvöld, sjálfstæðar ríkisstofnanir og stjórnsýslunefndir, svo og sveitarstjórnir. Samkvæmt framangreindu falla samskipti hagsmunavarða við handhafa löggjafar- og dómsvalds utan marka lagasetningarinnar en með hliðsjón af reynslu af framkvæmd ákvæða frumvarpsins má taka til skoðunar að setja samræmdar reglur um öll samskipti hagsmunavarða við handhafa ríkisvalds.

#### Um 2. gr.

Ákvæðið fjallar um hagsmunaskráningu og gjafir æðstu handhafa framkvæmdarvalds innan Stjórnarráðs Íslands.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um þá meginreglu að æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og aðstoðarmönnum ráðherra verði skylt að tilkynna um eignir, skuldir, sjálfskuldarábyrgðir og aðrar ábyrgðir sínar hérlendis og erlendis auk sömu upplýsinga um maka og ólögráða börn á þeirra framfæri. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra með því að upplýsingar um raunveruleg hagsmunatengsl æðstu handhafa framkvæmdarvalds séu skráðar og fyrirliggjandi í Stjórnarráði Íslands. Ástæðan fyrir því að ákvæðinu er einnig ætlað að ná til maka og barna á framfæri viðkomandi starfsmanna er til að koma í veg fyrir að hægt sé að fela hagsmunatengsl með því að færa eignir eða skuldir yfir á þessa aðila. Við mat á því hvaða eignir og skuldir skuli tilkynna um var litið til núgildandi reglna um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings. Hugtakið eignir ber í samræmi við reglurnar að skilja sem svo að átt sé við fasteignir og eignarhluti í félögum, þ.m.t. einkahlutafélögum, hlutafélögum, sameignarfélögum, samlagsfélögum, sjálfseignarstofnunum í atvinnurekstri og önnur skyld eignarréttindi. Ekki er því skylt að tilkynna um eignir í lausafé.

Af 7. gr. frumvarpsins leiðir að tilkynningunum ber að beina til forsætisráðherra sem heldur skrá yfir þær og birtir tilteknar upplýsingar úr skránni opinberlega. Loks er mælt fyrir um að allar umtalsverðar breytingar á upplýsingunum skulu tilkynntar jafnóðum. Með áskilnaðinum um að breytingar þurfi að vera umtalsverðar er átt við að ekki þurfi að tilkynna minni háttar breytingar á borð við þær sem leiðir af afborgunum af skuldum eða breytingar vegna vaxta og vísitölubindingar.

Í 2. mgr. er lögð skylda á æðstu handhafa framkvæmdarvalds innan Stjórnarráðsins og aðstoðarmenn ráðherra til að tilkynna forsætisráðuneytinu um allar gjafir sem þeir fá í tengslum við starf sitt og önnur hlunnindi og fríðindi, hvaða nafni sem þau nefnast.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um undanþágur frá skyldum til tilkynningar skv. 1. og 2. mgr. í fimm staflíðum. Einkum er um að ræða tilteknar skuldir og ábyrgðir sem eru þess eðlis að afar ólíklegt sé að þær valdi hagsmunaárekstrum. Þá er ekki skylt að tilkynna um gjafir, hlunnindi eða fríðindi sem viðkomandi fær að verðmæti undir 50.000 kr. Fjárhæðin er í samræmi við gildandi reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings. Athuga ber að heimilt er en ekki skylt að tilkynna um upplýsingarnar sem taldar eru upp í staflíðunum.

#### Um 3. gr.

Ákvæðið fjallar um aukastörf æðstu handhafa framkvæmdarvalds innan Stjórnarráðs Íslands.

Í 1. mgr. er kveðið á um að störf æðstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra teljist full störf. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum að framan benti starfshópur forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu á að ekki séu til staðar skýrar reglur um aukastörf æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Störf þeirra eru æðstu störf innan stjórnsýslunnar og krefjast jafnan mikils tíma og fullrar athygli þeirra sem þeim sinna. Því er ekki talið eðlilegt að viðkomandi hafi önnur störf á hendi nema að litlu leyti. Hér er því kveðið á um meginregluna um að aukastörf séu ekki heimil samhliða störfum æðstu handhafa framkvæmdarvalds.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um undantekningar frá meginreglunni. Ekki er með tæmandi hætti hægt að telja upp aukastörf sem samrýmast störfum æðstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra fyrir hið opinbera og er því farin sú leið að veita forsætisráðherra heimild til að kveða á um undanþágur eftir beiðni hverju sinni. Rétt þykir að taka fram að sendiherrum ber með vísan til 14. gr. laga um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, að afla samþykkis utanríkisráðherra vegna aukastarfa. Eðlilegt er að samþykkis utanríkisráðherra verði aflað áður en beiðni verður send til forsætisráðherra. Þetta verklag getur eftir atvikum talist eðlilegt í tilviki annarra æðstu handhafa framkvæmdarvalds innan Stjórnarráðsins. Í ákvæðinu eru talin upp dæmi um aukastörf sem samrýmast handhöfn framkvæmdarvalds, þ.e. mannúðarstörf, fræðslu- og kennslustörf, vísindarannsóknir og listsköpun en flokkarnir taka m.a. mið af því sem horft hefur verið til um heimild forseta Íslands til aukastarfa, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í tilvikum utan flokkanna sem taldir eru upp í dæmaskyni hefur ráðherra jafnframt heimild til að veita undanþágur vegna annarra tilfallandi aukastarfa. Í öllum tilvikum er gerð krafa um að greiðslur fyrir aukastörfin teljist innan hóflegra marka. Mat á því hvað teljast hóflegar greiðslur fer eftir eðli og umfangi aukastarfs hverju sinni en ítreka ber að mjög umfangsmikil aukastörf samrýmast tæplega opinberu hlutverki æðstu handhafa framkvæmdarvalds. Mikilvægt er að beiðni um undanþágur séu afgreiddar tiltölulega fljótt og er því mælt fyrir um að beiðni skuli afgreiða innan

30 daga frá því að hún berst. Loks er mælt fyrir um að við meðferð beiðni skuli farið eftir stjórnslulögum eftir því sem við á.

#### Um 4. gr.

Ákvæðið fjallar um hagsmunaverði, þ.e. þá aðila sem tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum í atvinnuskyni, sbr. 3. mgr. 1. gr.

Í 1. mgr. segir að samskipti hagsmunavarða og stjórnvalda skuli ávallt byggja á málefnalegum sjónarmiðum og grundvallast af jafnræði. Með orðalaginu er vísað til þess að stjórnvöldum beri að gæta jafnræðis í störfum sínum og er almennt óheimilt að draga taum eins aðila umfram aðra. Þeim ber því að gæta þess að hagsmunaverðir og aðrir einkaaðilar hafi ekki óeðlileg áhrif á framkvæmd opinberra starfa. Á hinn bóginn er eðlilegt og sjálfsagt að stjórnvöld taki tillit til þarfa og væntinga þeirra aðila sem ákvarðanir stjórnvalda hafa áhrif á, þ.e. aðila sem nefnast gjarnan hagsmunaaðilar í daglegu tali. Það er heldur ekkert óeðlilegt við það að slíkir aðilar feli hagsmunavörðum að gæta hagsmuna sinna, bæði almennt og í einstökum málum. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum að framan er þetta eitt þeirra atriða sem lögð er rík áhersla á í tillögum starfshóps forsætisráðuneytisins um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnslu frá september 2018. Tekið er fram að það er m.a. eitt af hlutverkum þessara aðila að reyna að hafa áhrif á störf stjórnvalda og því sé nauðsynlegt að mótaður sé rammi um samskipti þeirra og stjórnvalda. Hlutverk hagsmunaaðila getur verið mikilvægt þegar kemur að undirbúningi laga- eða reglusetningar, ákvörðunartöku, samningagerðar og allra annarra starfa stjórnvalda en það er ekki síður mikilvægt að gagnsæi ríki um það. Stjórnvöld, almenningur og aðrir hagsmunaverðir þurfa að geta séð hvaða áhrif hagsmunaverðir hafa á stjórnvöld til góðs en einnig þarf að ná utan um þau tilvik þegar hagsmunaaðilar reyna að hafa áhrif á stjórnvöld með óeðlilegum hætti. Reglur frumvarpsins miða því ekki að því að hindra störf hagsmunavarða heldur einungis að tryggja eins og kostur er að samskipti stjórnvalda við hagsmunaverði byggist á lögmætum og málefnalegum grunni og að upplýsingar um samskiptin séu aðgengileg almenningi.

Í samræmi við framangreint kemur fram í 2. mgr. að skylt sé að skrá upplýsingar um samskipti stjórnvalda og hagsmunavarða, þ.e. halda þeim til haga í málaskrá stjórnvalds, í samræmi við ákvæði upplýsingalaga, laga um opinber skjalasöfn og laga um Stjórnarráð Íslands. Þar sem um er að ræða áréttingu á gildandi réttarástandi verður hér farið nokkrum orðum um framangreind lagaákvæði. Í 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, kemur fram að stjórnvöld skulu gæta þess að haldið sé til haga mikilvægum upplýsingum, m.a. um samskipti við almenning og önnur stjórnvöld, svo sem með skráningu fundargerða eða minnisblaða. Í lögum um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, kemur enn fremur fram að afhendingarskyldum aðilum samkvæmt lögnum sé skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem Þjóðskjalasafni Íslands er falið að setja. Hvað Stjórnarráð Íslands varðar leiðir af 11. gr. laga nr. 115/2011 að ráðuneytum í Stjórnarráði Íslands er skylt að færa skrá um formleg samskipti og fundi, sem og óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneytanna sem og við aðila utan þess. Á grundvelli ákvæðisins hafa verið settar reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands, sbr. reglur nr. 320/2016, en þar segir að með óformlegum samskiptum sé átt við munnleg samskipti, þar á meðal símtöl og fundi, þar sem lýst er afstöðu eða veittar upplýsingar sem teljist hafa þýðingu fyrir mál sem er til meðferðar í ráðuneyti eða teljist mikilvægar upplýsingar vegna málefna sem heyra undir ráðuneytið, enda komi afstaðan ekki fram í öðrum skráðum gögnum. Skrá skuli hvenær samskiptin fóru fram, milli hverra og efni upplýsinga sem um ræðir. Loks er að finna það nýmæli í 2. mgr. að upplýsingar um

aðkomu hagsmunavarða og annarra einkaaðila að samningu stjórnarfrumvarpa skuli tilgreina í greinargerð með þeim. Ekki liggja fyrir upplýsingar um það hversu oft hugmyndir að stjórnarfrumvörpum eiga rætur að rekja til erinda eða beiðna utan ráðuneytis sem ber ábyrgð á viðkomandi málaflökki en telja verður eðlilegt að þingheimur og almenningur geti nálgast upplýsingar um slíkt. Á sama hátt er eðlilegt að upplýsingar um aðra aðkomu aðila utan Stjórnarráðsins að gerð lagafrumvarpa, svo sem aðstoð við samningu, gagnaöflun o.s.frv., liggja fyrir og sé hægt að ráða af greinargerð með frumvarpinu sjálfu.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um tilkynningarskyldu hagsmunavarða, þ.e. einstaklinga sem tala máli hagsmunaaðila gagnvart stjórnvöldum í atvinnuskyni. Hagsmunaaðilar teljast í öllum tilvikum til einkaaðila í hefðbundnum skilningi þess orðs þar sem opinberir aðilar teljast almennt ekki hafa beina hagsmuni af því að störf annarra handhafa opinbers valds séu með tilteknum hætti. Áður en hagsmunavörður hefur störf fyrir einkaaðila, þ.e. áður en hann setur sig í samband við stjórnvöld og reynir að hafa áhrif á störf þeirra, ber honum að tilkynna um sig og hlutverk sitt. Af 7. gr. frumvarpsins leiðir að tilkynningu er rétt að beina til forsætisráðuneytisins sem heldur skrá yfir þær en berist tilkynning til annars opinbers aðila, t.d. þess sem ætlunin er að hafa áhrif á, er rétt að framsenda hana til forsætisráðuneytis. Tilkynningin getur bæði lotið að því að hagsmunavörður gæti hagsmuna tiltekins einkaaðila í tilteknu, afmörkuðu og fyrirbyggjandi máli og að því að stöðu sinnar vegna gæti hagsmunavörður hagsmuna einkaaðilans í samskiptum sínum við stjórnvöld. Markmið ákvæðisins er fyrst og fremst að í samskiptum hagsmunavarða annars vegar og handhafa framkvæmdarvalds hins vegar liggja fyrir að þeir fyrrnefndu séu að gæta ákveðinna einkahagsmuna, fyrir hönd annarra, gagnvart þeim síðarnefndu. Ákvæðið á því ekki við þegar einstaklingar gæta opinberra hagsmuna í samskiptum við aðra opinbera aðila, svo sem í samskiptum forstöðumanna ríkisstofnana við fagráðuneyti. Þá á ákvæðið heldur ekki við þegar einstaklingar gæta eigin hagsmuna gagnvart hinu opinbera. Til að mynda þarf fyrirsvarsmáður lögaðila, t.d. framkvæmdastjóri fyrirtækis, ekki að senda sérstaka tilkynningu um að hann gæti hagsmuna þess í samskiptum sínum við stjórnvöld. Annað gildir ef fyrirtækið ræður til sín á eigin kostnað einstakling sem hefur það hlutverk að hafa áhrif á störf stjórnvalda í þágu fyrirtækisins, hvort sem um er að ræða störf samkvæmt verksamningi eða ráðningarsamningi. Samkvæmt framangreindu er ljóst að tilkynningarskyldan mun einkum ná til svonefndra almannatengla, upplýsingafulltrúa einkaaðila og lögmanna, sbr. þó 4. mgr., og til einstakra starfsmanna lögaðila og fulltrúa hagsmunasamtaka sem hafa slíka og sambærilega starfsemi með höndum.

Loks er í 4. mgr. mælt fyrir um að tilkynningarskyldan nái ekki til hagsmunagæslu í stjórnsýslumálum. Slík tilkynningarskylda væri afar íþyngjandi þar sem þúsundir slíkra mála berast stjórnvöldum til meðferðar á hverju ári. Þá verður að ætla að hagsmunir almennings af því að fá vitneskju um störf þeirra sem aðstoða aðila stjórnsýslumáls séu í flestum tilvikum hverfandi en árétta ber að upplýsingar um aðkomu hagsmunavarðar að rekstri slíks máls ber jafnan að færa í málaskrá stjórnvalds í samræmi við 2. mgr. ákvæðisins.

#### Um 5. gr.

Ákvæðið fjallar um starfsval ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra þegar störfum þeirra fyrir Stjórnarráð Íslands lýkur. Sífellt algengara er að ríki setji slíkar reglur, einkum með það að markmiði að koma í veg fyrir að einkaaðilar ráði til sín opinbera starfsmenn vegna tengslanets þeirra og aðgangs að trúnaðarupplýsingum í vörslum opinberra aðila. Í Noregi eru t.d. í gildi lög frá 2015 um upplýsingaskyldu, biðtíma og tímabundið vanhæfi stjórnmalamanna, embættismanna og ríkisstarfsmanna sem hefja störf á nýjum vettvangi (n. Karantneloven). 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 framangreindu og birtir úrskurði sína opinberlega. Hér er ekki lagt til að gengið verði eins langt en byrjað á því að leggja bann við því að ædstu handhafar framkvæmdarvalds í Stjórnarráði Íslands gerist hagsmunaverðir, sbr. nánar ákvæði 4. gr., í tiltekinn tíma eftir að opinberum störfum lýkur.

Í 1. mgr. kemur fram að ædstu handhöfum framkvæmdarvalds og aðstoðarmönnum ráðherra sé óheimilt að nota upplýsingar sem þeir höfðu aðgang að í krafti starfs síns til að afla sér eða öðrum óeðlilegra hagsmuna. Ákvæðið tengist reglum XIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um brot í opinberu starfi en háttsemin sem hér er lýst væri jafnan refsiverð samkvæmt ákvæðum kaflans, sbr. einkum 2. mgr. 136. gr.

Í 2. mgr. er eins og áður segir lagt bann við því að ædstu handhafar framkvæmdarvalds gerist hagsmunaverðir í sex mánuði eftir að störfum þeirra fyrir Stjórnarráðið lýkur. Af orðalaga ákvæðisins leiðir jafnframt að bannið tekur ekki til aðstoðarmanna ráðherra.

Ef lítil eða engin hætta er á hagsmunaárekstrum getur forsætisráðherra veitt undanþágu frá ákvæði 2. mgr. með ákvörðun skv. 3. mgr. Beiðni starfsmanns skal afgreiða innan 30 daga frá því að hún berst enda er mikilvægt að slík mál séu afgreidd með skjótum hætti.

Í 4. mgr. er kveðið á um rétt starfsmanna sem er meinað að taka við nýju starfi hagsmunavarðar til biðlauna út sex mánaða biðtímann. Eðlilegt þykir að hið opinbera bæti starfsmönnum upp slíka skerðingu á atvinnufrelsi þeirra með greiðslu biðlauna. Taki starfsmaður við öðru starfi, þ.e. öðru en starfi hagsmunavarðar eða starfi hagsmunavarðar með undanþágu, skulu biðlaun nema mismuni á launum fyrir starfið sem honum var meinað að sinna annars vegar og nýja starfið hins vegar.

#### Um 6. gr.

Í 6. gr. er fjallað um ráðgjöf og eftirlit í tengslum við ákvæði frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. sinnir forsætisráðherra og ráðuneyti hans almennri ráðgjöf og eftirliti um hagsmunaskráningu og gjafir, hagsmunaverði, aukastörf og starfsval að loknum opinberum störfum skv. 2.–5. gr. Best þykir fara á því að fela forsætisráðuneytinu þetta hlutverk enda sinnir ráðuneytið nú, á grundvelli gildandi 1. mgr. 25. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, hlutverki sem er nátengt þessu. Ráðuneytið gefur stjórnvöldum ráð um túlkun siðareglna, stendur fyrir fræðslu um siðareglur innan Stjórnarráðsins og fylgist með að þær nái tilgangi sínum. Þá veitir ráðuneytið ráðgjöf um siðareglur ráðherra og samþykkir aukastörf ráðherra samkvæmt þeim. Gert er ráð fyrir að ráðuneytið sinni sambærilegu hlutverki varðandi reglur frumvarpsins.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að forsætisráðherra og ráðuneyti hans geti ákveðið að taka til skoðunar tilvik þar sem grunur leikur á að ákvæðum frumvarpsins sé ekki fylgt í tilvikum ædstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra, annarra en ráðherra. Með hliðsjón af stjórnskipulegri stöðu ráðherra þykir ekki rétt að fela forsætisráðherra að taka til skoðunar brot annarra ráðherra á reglum af þessu tagi en um ábyrgð ráðherra á embættisverkum þeirra fer að lögum um ráðherraábyrgð hverju sinni, sbr. lög nr. 4/1963. Frumkvæðiseftirlit stjórnvalda er mikilvægur þáttur með eftirliti með lagareglum á hinum ýmsu réttarsviðum, einkum þegar ekki eru til staðar efnisleg skilyrði til að taka mál til meðferðar. Þá geta frumkvæðismál einnig gegnt hlutverki vegna réttaróvissu eða óljósrar framkvæmdar laga. Ákvæðin sem lögð eru til í frumvarpinu eru mörg hver matskennd og því mikilvægt að forsætisráðuneytið hafi val um að skoða mál að eigin frumkvæði. Frumkvæðismál geta hafist vegna ábendinga, t.d. frá almenningi til ráðuneytisins, umfjöllunar fjölmiðla o.s.frv. Ef niðurstaða athugunar forsætisráðuneytis gefur til kynna að brot hafi átt sér stað er gert ráð fyrir

að forsætisráðuneytið tilkynni niðurstöðuna til hlutaðeigandi ráðuneytis sem hefur þá vald til að grípa til starfsmannaréttarlega viðurlaga á borð við áminningu eða uppsögn. Í tilviki æðstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra sem starfa í forsætisráðuneytinu er það forsætisráðherra að meta hvort efni séu til slíkra aðgerða. Loks er rétt að geta þess að brot á ákvæðunum kunna að varða refsíábyrgð samkvæmt ákvæðum XIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um brot í opinberu starfi eða ákvæðum annarra laga en embætti héraðssaksóknara fer með ákærvald varðandi brot á ákvæðum kaflans. Ekki er að sinni lagt til að mælt verði fyrir um önnur sérstök viðurlög við brotum á ákvæðum frumvarpsins en eftir að reynsla kemst á framkvæmd þeirra er eðlilegt að slíkt verði tekið til skoðunar.

#### Um 7. gr.

Ákvæðið fjallar um varðveislu og birtingu upplýsinga sem önnur ákvæði frumvarpsins mæla fyrir um að skuli skrá.

Í 1. mgr. segir að ráðherra haldi skrá yfir tilkynningar um hagsmuni, gjafir og önnur fríðindi skv. 1. og 2. mgr. 2. gr., undanþágur skv. 2. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 5. gr. og tilkynningar hagsmunavárða skv. 3. mgr. 4. gr. Þá er í 2. mgr. mælt fyrir um að birta skuli skrárnar opinberlega á vef Stjórnarráðs Íslands. Eðlilegt er að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um hagsmuni, gjafir og önnur fríðindi æðstu handhafa framkvæmdarvalds annars vegar og hins vegar vitneskju um það hverjir það eru sem sinna hagsmunavörslu. Þetta er nauðsynlegt svo unnt sé að veita framangreindum aðilum aðhald og tryggja eins og kostur er að þeir starfi í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Í 3. mgr. kemur fram að þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. um opinbera birtingu þeirra skráa sem 1. mgr. tiltekur sé óheimilt að birta opinberlega þann hluta skráanna sem tekur til skrifstofu- stjóra, sendiherra og aðstoðarmanna ráðherra og er hann jafnframt undanþeginn upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum. Sama gildir um þann hluta skráanna sem tekur til maka og ólögráða barna á framfæri æðstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra. Reglan hvílir á því sjónarmiði að hagsmunir þessara einstaklinga af því að njóta friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, vegi þyngra en hagsmunir almennings af því að hafa aðgang að upplýsingum um hagsmuni þeirra. Þrátt fyrir að þessar upplýsingar verði ekki gerðar opinberar verða þær hins vegar varðveittar hjá forsætisráðuneytinu og getur ráðherra m.a. á grundvelli vitneskju um það sem þar kemur fram tekið mál til skoðunar að eigin frumkvæði og látið hlutaðeigandi ráðuneyti vita af óeðlilegum hagsmunatengslum. Varðveisla þessara upplýsinga getur því skipt sköpum við frumkvæðis- skoðanir ráðherra á grundvelli 6. gr.

#### Um 8. gr.

Ákvæðið fjallar um heimildir ráðherra til að kveða nánar á um tiltekin atriði í frumvarpinu með reglugerð. Ákvæðið felur í sér heimild til reglugerðarsetningar en ekki skyldu.

Í 1. mgr. kemur fram að ráðherra sé heimilt með reglugerð að setja nánari ákvæði um framkvæmd, þar á meðal um viðmið tengd skráningu og birtingu upplýsinga um hagsmuni, gjafir, fríðindi og hlunnindi skv. 2. gr., heimil aukastörf skv. 3. gr., hvenær hagsmunavörðum er skylt að tilkynna um sig og hlutverk sitt skv. 4. gr. og viðmið um veitingu undanþágu frá biðtíma skv. 5. gr. Þegar reynsla er komin á beitingu þeirra reglna sem frumvarpið kveður á um, svo sem í kjölfar ráðgjafar eða eftirlits ráðherra á grundvelli 6. gr., kunna að vera fyrir hendi forsendur til að útfæra ýmis atriði um framkvæmd þeirra nánar með reglugerð.

Þá er í 2. mgr. mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt með reglugerð að kveða á um að aðrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands en þeir sem tilgreindir eru í 2. mgr. 1. gr. skuli tilkynna næsta

yfirmanni skriflega um tiltekna hagsmuni sína, fríðindi, hlunnindi, gjafir og aukastörf. Hvert ráðuneyti heldur skrá yfir tilkynningar starfsmanna sinna samkvæmt framangreindu en óheimilt er að birta þær almenningi og þær eru jafnframt undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum. Ákvæði þetta er í frumvarpinu þar sem rétt þótti að hafa þessa heimild svo unnt væri að ná til stærri hóps en sem fellur með beinum hætti undir frumvarpið. Án ákvæðisins gætu tilkynningar sem þessar aldrei orðið annað en valkvæðar eins og nú er um ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn ráðherra. Verði framangreind reglugerð sett yrði bein tilkynningarskylda fyrir hendi. Ekki þótti tilefni til að mæla fyrir um frumkvæðiseftirlit ráðherra hvað varðar þennan hóp. Það er þó ekki útilokað að þegar reynsla kemur á beitingu ákvæða frumvarpsins og reglugerða settra á grundvelli þeirra verði tilefni til að mæla fyrir um það í lögum að stærri hópur starfsmanna innan Stjórnarráðs Íslands falli undir þetta eftirlit en nú er mælt fyrir um. Eins og mælt er fyrir um í málsgreininni er birting og afhending þessara upplýsinga til almennings óheimil enda felur ákvæðið í sér sérstaka þagnarskyldureglu gagnvart upplýsingalögum sem gengur framur ákvæðum þeirra laga.

#### Um 9. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku þann 1. janúar 2021. Í því sambandi er haft til huga að til að lagasetningin skili tilætluðum árangri er mikilvægt að hún verði kynnt vandlega, bæði þeim opinberu starfsmönnum sem ákvæðin munu ná yfir og hagsmunavörðum sem þurfa að tilkynna um hlutverk sitt. Miðað við að frumvarpið verði að lögum á 150. löggjafarþingi 2019-2020 er því lagt til að lögin taki gildi 1. janúar 2021.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er tekið fram að aukastörf ædstu handhafa framkvæmdarvalds og aðstoðarmanna ráðherra sem þeir sinna nú séu heimil þrátt fyrir ákvæði 3. gr. Ekki þarf því að afla sérstakrar undanþágu til að halda áfram að sinna aukastarfi sem er starfsmanni heimilt samkvæmt gildandi reglum. Af því leiðir jafnframt að aukastörfin verða ekki hluti af skrá sem birt er almenningi, sbr. 1. mgr. 7. gr., þar sem skráin tekur aðeins til aukastarfa sem heimil eru samkvæmt undanþágu frá forsætisráðherra.