

## Tillaga til þingsályktunar

um siðareglur í stjórnsýslunni.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Jónína Bjartmarz,  
Ögmundur Jónasson, Guðjón A. Kristjánsson, Sigurlín Margrét Sigurðardóttir,  
Þórarinn E. Sveinsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að setja siðareglur í stjórnsýslunni. Markmið með setningu reglnanna er að tryggja betur aga, vönduð vinnubrögð og ábyrga meðferð fjármuna í stjórnsýslunni. Hafðar verði m.a. til hliðsjónar almennar reglur stjórnsýsluréttar um meðferð opinbers valds við töku stjórnvaldsákvarðana sem snerta hagsmuni og réttindi eða skyldur borgaranna. Jafnframt taki reglurnar mið af leiðbeiningarreglum OECD um hvernig stuðla beri að bættu siðferði í opinberum rekstri. Reglurnar verði undirbúnar í samráði við samtök opinberra starfsmanna og taki gildi eigi síðar en 1. júní 2004.

### Greinargerð.

Tillaga þessi er endurflutt frá 127. löggjafarþingi nær óbreytt. Hún felur í sér að mótaðar verði siðareglur fyrir stjórnsýsluna. Megintilgangur þeirra yrði að styrkja vönduð vinnubrögð í stjórnsýslunni og stuðla að því að starfsemin þjóni betur hagsmunum almennings.

### Siðareglur.

Í mörgum ríkjum heims hefur á síðustu árum verið unnið að því að móta siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins, ýmist fyrir stjórnsýsluna í heild eða einstakar starfsstéttir innan hennar. Starfsstéttir hér á landi hafa einnig í vaxandi mæli sett sér siðareglur, enn fremur má nefna að á vegum Alþjóðaverslunarráðsins hafa verið settar siðareglur um auglýsingar og markaðsstarfsemi sem birtar hafa verið hér á landi. Ýmis fyrirtæki og stofnanir hafa sett starfsmönnum sínum starfsreglur sem ekki flokkast sem siðareglur en hafa engu síður siðferðilegt innihald. Fjármálaeftirlitið hefur þannig nýverið gefið út leiðbeinandi tilmæli um efni reglna fjármálafyrirtækja og útgefenda verðbréfa um meðferð trúnaðarupplýsinga og viðskipti innherja. Þá hefur Ríkisendurskoðun í starfsskýrslu sinni fyrir árið 2000 kallað eftir siðareglum. Þar er nefnt að aukin valddreifing og auknar kröfur sem gerðar séu til þjónustu sem veitt er á vegum hins opinbera hafi haft í för með sér nýja sýn á hlutverk og skyldur opinberra starfsmanna. Eigi það jafnt við um stjórnendur sem aðra starfsmenn. Orðrétt segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „Lög byggja jafnan á og fela í sér ýmiss konar siðferðileg viðmið. Siðareglur opinberra starfsmanna geta að sönnu aldrei komið í staðinn fyrir lög en eru þörf og góð viðbót við ákvæði þeirra. Full ástæða er til að kanna með skipulegum hætti möguleika á því að mótaðar verði siðareglur fyrir stjórnsýsluna hér á landi.“

### Leiðbeiningarreglur OECD.

Nefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) um opinbera stjórnsýslu hefur birt leiðbeiningar til aðildarríkjanna um hvernig stuðla beri að bættu siðferði í opinberum rekstri. Nefndin leggur til að við mótun siðareglna taki ríkin mið af eftirtöldum meginreglum:

1. Viðmið um hegðun og breytni skulu vera skýr og afdráttarlaus.
  2. Siðareglur skulu endurspeglast í lögum.
  3. Leiðbeiningar um breytni og háttsemi skulu vera aðgengilegar fyrir starfsmenn stjórn-sýslunnar.
  4. Opinberir starfsmenn eiga að þekkja rétt sinn og skyldur í þeim tilvikum þegar grunur þeirra vaknar um að misfarið sé með vald.
  5. Stjórnámálamenn skulu vera opinberum starfsmönnum góð fyrirmynd.
  6. Ákvörðunartaka innan stjórn-sýslunnar á að vera gagnsæ og opin fyrir gagnrýni.
  7. Skýrar reglur skulu gilda um samskipti opinberra aðila og einkaaðila.
  8. Stjórnendur skulu sýna gott fordæmi og beita sér fyrir því að starfsmenn tileinki sér siðareglur.
  9. Stefna, verkferlar og vinnulag skulu endurspegla siðareglur.
  10. Starfsmannastefna og vinnuumhverfi skal stuðla að því að efla siðferðisvitund starfs-manna.
  11. Skipulag stjórn-sýslunnar skal tryggja að stjórnendur beri ábyrgð.
  12. Skipulag og reglur skulu tryggja að unnt sé að rannsaka og refska fyrir misgjörðir.
- Samkvæmt reglunum er það því ein meginforsenda góðs siðferðis opinberra starfsmanna að til þeirra séu gerðar skýrar kröfur og að þeir séu upplýstir um hverjar þær séu.

### **Markmið tillögunnar — reglufesta innan stjórn-sýslunnar.**

Á 122. löggjafarþingi flutti fyrsti flutningsmaður ásamt fleirum tillögu til þingsályktunar um bætt siðferði í opinberum rekstri. Tillagan var samþykkt í breyttri mynd 2. júní 1998 og í samræmi við þá ályktun Alþingis var skipuð nefnd til að kanna starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórn-sýslunni. Skýrsla forsætis-ráðherra um framangreint efni var lögð fram á 125. löggjafarþingi. Þar kemur m.a. fram að hér á landi hafi ekki verið skráðar almennar siðareglur fyrir opinbera starfsmenn, en ýmis lög sem taka til athafna opinberra starfsmanna séu þó byggð á siðferðisreglum. Eru þar nefnd almenn hegningarlög, nr. 19/1940, stjórn-sýslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996, lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, og lög um refsíábyrgð lögaðila vegna mútugreiðslu til opinbers starfsmanns, nr. 144/1998.

Af hálfu starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins hefur verið tekin saman skrá yfir helstu meginreglur framangreindra laga er snerta kröfur til háttsemi ríkisstarfsmanna. Skráin er hvorki tæmandi né er henni ætlað að koma í stað lagareglna eða raunverulegra siðareglna. Markmið skrárinnar er að draga fram kjarna þeirra krafna sem gerðar eru til ríkisstarfsmanna og vera grundvöllur að umræðum. Þar kemur fram að ætlast er til að ríkisstarfsmaður virði meginreglur góðs stjórnar-fars, sé til fyrirmyndar um fagleg vinnubrögð og háttsemi, gegni starfi sínu eins vel og honum er unnt, noti aðstöðu sína aðeins í þágu almannahagsmuna, mis-noti ekki stöðu sína sér eða öðrum til ávinnings og sýni varkárni varðandi persónulega hátt-semi. Ljóst er að skrá þessi fullnægir ekki meginreglum þeim sem nefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar leggur til að ríki taki mið af við mótun siðareglna.

Siðareglur, hvort sem þær eru skráðar eða óskráðar, kveða á um hvað sé heimilt og hvað óheimilt. Óskráðar siðareglur taka mið af þeirri skyldu kjörinna fulltrúa og embættismanna að vinna í þágu almannahagsmuna í samræmi við það vald sem þeim er trúað fyrir. Sé það vald misnotað í eigin þágu eða annarra sérhagsmuna brýtur það í bága við hagsmuni og siðferðisvitund þjóðarinnar. Skráðar siðareglur geta skýrt ábyrgð valdhafa og embættismanna og gert þeim ljóst hvar siðferðis-skylda þeirra sem opinberra embættismanna liggur. Ljóst er

að skráðar reglur koma þó ekki í staðinn fyrir þær óskráðu sem í grundvallaratriðum byggjast á réttlæti, heildarleika og siðferðisþreki.

Það er skoðun flutningsmanna að lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna ásamt almennum innri stjórnvaldsfyrirmælum, skráðum siðareglum, skýrum erindisbréfum og skýrt skilgreindri ábyrgð og stjórnunar- og eftirlitsheimildum innan stjórnsýslunnar ættu að geta myndað góðan ramma um sterka, heilbrigða og gegnsæja stjórnsýslu þar sem hagsmunir almennings eru ávallt í fyrirrúmi. Hinu eru flutningsmenn líka sammála, sem m.a. kemur fram í framangreindri skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda, að vandaðar og ítarlegar siðareglur leysa ekki allan þann vanda sem upp kemur og sífellt koma upp ný siðferðileg álitafni.

Í fyrrnefndri skýrslu er einnig m.a. getið um hvað endurmenntun og þjálfun opinberra starfsmanna hjá ríki og sveitarfélögum sé mikilvæg. Nefna má í því sambandi hve mikilvægt væri að opinberir starfsmenn hefðu þekkingu á almennum reglum stjórnsýsluréttar sem gilda um meðferð opinbers valds við töku stjórnvaldsákvarðana sem snerta hagsmuni, rétt eða skyldur borgaranna. Jafnframt kemur fram að góð stjórnsýsla byggist m.a. á vel menntuðu starfsfólki með sjálfstæða siðferðislega hugsun og dómgreind. Orðrétt segir: „Þegar best lætur fer menntun starfsmanna og skráning siðareglna saman, þ.e. þegar skráning þeirra er a.m.k. öðrum þræði afurð af glímu starfsmanna sjálfra við siðferðileg viðfangsefni.“ Í mörgum nágrannalöndum okkar eru starfandi sérstakir stjórnsýsluskólar. Eðlilegt væri jafnframt að skoða eins og þar er nefnt hvort ekki beri að starfrækja slíkan skóla hér á landi.

Í þessari tillögu til þingsályktunar er gert ráð fyrir skipan nefndar til að móta siðareglur í stjórnsýslunni. Ekki er mælt fyrir um það á hvern hátt nefndin skuli skipuð. Flutningsmenn leggja þó áherslu á að í henni sitji sérfróðir einstaklingar á sviði stjórnsýsluréttar og siðfræði.

Telja verður að setning siðareglna sé ótvírætt í samræmi við kosti reglna og reglufestu innan stjórnsýslunnar sem aftur tryggir aga, vönduð vinnubrögð og ábyrga meðferð opinberra fjármuna.