

# Frumvarp til laga

## um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur).

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

##### 1. gr.

Á eftir 15. gr. laganna kemur nýr kafli, III. kafli, með tveimur nýjum greinum, 16. og 17. gr., svohljóðandi:

##### a. (16. gr.)

Forsætisráðherra staðfestir siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands. Við undirbúning reglnanna skal hafa samráð við starfsmenn sem í hlut eiga. Einstökum ráðuneytum er heimilt að útfæra siðareglurnar nánar með hliðsjón af sérstökum verkefnum sem þau sinna. Heimilt er forsætisráðherra að setja sérstakar siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra.

Forsætisráðherra staðfestir siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar í kjölfar samráðs á ráðherrafundi.

Siðareglur skal birta almenningi á aðgengilegan hátt.

##### b. (17. gr.)

Forsætisráðherra skipar til þriggja ára í senn samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna. Í nefndinni eiga sæti formaður, skipaður án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu Félags forstöðumanna ríkisstofnana, fulltrúi fjármálaráðherra, tveir fulltrúar samtaka ríkisstarfsmanna og tveir aðrir valdir á grundvelli sérþekkingar sinnar á stjórnarsýslu og siðfræðilegum eignum.

Forsætisráðuneytið sér nefndinni fyrir starfsaðstöðu.

Helstu verkefni samhæfingarnefndarinnar eru:

- að stuðla að því að siðferðileg viðmið séu í hávegum höfð í opinberum störfum og veita fjármálaráðuneytinu, sem fer með starfsmannamál ríkisins, og öðrum stjórnvöldum ráðleggingar um ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og spillingu,
- að veita umsögn um drög að siðareglum á grundvelli laga þessara og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins,
- að beita sér fyrir upplýsingaöflun og fræðirannsóknnum á málefnasviði nefndarinnar,
- að stuðla að því að brugðist sé með samhæfðum hætti við ábendingum eftirlitsembætta Alþingis og öðrum tiltækum upplýsingum um brot á siðareglum eða hættu á spillingu hjá ríkinu,

- e. að taka þátt í samstarfi við félagasamtök, stofnanir og embætti hér á landi og erlendis sem vinna gegn spillingu í opinbera geiranum,
- f. að gefa forsætisráðherra árlega skýrslu um starf sitt þar sem komi fram ef ástæða þykir til tillögur til fjármálaráðuneytis og annarra stjórnvalda um frekari aðgerðir til að efla traust á stjórnsýslu ríkisins, draga úr hættu á spillingu og vanda betur til verka í stjórnsýslunni. Skýrslan skal lögð fyrir Alþingi.

Til þess að tryggja samræmi við störf umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar skal samhæfingarnefndin hafa reglulegt samráð við þau embætti.

## II. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.**

#### 2. gr.

Síðari málslíður 1. mgr. 2. gr. laganna orðast svo: Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsýsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

#### 3. gr.

Fyrri málslíður b-liðar 2. mgr. 10. gr. laganna orðast svo: Hann getur látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

## III. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.**

#### 4. gr.

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein, 13. gr. a, svohljóðandi:

Óheimilt er að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi.

#### 5. gr.

Við 1. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá ber honum að taka mið af gildandi siðareglum sem eiga við um starf hans.

#### 6. gr.

Við 15. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármálaráðherra staðfestir almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins. Kjósi forstöðumenn stofnana, annarra en ráðuneyta, að útfæra þær nánar með sértækari hætti skal haft um það samráð við viðkomandi starfsmenn og félög þeirra. Siðareglur skal birta almenningi á aðgengilegan hátt.

#### 7. gr.

Á eftir orðunum „ósamrýmanlegar starfinu“ í 21. gr. laganna kemur: m.a. vegna brots á siðareglum sem um það gilda.

8. gr.

Á eftir orðunum „að öðru leyti“ í 2. mgr. 26. gr. laganna kemur: m.a. vegna brots á siðareglum sem um það gilda.

## IV. KAFLI

**Breyting á lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.**

9. gr.

Á eftir orðunum „önnur landslög“ í 2. gr. laganna kemur: brotið gegn siðareglum sem um embættið gilda.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**1. Undirbúningur frumvarps.**

Í stefnuyfirlýsingu fyrsta ráðuneytis Jóhönnu Sigurðardóttur sem tók við stjórnartaumunum í byrjun febrúar 2009 segir að settar verði siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnarinnar og stjórnarsýslu ríkisins. Áður höfðu hliðstæð áform komið fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar þar sem sagði: „Verkaskipting ráðuneyta verði endurskipulögð og ráðherrum, alþingismönnum og stjórnarsýslu ríkisins settar siðareglur.“ Hvað ráðherra snertir þá var samþykkt í ríkisstjórn 17. mars 2009 að ráðherrar skyldu gera almenningi grein fyrir fjárhagslegum hagsmunum sínum og trúnaðarstörfum sem þeir gegna í samræmi við reglur forsætisnefndar Alþingis.

Settur var á fót starfshópur í mars 2009 til að undirbúa siðareglur fyrir ráðherra og stjórnarsýslu ríkisins. Í honum áttu sæti Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri forsætisráðuneytinu, formaður, Jón Ólafsson, prófessor í heimspeki við Háskólann á Bifröst, og Halldóra Friðjónsdóttir, sérfræðingur á starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Starfshópurinn hafði samráð við samtök starfsmanna Stjórnarráðsins, skrifstofustjóra lagaskrifstofa ráðuneytanna, umboðsmann Alþingis og Vilhjálmm Árnason, formann siðahóps rannsóknarnefndar Alþingis. Starfshópurinn skilaði af sér 15. september 2009 og voru tillögur hans þá sendar öllum ráðuneytum til umsagnar. Tekið var tillit til umsagnanna og tillögurnar kynntar á heimasíðu forsætisráðuneytisins 9. október 2009. Frestur var gefinn til 9. nóvember til að senda inn athugasemdir. Þá ákvað ríkisstjórnin að við setningu siðareglna yrði tekið mið af niðurstöðum Þjóðfundarins sem haldinn var í Reykjavík 14. nóvember 2009.

Frumvarp það sem hér er lagt fram er byggt á tillögu starfshópsins um að lögfesta umgjörð um siðareglur og tryggja samhæfingu milli ólíkra aðila innan stjórnkerfisins sem vinna að því að bæta vinnubrögð hjá starfsmönnum ríkisins. Skýrsla starfshópsins þar sem koma fram drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins fylgir frumvarpinu til kynningar. Í skýrslunni er jafnframt að finna tillögu um góðar siðvenjur í stjórnarsýslu sem gætu orðið grunnur að þeim almennu siðareglum fyrir ríkið og stofnanir þess sem fjármálaráðherra gefur út. Rétt er að geta þess að tillögum starfshópsins er ekki fylgt í einu og öllu. Þannig gerir frumvarpið ekki ráð fyrir siðanefnd forsætisráðherra heldur samhæfingarnefnd sem hefur annað hlutverk. Þess í stað er umboðsmanni Alþingis falið það eftirlitshlutverk sem siðanefndin átti að gegna. Þá er fjármálaráðherra falið það fræðsluhlutverk samkvæmt frumvarpinu sem starfshópurinn lagði til að forsætisráðherra hefði með höndum.

## 2. Samráð.

Starfshópur forsætisráðherra um siðareglur skilaði af sér fyrstu tillögum 15. september sl. eins og áður segir. Í framhaldi af því voru tillögur hópsins sendar öllum ráðuneytum til umsagnar. Athugasemdir ráðuneytanna beindust einkum að beitingu reglnanna en í tillögum starfshópsins var gert ráð fyrir úrskurðarnefnd og sérstökum ráðgjöfum innan hvers ráðuneytis sem áttu að hafa það hlutverk að gefa ráð um álitamál. Einnig var bent á að störf úrskurðarnefndarinnar gætu skarast við störf sérfræðinganefndar sem kveðið er á um í 27. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem væri óheppilegt. Nokkrar ábendinganna lutu að ákvæði um að starfsmönnum beri að upplýsa ráðuneytisstjóra um fjárhag sinn séu starfsskyldur þess eðlis að til hagsmunaárekstra geti komið. Þá bárust gagnlegar ábendingar varðandi orðalag og orðanotkun. Sérfræðingur Stjórnarráðsins í jafnréttismálum vakti sérstaka athygli á aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar gegn mansali en í lið 22 í áætluninni segir að stjórnvöld eigi að tryggja að kaup fulltrúa íslenskra stjórnvalda á hvers konar kynlífsþjónustu verði ekki liðin.

Tekið var tillit til ábendinganna og endurbættar tillögur birtar á heimasíðu forsætisráðuneytisins 9. október 2009. Almennungi gafst kostur á að senda inn athugasemdir og var gefinn frestur til 9. nóvember sl. 14 einstaklingar nýttu sér þann möguleika. Nokkrir fögnuðu því framtaki að setja ætti siðareglur fyrir ráðherra og starfsmenn stjórnsýslunnar þótt einnig væru þeir til sem töldu að um sýndarmennsku og tímasóun væri að ræða. Ábendingar komu meðal annars fram um að drögin að siðareglum væru í sumum tilfellum of almenn eins og til dæmis varðandi það hvað fælist í „persónulegum tengslum“ og „hagsmunaárekstrum“; lagt var til að banna ætti ráðherrum og embættismönnum að segja ósatt, hagræða sannleiknum og hygla vinum, ættingjum og kunningjum; athugasemdir voru gerðar við að tekið skyldi sérstaklega fram að kaup á kynlífsþjónustu væru brot á siðareglum því þar væri væntanlega um lögbrot að ræða; banna ætti ráðherrum að halda dýrar veislur fyrir ríkisfé nema öllum almenningi væri þá boðið og einnig að skera ætti niður öll fríðindi ráðamanna; taka ætti fyrir það að ráðherrar og starfsfólk Stjórnarráðsins þæggju styrki sem ætlaðir væru námsmönnum, lista- eða fræðimönnum; þá var kallað eftir því að skýr viðurlög væru við brotum á siðareglum.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við umboðsmann Alþingis að því er varðar breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis og starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins að því er varðar breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá var haft samráð við forráðamenn Þjóðfundarins sem haldinn var í Reykjavík í nóvember 2009. Í því sambandi komu fram sjónarmið um að stjórnsýslan gerði grunnildi Þjóðfundarins að sínum: heiðarleika, virðingu, réttlæti og jafnrétti. Ekki er tekin afstaða til þess í frumvarpinu enda mun sú stefnumörkun einkum fara fram í kjölfar lagasetningar. Eðlilegt má telja að þegar fjármálaráðherra gefur út almennar siðareglur fyrir stjórnsýslu ríkisins verði þar í inngangi rakin grunnildi sem fara eigi eftir. Grunnildi Þjóðfundarins eru að mörgu leyti hliðstæð þeim sem starfshópur um siðareglur lagði til, þ.e. óhlutdrægni, ábyrgð, þjónusta og heilindi, sjá fylgiskjal II.

## 3. Meginefni frumvarps.

Meginefni frumvarpsins er eftirfarandi: 1. Siðareglur fái lagastoð þannig að fjármálaráðherra staðfesti almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins, en forsætisráðherra siðareglur fyrir ráðherra og aðstoðarmenn þeirra og enn fremur siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins. 2. Setningu siðareglna verði fylgt eftir með viðtækri fræðslu fyrir ríkisstarfsmenn.

Fjármálaráðuneytið mun bera ábyrgð á því að skipuleggja og hrinda slíkri fræðslu í framkvæmd. Sérstök samhæfingarnefnd forsætisráðherra fylgist með því að siðareglur nái tilætlunum árangri og gerir tillögur til stjórnvalda um leiðir til að draga úr hættu á spillingu og hagsmunaaðrekstrum. Samhæfingarnefndin hafi samráð við umboðsmann Alþingis og ríkisendurskoðanda. 3. Meginábyrgð á framfylgd siðareglna verði á herðum stjórnenda hjá ríkinu. Því til viðbótar taki umboðsmaður Alþingis við kærnum um brot á siðareglum og gefi álit. Kveðið verði skýrt á um vernd ríkisstarfsmanna sem greina viðeigandi aðilum frá brotum á siðareglum og lögbrotum almennt sem þeir verða áskynja um í starfi. 4. Kveðið verði á um að liggi fyrir að siðareglur hafi verið brotnar geti það leitt til agaviðurlaga samkvæmt starfsmannalögum. Einnig verði lögum um ráðherraábyrgð breytt þannig að ljóst sé að brot á siðareglum geti leitt til viðurlaga samkvæmt þeim lögum.

#### 4. Viðmið frá alþjóðastofnunum.

Undanfarin ár hefur mikil umræða átt sér stað á alþjóðavettvangi um gildi siðareglna í opinberri stjórnsýslu. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur verið leiðandi á því sviði. Undirliggjandi í þessari þróun er vaxandi skilningur á því að heilindi (e. integrity) eru hornsteinn góðra stjórnháttanna og skilyrði þess að stjórnvöld séu talin lögmæt, þeim sé treyst og að þau séu skilvirk. Rannsóknir af hálfu OECD sýna að það getur aukið skilvirkni stjórnsýslunnar að verja mannaflí og fjármunum í að efla siðferði. Með heilindum er átt við að opinberir aðilar starfi í raun í anda almennt viðurkenndra gilda og viðmiða, en séu ekki undir áhrifum annarlegra eða óviðkomandi sjónarmiða og hagsmuna (sjá vinnuskjal OECD, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1, bls. 9).

Aukna umræðu um siðferði í opinberri stjórnsýslu má einnig rekja til ýmissa hneyksli mála er varða spillingu eða ósiðlega framkomu af hálfu ráðherra eða opinberra starfsmanna. Þá er þörf á því að skýra kröfur til stjórnsýslunnar og skerpa á þeim við aðstæður sem hafa breyst frá því sem áður var. Hlutverk starfsmanna stjórnsýslunnar við að móta stefnu hefur aukist, almenningur krefst aukins gagnsæis, og opinberar stofnanir hafa tekið upp ýmsar aðferðir einkafyrirtækja. Þar má til dæmis nefna aðferðir árangursstjórnunar, gæðastjórnunar og mannauðsstjórnunar. Flóknara og margþættara hlutverk stjórnsýslunnar hefur orðið til þess að fjölga siðferðilegum álitamálum.

OECD hefur á síðustu árum lagt áherslu á nýja hugsun í baráttu gegn spillingu í opinberri stjórnsýslu sem byggist á því fyrst og fremst að efla hvata til góðrar breyttni. Í þeim anda er leitast við að móta leiðir til að leggja mat á heilindi í opinberri stjórnsýslu og skilgreina ramma eða mörk æskilegrar framgöngu í starfi. Um leið er reynt að koma auga á áhættuþætti, þ.e. aðstæður sem geta orðið til þess að skapa eða viðhalda spillingu.

Í tilmælum OECD frá 1998 um að bæta siðferði í almannajónustu voru tilgreind eftirfarandi meginatriði: 1. Siðferðilegir mælikvarðar almannajónustu þurfa að vera skýrir. 2. Siðferðilegir mælikvarðar ættu að endurspeglast í lögum. 3. Starfsmenn þurfa að eiga kost á ráðgjöf um siðferðileg efni. 4. Starfsmenn þurfa að kunna skil á réttindum sínum og skyldum komi þeir upp um brot. 5. Stjórnámálamenn þurfa að styrkja siðvitund almennra starfsmanna með stuðningi við bætt siðferði. 6. Opinberar ákvarðanir þurfa að vera gagnsæjar og þola skoðun. 7. Viðmið um samskipti opinbera geirans og einkageirans þurfa að vera skýr. 8. Stjórnendur þurfa að sýna og hvetja til hegðunar sem stenst siðferðilegar kröfur. 9. Stjórnunarstefna, ferli og venjur eiga að hvetja til hegðunar sem stenst siðferðilegar kröfur. 10. Vinnuumhverfi hjá ríkinu og mannauðsstjórnun eiga að hvetja til hegðunar sem stenst sið-

ferðilegar kröfur. 11. Almannaþjónusta þarf að ráða yfir fullnægjandi leiðum til að tryggja ábyrgð. 12. Viðeigandi ferli og viðurlög þurfa að vera til svo hægt sé að bregðast við brotum (sjá Principles for Managing Ethics in the Public Service. OECD Recommendation. OECD, 1998 bls. 3–5, vefslóð: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>).

OECD hefur lagt ríka áherslu á það á undanförunum árum að hugað sé vel að virkum aðgerðum í ljósi þessara meginatriða til að sjá til þess að opinberir starfsmenn leitist í raun við að starfa í anda góðs siðferðis. Það er ljóst að engin ein aðgerð, á borð við setningu siðareglna, getur komið í veg fyrir eða upprætt spillingu. Séu siðareglur settar þarf að gæta þess vel að þær hafi í raun áhrif á dagleg störf. Eins er mikilvægt að siðareglurnar haldist í hendur við grunngildi, endurspegli anda þeirra og þann starfsanda sem allir starfsmenn stjórnsýslunnar geta verið sammála um að eigi að ríkja í starfsumhverfi þeirra.

Áhrif vel heppnaðra siðareglna eru einkum þrenns konar. Þær hafa í fyrsta lagi leiðsagnargildi, sem ræðst að hluta til af því hversu ítarlegar þær eru og hversu vel þær eiga við um tiltekna aðstæður. Í öðru lagi eru þær stýrandi í þeim skilningi að reglur sem starfsfólk fer eftir og tileinkar sér móta störf þess almennt. Í þriðja lagi hafa reglurnar eftirlitsgildi ef þær eru nógu skýrar til að hægt sé að beita þeim til að bregðast við óæskilegri framkomu eða hegðun, til dæmis ef mögulegt er að kæra brot á þeim og úrskurða um slík brot.

Það er mikilvægt við undirbúning siðareglna að ljóst sé að þær eru ekki settar til höfuðs einhverjum. Við gerð siðareglna er gengið út frá því að allt starfsfólk, hvort sem það er hjá fyrirtæki í einkarekstri eða opinberri stofnun, vilji leggja sig fram og líti á það sem metnaðarmál að standa sig sem best í starfi. Siðareglur eiga að auðvelda því að ná þessu markmiði.

Þegar sett eru markmið um áttak á vegum stjórnsýslunnar sem miðar að því að efla gott siðferði og efla heilindi eftir því sem kostur er skiptir mestu máli að skapa aðstæður sem tryggja að aðgerðir sem gripið er til hafi tilætluð áhrif. Siðareglurnar eru eitt skref í þessa átt, en um leið er mikilvægt að fræðsla og þátttaka í umræðum um gott siðferði í stjórnsýslunni komi til, einnig virkt eftirlit og eftirfylgni séu siðareglur brotnar eða vafasamir starfshættir látnir viðgangast. Einnig þarf að huga að fleiri þáttum, svo sem að efla vitund um og þekkingu á alþjóðlegum sáttmálum gegn spillingu, svo sem sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu, sáttmálum Evrópuráðsins gegn spillingu og samþykktum GRECO – samtaka ríkja gegn spillingu.

Þegar siðferði í opinberri stjórnsýslu er nálgast með þessum hætti er gagnlegast að gera ráð fyrir að best verði unnið að heilindum með samspili allra þátta sem máli skipta. Ekkert eitt atriði er mikilvægara en annað. Það má segja að kerfið skipti máli frekar en einstakir þættir þess. Eins þarf kerfið að vera opið, stjórnsýslan er ekki einangrað fyrirbæri heldur þróast hún í samspili við önnur kerfi sem hún tekur mið af og þau af henni. Það er mjög mikilvægt að stjórnsýslan sé fær um að veita leiðsögn og ráða ferðinni þegar það á við, frekar en að hún til dæmis tileinki sér gagnrýnislaust venjur og starfshætti einkageirans. Það hlutverk stjórnsýslunnar að þjóna almannahagsmunum og vernda þá þarf að móta samskipti hennar út á við.

Þegar lagt er mat á spillingu er oft dregin upp sú mynd af stjórnkerfi ríkis eða starfsháttum opinberra stofnana að þar sé annaðhvort spillingu að finna eða ekki – eða að spillingu sé þar hugsanlega að finna að vissu marki. OECD hefur gagnrýnt aðferðir af þessu tagi á undanförunum árum og bent á að það gefi iðulega ranga mynd að mæla eða meta spillingu sem fasta eða staðreynd. Árangursríkara sé að meta áhættuþætti í hverju kerfi fyrir sig og reyna með því móti að meta hættu á spillingu með tilliti til kringumstæðna hverju sinni. Þannig fæst miklu raunhæfari mynd af aðstæðum. Sem dæmi má nefna að kerfi sem afgreiðir tiltekin mál

mjög hægt er líklegt til að skapa aðstæður þar sem starfsmenn eru í aðstöðu til að liðka fyrir einstökum umsækjendum og getur því stuðlað að spillingu. Það má vera að nákvæmt eftirlit eða ströng viðurlög dragi aftur úr hættunni eða geri hana að engu, en meginatriðið er ekki hvort spurt sé hvort spilling viðgangist í raun, heldur hvort kerfið feli í sér ranga hvata og vinni því sjálfst gegn því markmiði að starfsmenn ræki störf sín af heilindum.

Að mati OECD má draga þann lærdóm af reynslu undangenginna áratuga að innan stjórnkerfa þurfi að móta siðaramma sem nýtist við tvennt: a) koma í veg fyrir spillingu, draga úr siðferðisbrotum með því að kortleggja hættur og grípa til gagnaðgerða; b) stuðla að bættu siðferði með því að auka skilning, og hæfni til að taka ákvarðanir í siðferðilegum efnum, og leggja áherslu á siðferðilegar skuldbindingar starfsmanna gagnvart ákvörðunum sem þeir eiga aðild að eða ber að framkvæma.

Þegar settar eru siðareglur þurfa allir starfsmenn að koma að því að hrinda þeim í framkvæmd. Mikilvægast er að yfirmenn á öllum stigum láti engan vafa leika á afstöðu sinni gagnvart reglunum en á hverju sviði og í hverju starfi innan stofnunar þurfa starfsmenn einnig að verða sér meðvitaðir um siðferðileg álitamál og leiðir til að taka á þeim. Starfsmenn þurfa einnig að upplifa reglurnar svo að þær endurspegli góða starfshætti frekar en að þær setji fram kröfur sem sveigja skuli starfshætti undir. Siðareglur og umræður um starfshætti sem þurfa að fylgja í kjölfarið varða þennan skilning á reglum og á þeim ramma sem leitast er við að móta utan um heilindi í starfi.

Ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti 11. maí 2000 tilmæli nr. R(2000) 10 um háttsemisreglur fyrir opinbera starfsmenn. Þar segir meðal annars að opinberir starfsmenn skuli í athöfnum gæta hlutleysis í pólitískum efnum og að þeir megi ekki torvelda framgang lögmætrar stefnu stjórnvalda. Opinberir starfsmenn eigi að vera heiðarlegir, óhlutdrægir og skilvirkir og inna skyldur sínar af hendi af færni, sanngirni og skilningi með almannahagsmuni eina að leiðarljósi og aðstæður í hverju máli. Þar eru sérstök ákvæði um hvernig opinber starfsmaður eigi að bregðast við verði hann var við spillingu og um vernd starfsmanna komi þeir slíkum ábendingum á framfæri. Þá er mælt með því að við ráðningu nýrra starfsmanna eða stöðuhækkunar sé gengið úr skugga um heilindi þeirra. Þá er að finna ákvæði um að fyrrverandi opinberir starfsmenn skuli ekki í tiltekinn tíma taka við störfum hjá aðilum utan stjórnsýslunnar hafi þeir í sínu opinbera starfi haft með ákvarðanir að gera sem vörðuðu viðkomandi aðila.

Þá er rétt að geta samnings Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu, sbr. ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna 58/4 frá 31. október 2003. Í 8. gr. samningsins er fjallað um siðareglur opinberra starfsmanna. Þar er mælt með beitingu siðareglna innan opinbera geirans, ráðstöfunum sem gera opinberum starfsmönnum kleift að tilkynna viðeigandi yfirvöldum um spillingu, skyldu fyrir opinbera starfsmenn að upplýsa um hagsmunarárekstra og að þeir verði beittir viðurlögum brjóti þeir gegn siðareglum.

Hinn 24. nóvember árið 2004 samþykktu fulltrúar allra Evrópusambandsríkja skjal sem ber heitið: Megindrættir í siðferðilegri umgjörð opinbera geirans (e. Main features of an Ethics Framework for the Public Sector). Þar kemur fram að lykilatriði í stefnumörkun varðandi heilindi í opinberri þjónustu sé að finna jafnvægi milli stefnu sem er mótuð ofan frá og frumkvæðis sem kemur frá ríkisstarfsmönnum sjálfum. Þá sé mikilvægt að hafa áhrif á ríkjandi viðhorf innan opinbera geirans. Æskilegt sé að ná fram óþvinguðu vinnuumhverfi þar sem er svigrúm til að axla ábyrgð á því að meta hvað sé ásættanlegt og hvað ekki. Í sumum tilvikum kunni þó að vera þörf á strangari reglum og ósveigjanlegri um tiltekin málefni.

Fram kemur að æskilegt sé að „siðareglur“ samanstandi af þrennu: þ.e. umgjörð til að takast á við siðferðileg álitamál, sérstökum reglum og raunhæfum dæmum. Ríkisstjórsmenn verði að gera sér grein fyrir að það sé ógerningur að setja ítarlegar reglur um siðferðilega breytni og þeir verði að ætíð að einhverju leyti að treysta á eigin dómgreind. Að gegna opinberu starfi með sóma sé spurning um afstöðu – siðferðilega afstöðu. Siðareglur séu tæki til að koma af stað umræðu um viðmið og gildi og til að draga stöðugt athyglina að þessu viðfangsefni. Til þess að siðareglur nái fram að ganga til fulls þurfi stöðugt samráð milli stjórnámalanna við völd, yfirmanna og undirmanna. Siðareglur ættu ef vel á að vera að leggja áherslu á ábyrgð hvers og eins ríkisstjórsmanns. Með því að staðfesta mikilvægustu siðferðisreglurnar eru líka send skilaboð til þjóðfélagsins um hvers sé að vænta af opinberri þjónustu.

Mikilvægustu gildin fyrir ríkisstjórsmenn eru í þessu sameiginlega skjali fulltrúa ríkja Evrópusambandsins sögð vera: 1. Að stjórnsýslan sé lögbundin en í því felst m.a. að athafnir stjórnsýslunnar þurfa að eiga sér stoð í landslögum, ESB-rétti eða þjóðarétti. 2. Óhlutdrægni/hlutlægni. 3. Áreiðanleiki/gagnsæi. 4. Aðgát/hófsemi. 5. Kurteisi/tillitssemi. 6. Fagmennska/ábyrgð.

Í þessu ljósi eru viðfangsefni siðareglna talin þessi helst: Meðferð upplýsinga/trúnaður og tjáningarfrelsi; viðtaka gjafa; aðgerðir til að afstýra hagsmunaaðrekstrum, þ.m.t. varðandi aukastörf, fjárhagslega hagsmuni og verktöku fyrrverandi ríkisstjórsmanna; notkun opinberra fjármuna, tækja og eigna og loks opinber innkaup.

Til þess að innleiða virðingu fyrir gildum og siðareglum er rétt að mati fulltrúa Evrópusambandsríkja að huga að eftirfarandi þáttum: a) Þegar nýtt fólk er ráðið til starfa ætti að ganga úr skugga um að viðkomandi búi yfir skilningi á siðferðislegum eignum. b) Námskeið og þjálfun fyrir starfsmenn. c) Hreyfanleiki, en markviss stefna á því sviði getur hindrað að spilling nái að skjóta rótum. d) Miðla verður upplýsingum til starfsmanna um það til hvers er ætlast af þeim. e) Þáttur stjórnenda er mikilvægur, bæði vegna þess að þeir eru fyrirmyndir og vegna þess að á þeim hvílir að koma siðareglum til skila til starfsmanna og verðlauna góða hegðun og beita viðurlögum gagnvart þeim sem gerast brotlegir.

Leiðir þurfa að vera færar fyrir starfsmenn til að greina frá brotum: Vitanlega geta komið upp tilvik þar sem ekki er ljóst hvort reglur nái yfir. Í slíkum tilvikum er æskilegt að ríkisstjórsmenn geti leitað til samstarfsmanna, yfirmanns eða siðferðisráðgjafa. En hvað eiga ríkisstjórsmenn að gera ef þeir verða vitni að brotum á reglum eða viðmiðum? Iðulega hvílir sú skylda á ríkisstjórsmönnum samkvæmt hegningarlögum viðkomandi ríkis að kæra brot á lögum til yfirvalda. Til álita kæmi, að mati fulltrúa Evrópusambandsríkja, að víkka þessa skyldu út þannig að hún næði til brota á siðareglum. Jafnhliða þyrfti að mæla skýrlega fyrir um meðferð kvartana af þessu tagi og tryggja að viðkomandi ríkisstjórsmáður þurfi ekki að gjalda fyrir.

## 5. Aðstæður á Íslandi.

Í lögum sem gilda um starfsemi ríkisins er að finna ýmis grundvallarviðmið sem starfsmenn stjórnsýslunnar eigi að fara eftir. Þannig er fjallað um skyldur ríkisstjórsmanna í IV. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, en þær eru að: a) auðsýna kurteisi og lipurð og leiðbeina þeim sem til hans leita, b) gæta réttisyni, c) gæta að virðingu sinni og starfsins eða starfsgreinar, d) hlýða löglegum fyrirskipunum, e) sýna stundvísni, f) gæta þagmælsku, g) sýna fagmennsku og vandvirkni í starfi, og h) taka ekki við launuðu starfi hjá öðrum nema það samrýmist starfi hans hjá ríkinu.



Einnig segir í lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, að umboðsmaður skuli gæta að því að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti (1. mgr. 2. gr.). Þá fjalla ákvæði stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, m.a. um vanhæfi, jafnræði og meðalhóf við beitingu opinbers valds. Loks fjalla ákvæði IV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um brot í opinberu starfi.

Hvað ráðherra snertir sérstaklega, þ.e. ráðherra sem sæti eiga á þingi, má nefna 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga, nr. 55/1991, þar sem segir að enginn þingmaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín sem er ákvæði er hamlar gegn hagsmunaárekstrum. Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, kveða á um ábyrgð ráðherra ef hann hefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Einnig er þar ákvæði í a-lið 10. gr. um að ráðherra verði sekur eftir lögnum ef hann misbeitir stórlega valdi sínu.

Umboðsmaður Alþingis hefur í álitum sínum fjallað um vandaða stjórnarsýsluhætti. Þar birtast kröfur sem skarast að einhverju leyti við þær kröfur sem að jafnaði koma fram í siðareglum. Ekki sist af þeirri ástæðu er mikilvægt að huga vel að samspili umboðsmanns Alþingis og þeirra úrræða sem sett verða á fót til að framfylgja siðareglum.

Umræða um siðareglur fyrir stjórnarsýsluna á sér nokkra sögu á Íslandi. Þannig fluttu Jóhanna Sigurðardóttir o.fl. þingsályktunartillögu um siðareglur í stjórnarsýslunni á 131. löggjafarþingi 2004–2005. Þar var lagt til að ríkisstjórnin skipaði nefnd til að setja siðareglur í stjórnarsýslunni. Markmiðið væri að tryggja betur aga, vönduð vinnubrögð og ábyrga meðferð fjármuna í stjórnarsýslunni. Tillagan var ekki afgreidd.

Á 122. löggjafarþingi hafði Jóhanna Sigurðardóttir ásamt fleirum flutt tillögu til þingsályktunar um bætt siðferði í opinberum rekstri. Tillagan var samþykkt í breytttri 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 stjórnarsýslunni. Skýrsla forsætisráðherra um framangreint efni var lögð fram á 125. löggjafarþingi. Þar er minnt á þá staðreynd að ekki hafi verið settar almennar siðareglur fyrir opinbera starfsmenn á Íslandi. Á hinn bóginn séu mörg lög, sem taka til athafna opinberra starfsmanna, byggð á siðferðisreglum. Í niðurstöðukafla segir enn fremur: „Í skýrslunni er minnt á að á sumum sviðum stjórnarsýslunnar kunnist það að vera álitlegur kostur að setja opinberum starfsmönnum siðareglur. Svo að siðareglur komi á hinn bóginn að sem mestu gagni þurfa þær jafnan að vera sniðnar sérstaklega að aðstæðum starfsmanna á hverju sviði stjórnarsýslunnar. Oft ræðst það af skýrleika gildandi réttarreglna á ákveðnu sviði hvort þörf er fyrir sérstakar siðareglur. Sem dæmi um svið þar sem til álita kemur að taka saman sérstakar siðareglur er nefnt það álitamál hvaða gjafir, sem falla utan við gildissvið 128. gr. almennra hegningarlaga um mútur, opinberir starfsmenn megi þiggja frá þeim sem eftirlitið lýtur að. Áréttað var að enda þótt vandaðar og ítarlegar siðareglur verði teknar saman geti þær þó ekki leyst allan vanda því sífellt koma upp ný siðferðileg álitafni.“

Ekki hafa verið settar almennar reglur á Íslandi til að vernda réttindi ríkisstarfsmanna þegar þeir greina frá spillingu á starfsvettvangi sínum. Hins vegar hefur verið sett sérregla um þetta efni í 12. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þar segir að óheimilt að sé að láta mann gjalda þess ef hann hefur látið rannsóknarnefndinni sem starfar á grundvelli laganna í té upplýsingar sem hafa þýðingu fyrir rannsóknina.

Þá er rétt að geta þess að nú þegar eru í gildi viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna, sbr. dreifibréf starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins nr. 1/2006 sem gefið var

út í janúar 2006. Þar er lögð áhersla á að ríkisstarfsmaður starfi í þjónustu ríkisins og honum beri að haga störfum sínum í samræmi við það. Í því felist fyrst og fremst að hann skuli virða lög og stjórnarskrá og hafa grunnreglur lýðræðis og mannréttinda í heiðri. Hann skuli enn fremur leggja sig fram um að sinna starfi sínu af alúð, trúmennsku, heiðarleika og ábyrgð. Sjá einnig til hliðsjónar „Siðareglur í opinberri stjórnsýslu“, gefnar út af Ríkisendurskoðun árið 2003. Þá hafa tvö ráðuneyti, þ.e. utanríkisráðuneytið og samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytið, þegar sett sér siðareglur, en einnig ýmsar ríkisstofnanir.

## 6. Upplýsingar um önnur lönd.

Verður nú vikið að stöðunni í nokkrum öðrum ríkjum.

**Danmörk:** Í stefnuyfirlýsingu dönsku ríkisstjórnarinnar frá febrúar 2005 kemur fram vilji til að auka gagnsæi um fjárhagslega stöðu ráðherra. Ákveðið var að hver og einn ráðherra mundi fylla út eyðublað um fjárhagsstöðu og fjármálaleg tengsl og aðild að félögum atvinnurekenda (sk. VL-grupper). Eyðublaðið er birt á heimasíðu forsætisráðuneytisins, <http://www.stm.dk>. Gagnrýnt hefur verið að á eyðublaðinu er farið fram á sambærilegar upplýsingar um fjárhagsstöðu maka ráðherra.

Í júní 2007 gaf danska fjármálaráðuneytið út leiðbeiningar til ríkisstarfsmanna um vandaða stjórnsýsluhætti (God adfærd i det offentlige). Þar er fjallað um grundvallargildi starfs hjá ríkinu og þær meginreglur sem við eiga. Síðan eru tekin fyrir afmörkuð efni eins og hlýðniskyldan og takmörk hennar, tjáningarfrelsi, þagnarskylda, hæfi, móttaka gjafa, heimildir til að gegna aukastarfi, viðurlög sem beita má starfsmenn og möguleikar þeirra til málskots. Tilgangur leiðbeininganna er meðal annars að afstýra því að upp komi mál sem gefi tilefni til að draga vinnubrögð hjá hinu opinbera í efa.

**Noregur:** Ekki hafa verið settar almennar siðareglur fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar eða ráðherra. Hins vegar hafa nýverið verið settar reglur sem setja því tímabundnar hömlur að ráðherra og pólitískt ráðnir embættismenn og aðstoðarmenn, sem láta af störfum, taki að sér tiltekin störf í einkageiranum. Á það við þegar starfið er á því málefnasviði sem viðkomandi sinni. Tilgangurinn með því að leggja bann við því að viðkomandi taki að sér tiltekin störf er þrenns konar. Í fyrsta lagi kann að vera ástæða til að hindra að trúnaðarupplýsingar berist frá stjórnsýslunni til viðkomandi fyrirtækis sem gæti t.d. haft í för með sér óréttmætt samkeppnisforskot. Í öðru lagi kann að vera ástæða til að vernda viðskiptaleyndarmál er varða önnur fyrirtæki í sama geira og viðkomandi kann að þekkja til. Í þriðja lagi kann að vera nauðsynlegt að standa vörð um traust til stjórnsýslunnar. Ef stjórnmalamaður gengur beint úr embætti í tiltekið starf í einkageiranum kann að vakna grunur um að verið sé að launa honum greiðvikni á meðan hann gegndi embætti. Sérstök nefnd hefur verið sett á fót sem úrskurðar um bann við því að viðkomandi taki að sér starf í einkageiranum. Bannið getur varað í allt að sex mánuði. Sé slíkt bann lagt á kann viðkomandi stjórnmalamaður að eiga rétt á bótum sem nema þeim launum sem hann hafði í opinberu embætti og í þann tíma sem bannið varir. (Sjá Retningslinjur om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, fastsatt af Moderniseringsdepartementet den 29. september 2005.)

**Bretland:** Í Bretlandi gefur forsætisráðherra út *siðareglur fyrir ráðherra*. Þær nýjustu eru staðfestar af Gordon Brown og eru frá júlí 2007. Þar er fjallað um hvaða málefni eigi að bera upp á ríkisstjórnarfundum, hina sameiginlegu ábyrgð ríkisstjórnarinnar og hvaða þýðingu hún hafi.

Þá er fjallað um skyldur ráðherra gagnvart þinginu og afleiðingar þess ef ráðherra gefur þinginu vísvitandi rangar upplýsingar. Þá kemur fram að ráðherrar eigi að vera opinskáir

gagnvart þinginu og almenningi og eigi ekki að synja um upplýsingar nema almannahagsmunir krefjast þess og lög heimili. Þá beri ráðherrum að sjá til þess opinberir starfsmenn sem komi fyrir þingnefndir af þeirra hálfu gefi sem bestar upplýsingar.

Ráðherrar verða jafnframt að gæta þess að opinberar skyldur þeirra rekist ekki né sýnist rekast á við einkahagsmuni þeirra. Ekki megi þeir þiggja gjafir eða greiðasemi sem gæti haft áhrif, eða virst hafa áhrif, á dómgreind þeirra eða skuldbundið þá með óeðlilegum hætti. Árlega er birtur listi yfir gjafir til ráðherra sem eru metnar á meira en 140 pund. Þegar ráðherrar taka til starfa verða þeir að láta ráðuneytisstjórum í té lista yfir hagsmunatengsl sín, maka og nánustu fjölskyldu, sem gætu valdið árekstrum. Árlega er birtur listi yfir þau hagsmunatengsl ráðherra sem talin eru hafa þýðingu.

Þá verða ráðherrar sem jafnframt eru þingmenn að halda þessu tvennu aðgreindu. Ráðherrar mega ekki nota opinber gæði í flokkspólítískum tilgangi. Þá ber ráðherrum að standa vörð um pólitískt hlutleysi hinnar opinberu þjónustu og óheimilt er að biðja opinbera starfsmenn að aðhafast nokkuð sem mundi stríða gegn siðareglum þeirra.

Í siðareglunum er jafnframt fjallað um ferðalög ráðherra. Það eigi að vera keppikefli að sendinefndir á ferðalögum erlendis séu sem minnstar. Árlega verði birtur listi yfir ferðalög ráðherra sem kosti meira en 500 pund sem og heildarferðakostnaður ráðherra. Þegar ferðalag sé að hluta til í flokkspólítískum tilgangi sé mikilvægt að viðkomandi stjórnmalaflokkur greiði sinn hluta kostnaðar. Þá er lagt bann við því að ferðamílur sem ráðherrar safna í opinberum ferðum renni til einkanota.

Forsætisráðherra metur hvort brotið hefur verið gegn siðareglunum og hvaða afleiðingar brot hefur. Hann getur leitað álits óháðs ráðgjafa ef þörf krefur.

Í Bretlandi hafa enn fremur verið settar sérstakar siðareglur fyrir *pólítíska ráðgjafa ráðherra*.

Að því er embættismenn varðar hafa verið settar sérstakar starfsreglur (Civil Service Code) og er nýjasta útgáfan frá 6. júní 2006. Þar eru tíunduð grundvallargildi embættismanna stjórnsýslunnar sem eru heilindi, heiðarleiki, hlutlægni og hlutleysi. Tilteknar almennar háttsemisreglur eru svo leiddar af þessum grundvallargildum. Þannig fellur til dæmis undir heilindi sú regla að embættismenn skuli ekki misnota opinbera stöðu sína í einkaþágu, t.d. með því að hagnýta sér upplýsingar sem þeir hafi komist að í starfi. Undir heiðarleika fellur sú regla að embættismenn megi ekki villa um fyrir ráðherrum, þinginu eða öðrum. Í hlutlægni er talið felast að embættismenn megi ekki leiða hjá sér óþægilegar staðreyndir eða sjónarmið sem skipta máli þegar þeir veita ráð eða taka ákvarðanir. Undir hlutleysi fellur sú regla að embættismenn skuli þjóna ríkisstjórninni óháð stjórnmalaviðhorfum sem þar ríki. Jafnframt skuli þeir gæta að pólitísku hlutleysi sínu óháð eigin skoðunum.

**Kanada:** Forsætisráðherra Kanada gaf árið 2007 út leiðbeiningar til ráðherra og aðstoðarráðherra undir yfirskriftinni Ábyrg stjórn eða „Accountable Government“. Þar eru settar fram þær meginreglur að ráðherrar verða að vera heiðarlegir og óhlutdrægir; háttsemi þeirra í embætti og í einkalífi verður að standast ströngustu skoðun af hálfu almennings; þeir beri ábyrgð á því að hagkvæmni og heilindi ráði ferð í rekstri ráðuneyta; þeir verði að halda sig innan ramma þess sem lög og venjur mæla fyrir um; þá beri þeir ábyrgð gagnvart þinginu á meðferð þess valds sem þeim er falið og verði að vera til staðar í þinginu til að svara heiðarlega og nákvæmlega fyrir ábyrgðarsvið sitt; enn fremur að ráðherrar standi saman, beri sameiginlega ábyrgð á verkum ríkisstjórnarinnar og tali til þings og þjóðar einni röddu, sem krefjist opinskárrar umræðu innan ríkisstjórnar og trúnaðar um aðdraganda ákvarðanatöku; þá verða ráðherrar að virða hlutleysi hinnar opinberu þjónustu og mega því ekki fela opinberum starfsmönnum verkefni sem falla utan ramma þess sem eðlilegt má teljast.

Nýverið hafa verið sett lög í Kanada um hagsmunaárekstra. Samkvæmt þeim er sett á fót embætti eftirlitsmanns með hagsmunaárekstrum sem starfar á vegum þingsins. Eftirlitsmaðurinn gefur álit á því hvort brotið hefur verið gegn lögnum. Þar er mælt svo fyrir um að enginn þingmaður eða ráðherra megi taka við gjöfum eða greiðasemi sem tengist beint eða óbeint því hvernig hann sinni starfi sínu. Þetta á þó ekki við um umbun sem heimiluð er með lögum eða venju eða þegar hún er þess eðlis að ekki sé með skynsamlegum hætti hægt að ætla að hún muni hafa áhrif á embættisfærslu viðkomandi. Allar gjafir að verðmæti meira en 500 dalir verður að tilkynna eftirlitsmanninum.

Þá eru því settar hömlur að þingmenn og ráðherrar geti stofnað til nýrra samninga við ríkið. Óheimilt er að ganga til samninga við fyrrverandi ráðherra í sex mánuði frá því þeir láta af störfum. Eins eru settar skorður við því að ráðherrar reki fyrirtæki.

Mælt er fyrir um að þingmenn og ráðherrar skuli víkja sæti við afgreiðslu mála þar sem um hagsmunaárekstra er að ræða (þ.e. möguleiki á því að taka ákvörðun sem kemur viðkomandi persónulega til góða).

Þá er kveðið á um að þingmenn og ráðherrar skuli innan 60 daga frá kjöri gefa yfirlýsingu sem varðveitt er af eftirlitsmanni með hagsmunaárekstrum þar sem greint er frá eignum og skuldum hans og nánustu fjölskyldu, tekjum undanfarna 12 mánuði og samningum við ríkið sem þau eru aðilar að. Þessa yfirlýsingu skal endurnýja á ársfresti. Eftirlitsmaðurinn gefur síðan út opinbera yfirlýsingu á grundvelli þessara gagna þar sem:

- lýst er uppruna og eðli tekna, eigna og skulda viðkomandi þingmanns eða ráðherra án þess að tilgreina fjárhæðir,
- tilgreindir eru aðilar sem eiga hagsmuna að gæta varðandi viðkomandi eignir og skuldir,
- tilgreindir eru samningar við ríkið sem viðkomandi er aðili að,
- tilgreind eru fyrirtæki sem viðkomandi tengist,
- tilgreindar eru gjafir yfir ákveðinni lágmarksfjárhæð.

Í **Hollandi** var í mars 2006 sett á fót skrifstofa til að stuðla að siðferði og heilindum í opinbera geiranum. Á heimasíðu skrifstofunnar kemur fram að heilindi séu einn mikilvægasti þátturinn í vönduðum stjórnarháttum. Borgararnir séu háðir opinberri þjónustu og henni verði einungis treyst ef ríkisstarfsmenn hegði sér á siðferðilega réttan hátt. Þetta sé mikilvægt málefni sem njóti vaxandi athygli. Heilindi séu nú álitin skilyrði fyrir gæðum og eðlilegri starfsemi opinbera geirans. Innanríkisráðherra Hollands fer með þessi málefni. Til að tryggja sjálfstæði skrifstofunnar var henni valinn staður utan ráðuneytanna og er hún hluti af stærsta þekkingarsetri Hollands á sviði opinbera vinnumarkaðarins. Helsta markmið skrifstofunnar er að auka þekkingu opinberra stofnana til þess að þeim verði gert kleift að móta eigin siða- og heilindastefnu. Heilindahugtakið er skilið víðum skilningi og nær yfir mun fleira en lög, reglur og ferla. Jafnmikilvægt er talið að stuðla að opnu starfsumhverfi, að stjórnendur séu til fyrirmyndar og styrkja siðvitund starfsmanna með menntun og þjálfun.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér eru lagðar til ýmsar breytingar á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, í nýjum kafla, III. kafla. Ljóst er að traust almennings til stjórnsýslunnar hefur beðið hnekkis í tengslum við bankahrunið og mikilvægt er að grípa til markvissra aðgerða til að endurreisa það traust. Þar leikur virðing við þau siðferðisgildi sem eiga við um opinbera stjórnsýslu stórt hlutverk.

Gert er ráð fyrir að forsætisráðherra staðfesti siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands og þær eigi við um störf embættismanna og allra annarra starfsmanna Stjórnarráðsins. Þá er einnig ráðgert að forsætisráðherra staðfesti siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar. Reglur þessar verði settar að höfðu samráði við hlutaðeigandi. Þá er einnig gert ráð fyrir að sérstakar reglur verði settar um pólitíska aðstoðarmenn ráðherra sem taki mið bæði af siðareglum fyrir starfsmenn og siðareglum ráðherra.

Þá er lagt til að forsætisráðherra skipi sérstaka samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna. Sú nefnd mun hafa fjölþætt samræmingar- og leiðbeiningarhlutverk að því er varðar aðgerðir stjórnvalda til að draga úr hættunni á spillingu og efla virðingu við grundvallargildi starfsemi ríkisins. Til að tryggja samræmi milli hinna ýmsu siðareglna er gert ráð fyrir að samhæfingarnefndin veiti umsögn um drög að þeim. Ekki síst er þetta mikilvægt varðandi þær almennu siðareglur sem fjármálaráðherra mun gefa út, sbr. síðar, og siðareglur fyrir Stjórnarráð Íslands sem forsætisráðherra mun gefa út. Þá mun nefndin hafa samráð við umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðun en þau embætti hafa öðrum þræði það hlutverk að stuðla að vandaðri stjórnsýslu, sem getur tengst mjög siðareglum og beitingu þeirra. Lagt er til að samhæfingarnefndin gefi forsætisráðherra árlega skýrslu um störf sín og að hún verði kynnt Alþingi. Þar mundu koma fram eftir atvikum ábendingar um atriði sem betur mættu fara.

#### Um 2. og 3. gr.

Í þessum ákvæðum frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997. Þar er tekið af skarið um að umboðsmaður Alþingis hafi það hlutverk að hafa eftirlit með siðareglum sem settar hafa verið í stjórnsýslu ríkisins hvort sem þær varða ráðherra, aðstoðarmenn eða Stjórnarráðið eða ríkisstofnanir. Umboðsmaður mundi því taka við kvörtunum frá almenningi eða ríkisstarfsmönnum um brot á siðareglum. Að því er varðar tilefni umfjöllunar umboðsmanns má vísa til 4. og 5. gr. laga nr. 85/1997 þar sem kemur fram að hann getur aðhafst á grundvelli kæru frá aðila sem telur sig hafa orðið fyrir rangsleitni en einnig getur umboðsmaður tekið mál upp að eigin frumkvæði.

Þótt ekki sé það tekið sérstaklega fram má gera ráð fyrir að umboðsmaður muni í samræmi við heimildir laga meta hvort tilefni sé til að fjalla um brot á siðareglum ef telja má að viðkomandi stjórnvald eða starfsmaður hafi verið innan þess svigrúms sem siðareglur láta í té. Er þá haft í huga að reglur af því tagi eru oft almenns eðlis og bjóða upp á mismunandi túlkánir. Leggja verður áherslu á að einn megingilgangur siðareglna er að efla umræðu innan stjórnsýslunnar um siðferðilega hlið starfsins. Eftirlit er vissulega nauðsynlegt líka en þarf að taka mið af eðli reglnanna. Af þessum sökum má gera ráð fyrir að umboðsmaður Alþingis muni eiga samskipti við stjórnvöld á fundum ekki síður en bréflaga þegar meint brot á siðareglum eiga í hlut.

#### Um 4.–8. gr.

Í þessum ákvæðum er lagðar til breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Breytingarnar skýra sig að mestu leyti sjálfar.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði uppljóstrunarákvæði á þann veg að starfsmenn megi ekki gjalda þess ef þeir greina viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum. Þarna er því um að ræða vörn fyrir starfsmenn og jafnframt hvatningu til að aðhafast verði þeir áskynja um lögbrot eða brot á siðareglum. Með viðeigandi aðilum er átt við næsta yfirmann í ráðuneyti eða ríkisstofnun sem ekki er sjálfur viðriðinn málið. Einnig mundi umboðsmaður Alþingis falla undir hugtakið „viðeigandi aðili“ eða eftir atvikum önnur embætti sem hafa eftirlit með stjórnsýslunni.

Í 5. og 7. og 8. gr. frumvarpsins er skýrlega kveðið á um annars vegar að starfsmönnum ríkisins sé skylt að fara eftir siðareglum sem um starfið gilda og hins vegar að brot á þeim geti leitt til agaviðurlaga. Siðareglur koma því viðbótar hinum lögbundnu skyldum sem hvíla á starfsmönnum skv. IV. kafla starfsmannalaga. Rétt er að taka fram að ekki ber að túlka lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á þann veg að skyldur séu þrengdar með vísan til siðareglna.

Fjármálaráðherra er í 6. gr. frumvarpsins falið að staðfesta almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins. Þær reglur munu útfæra nánar, en með mjög almennum hætti samt, grundvallargildi sem eiga við um starf í opinberri þjónustu eins og þau birtast meðal annars í lögum. Ekki er tekið sérstaklega fram hvernig fjármálaráðherra skuli haga undirbúningi að slíkum reglum. Má í því sambandi vísa til 52. gr. starfsmannalaga þar sem kveðið er á um samráð við félög ríkisstarfsmanna. Einnig kemur fram í ákvæðinu að vera kann að einstakar stofnanir vilji setja sér sértækari siðareglur sem taki þá mið af þeim almennu.

Um 9. gr.

Til samræmis við breytingar á starfsmannalögum er hér lagt til að breyting verði gerð á lögum um ráðherraábyrgð til að ljóst sé að brot ráðherra á siðareglum geti leitt til viðurlaga. Eftir sem áður yrði það að sjálfsögðu mat Alþingis hvort ákært yrði og landsdóms hvernig dæmt yrði í slíku tilfalli.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

## Fylgiskjal I.

### **Aðgerðaáætlun um bætt siðferði í stjórnarsýslu ríkisins.**

1. Lög sett.
2. Samhæfingarnefnd skipuð, reglulegu samráði við umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðanda komið á fót.
3. Fjármálaráðherra staðfestir almennar siðareglur fyrir stjórnarsýslu ríkisins að teknu tilliti til niðurstöðu Þjóðfundar sem haldinn var í nóvember 2009.
4. Forsætisráðherra staðfestir siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands og ráðherra, eftir atvikum settar siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra.
5. Skipulagning fræðslu af hálfu fjármálaráðuneytis til stjórnenda og annarra starfsmanna.
6. Umboðsmaður Alþingis sér til þess að í starfsliði sínu sé starfsmaður með þekkingu á siðfræðilegum efnum.
7. Einstakar ríkisstofnanir setja sér siðareglur að höfðu samráði við starfsmenn, fjármálaráðuneytið og eftir atvikum samhæfingarnefnd (mun gerast smám saman).
8. Ríkisstarfsmönnum og almenningi kynntir möguleikar á að skjóta meintum brotum á siðareglum til umboðsmanns Alþingis.
9. Samhæfingarnefnd skilar fyrstu ársskýrslu til forsætisráðherra.
10. Ársskýrsla lögð fyrir Alþingi.

## Fylgiskjal II.

### **Siðareglur fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins.** (Skýrsla starfshóps um siðareglur, 9. október 2009.)

#### **Inngangur: Stutt greinargerð um reglurnar**

Á vormánuðum 2009 skipaði forsætisráðherra starfshóp tveggja starfsmanna úr stjórnsýslunni og eins utanaðkomandi sérfræðings til að leggja drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsmenn ráðuneyta. Reglurnar eiga að tjá gildi og meginreglur stjórnsýslunnar og stuðla að faglegri þróun hennar. Um þessar siðareglur gildir sama og um aðrar slíkar reglur; þær eru viðbót við formlegar kröfur til stjórnsýslunnar, þ.e. þau lög og reglur sem um hana gilda. Þessvegna skiptir líka miklu máli að um setningu þeirra sé fullt samráð haft við starfsfólk stjórnsýslunnar og þátttaka þess í gerð reglnanna sé tryggð.

Starfshópurinn taldi rétt að gera eingöngu tillögu um siðareglur fyrir ráðherra annars vegar og starfsmenn ráðuneyta hins vegar. Of umfangsmikið væri á þessu stigi að undirbúa siðareglur fyrir stjórnsýslu ríkisins almennt. Auk þess væri örðugt að ná með samfelldum hætti yfir starfsemi ólíkra ríkisstofnana. Siðareglurnar koma ekki í veg fyrir að einstök ráðuneyti setji sér ítarlegri reglur eftir því sem við á. Einn hópur starfsmanna verður útundan þegar dregin eru skil á milli ráðherra annarsvegar og starfsfólks Stjórnarráðsins hinsvegar. Þetta eru aðstoðarmenn ráðherra sem oft eru ráðnir á pólitískum forsendum og hætta störfum með ráðherra. Eðlilegt er að um þá gildi reglur um starfsfólk og reglur um ráðherra eftir því sem best á við hverju sinni.

Reglurnar sem hér liggja fyrir í drögum eru þriðþættar. Í fyrsta hluta eru sett fram fjögur megingildi eða leiðarljós sem lagt er til að stjórnsýslan geri að sínum. Í öðrum hluta er að finna 20 almennar siðvenjur sem leiða má af þessum fjórum megingildum og gilda um öll dagleg störf ráðherra og starfsmanna ráðuneyta. Í þriðja og fjórða hluta eru sértækari reglur annars vegar fyrir ráðherra og hins vegar fyrir annað starfsfólk ráðuneyta. Sértæku reglurnar veita leiðsögn um rétta hegðun við ýmsar aðstæður sem upp geta komið. Fyrsti og annar hluti reglnanna er samhljóða fyrir starfsfólk ráðuneyta og ráðherra. Öðru máli gegnir um þriðja hlutann, þar sem ólíkar aðstæður ráðherra annars vegar og starfsfólks Stjórnarráðsins hins vegar gera að verkum að ekki er hægt að hafa reglurnar að öllu leyti samhljóða. Samt er mikilvægt að hafa í huga að siðareglur eru alltaf almenns eðlis og siðferðilegar kröfur sem menn gera til sjálfra sín og annarra breytast ekki þó að aðstæður breytist. Í fimmta hluta eru síðan ákvæði um innleiðingu og framkvæmd reglnanna.

Megingildin eða leiðarljósin eiga að endurspegla þá hugmynd að hægt sé að gera ítrustu kröfur til opinberrar stjórnsýslu um heilindi, óhlutdrægni, ábyrgð og þjónustu. Heilindi er leiðarhugtak í allri umræðu um gæði stjórnsýslu, en heilindahugtakið byggir í þessu samhengi á því að allt starfsfólk leggi sig fram um óhlutdrægni í starfi, sé búið undir þá ábyrgð sem í almannaþjónustu felst og að sjónarmið gagnsæis, ráðvendni og sanngirni séu alltaf ríkjandi í störfum þess.

Megingildin þarfnast þess hinsvegar að af þeim sé hægt að draga almenn en viðeigandi boð eða reglur sem gilda í daglegu starfi. Í drögum er þetta gert í öðrum hluta, en þar er safn almennra reglna sem í heild lýsa góðum starfsvenjum starfsfólks Stjórnarráðsins, ráðherra þar með talinna. Það er mikilvægt að hafa í huga að um leið og kröfur af þessu tagi eru settar í orð, skapast líka sú almenna skylda starfsfólks að stuðla að því að stjórnkerfið allt

starfi með þeim hætti sem siðareglurnar lýsa. Þó að möguleikar fólks til að hafa áhrif á aðra séu að sjálfsögðu mjög misjafnir, leikur hver einasti starfsmaður alltaf stórt hlutverk sem fyrirmynd annarra, hvort sem um samstarfsmenn er að ræða eða þá sem taka við störfum manna síðar. Í siðareglum er oftast gengið út frá því að hver starfsmaður sjái starf sitt í samhengi við það hlutverk sem stjórnkerfið hefur í heild sinni. Þannig ber til dæmis að skilja almennar reglur á borð við að starfsfólk eigi að stuðla að lýðræðislegum stjórnarháttum, hafa forystu um lausnir á málum þegar það á við, styðja samstarfsfólk í að leita réttar síns og svo framvegis.

Í þriðja og fjórða hluta er svo komið að hinum eiginlegu siðareglum, sem taka á tilteknum aðstæðum og ákveðnum spurningum. Það má hugsa sér að þessi hluti reglnanna, eins og hann er settur fram í fyrirliggjandi drögum, breytist í tímans rás, þar sem hann endurspeglar að sumu leyti þau atriði sem efst eru á baugi hverju sinni.

Áhrif siðareglna eru einkum þrenns konar. Þær hafa í fyrsta lagi leiðsagnargildi, sem ræðst að hluta til af því hversu ítarlegar þær eru og hversu vel þær eiga við um tilteknar aðstæður. Í öðru lagi eru þær stýrandi í þeim skilningi að reglur sem starfsfólk fer eftir og til-einkar sér móta störf þess almennt. Í þriðja lagi hafa reglurnar eftirlitsgildi ef þær eru nógu skýrar til að hægt sé að beita þeim til að bregðast við óæskilegri framkomu eða hegðun, til dæmis ef mögulegt er að kæra brot á þeim og úrskurða um slík brot.

Það er mikilvægt við setningu siðareglna, að þeim sé ekki beint að ákveðnum hópi eða þær settar til höfuðs einhverjum. Við gerð siðareglna er gengið út frá því að allt starfsfólk (hvort sem um er að ræða fyrirtæki í einkarekstri eða opinbera stofnun) vilji leggja sig fram og líti á það sem metnaðarmál sitt að standa sig sem best í starfi. Siðareglur eiga að auðvelda því að ná þessu markmiði. Þess vegna skiptir einnig miklu máli að allir starfsmenn eigi þess kost að koma að setningu siðareglna og að sem flestir nýti sér það tækifæri. Siðareglur sem settar eru ofan frá án samráðs við þá sem eiga að nota þær missa gjarnan marks.

#### *Nánari skýringar*

Starfshópurinn telur rétt að skýra fáein atriði í reglunum til að auðvelda fólki að gera athugasemdir og breytingartillögur við þær áður en þær taka á sig endanlega mynd.

Gert er ráð fyrir því að haldin verði námskeið fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins eftir að reglurnar hafa verið staðfestar sem hluti af innleiðingu þeirra. Í framtíðinni verði boðið reglulega upp á námskeið um hagnýta siðfræði og siðareglur og ætlast verði til að nýir starfsmenn sækji slíkt námskeið innan árs frá því að þeir hefja störf. Námskeið, málstofur og skipulagðar umræður um siðfræði eru besta leiðin til að tryggja að siðareglurnar séu virkar í öllu starfi stjórnsýslunnar og hafi raunveruleg áhrif. Það er ekki nauðsynlegt að fjalla um reglurnar sjálfar nema að litlu leyti með slíkum hætti, en með kerfisbundinni umfjöllun um siðfræði innan stjórnsýslunnar á starfsfólk þess kost að fjalla um og rökræða spurningar um starfshætti, sem og um viðhorf til þeirra vandamála sem upp kunna að koma í daglegu starfi. Það hefur sýnt sig að umræður og námskeiðahald af þessu tagi gerir starfsfólk öruggara í starfi, auðveldar því að leysa úr flóknum álitamálum og taka réttar ákvarðanir.

Siðareglurnar verður því að setja í víðara samhengi en svo að með þeim sé búið til nýtt regluverk til að taka á brotum sem reglur af öðru tagi ná ekki til. Siðareglur hjálpa til við að móta venjur á því svæði sem er utan laga og reglugerða, ekki með því að leggja auknar kvaðir á starfsfólk, heldur með því að leiðbeina og stýra. Siðareglur eiga þannig að gera fólki lífið auðveldara, ekki flækja það, ef svo má að orði komast. Spurningarnar sem siðareglur geta hjálpað við að svara koma upp alveg óháð því hvort siðareglur eru til eða ekki, en með



siðareglum sem beitt er á virkan og lifandi hátt í daglegu starfi, er auðveldara að takast á við þessar spurningar.

#### *Eftirfylgni*

Rétt er að hafa í huga að siðareglurnar, þótt opinberar séu, eru fyrst og fremst ætlaðar til að efla innra starf Stjórnarráðsins, þær mega ekki vera refsivöndur sem hægt er að nota í pólitískum tilgangi eða menn geta freistast til að misbeita. Þessvegna er aðalatriðið að reglurnar séu starfsfólki Stjórnarráðsins, sem og ráðherrum og aðstoðarmönnum þeirra, traustur leiðarvísir um rétta og lofsverða framkomu í starfi.

Það er misjafnt hvort siðareglur fyrirtækja og opinberra stofnana gera ráð fyrir kærnum við brotum. Tillaga starfshópsins er að skipuð verði siðanefnd til að fjalla um ábendingar um brot á reglunum og fella viðeigandi úrskurð. Nefndin myndi þá einnig hafa heimild til að fjalla um mál að eigin frumkvæði og sömuleiðis rannsaka mál eftir því sem nauðsynlegt þykir hverju sinni. Í drögunum er ekki endanleg tillaga um samsetningu siðanefndar, en gert er ráð fyrir að forsætisráðherra skipi hana og að í henni eigi sæti tveir sérfræðingar á sviði siðfræði og stjórnsýslulaga auk 2–3 annarra nefndarmanna. Það má hugsa sér að siðanefndin hafi viðtækara úrskurðarhlutverk en sem varðar siðareglur, til dæmis um álitamál í sambandi við agareglur starfsmannalaga.

Almenna reglan er sú á vinnustöðum að starfsmenn sem vilja benda á siðferðilega ámælisvert athæfi samstarfsmanna, eða lögbrot, snúi sér til næsta yfirmanns sem bregst við ábendingunni eða kemur henni áfram til ædstu stjórnenda. Þessi regla á að sjálfsögðu ekki við ef næsti yfirmaður er sjálfur tengdur því athæfi sem kvartað er yfir eða ef starfsmaðurinn getur ekki treyst yfirmanni sínum af öðrum ástæðum. Við slíkar aðstæður ber að leita til samstarfsmanna eða yfirstjórnar. Þetta getur átt við hvort sem í gildi eru siðareglur eða ekki. Einn af kostunum við að hafa siðanefnd eins og hér er lagt til er sá að kvörtunarferlið er einfaldara en annars væri, og minni hættu á að einstaklingar sem koma ábendingum á framfæri beint við nefndina gjaldi fyrir það. Það mætti hugsa sér að hægt sé að óska nafnleyndar þegar ábendingu er komið á framfæri við siðanefndina.

#### *Heilbrigð skynsemi*

Siðareglur geta verið misalmennar í orðalagi og kröfum. Í þessum drögum er farinn sá millivegur að gerðar eru almennar kröfur um framkomu og vinnubrögð en vísað til heilbrigðrar skynsemi um viðeigandi mörk hverju sinni. Þannig er til dæmis gert ráð fyrir því að starfsfólk taki ekki við persónulegum gjöfum yfir hóflegum kostnaðarmörkum, en gjafir sem þegnar eru í krafti embættis renni til viðkomandi ráðuneytis. Nú má ekki skilja þetta svo að smágjafir til embættis- eða stjórnámalanna sem jafnvel má telja hluta af eðlilegum mannlegum samskiptum eða kurteisvenjum, skuli undantekningalaust afhenda í viðkomandi ráðuneyti. Starfsfólk þarf sjálft að meta hvar slík mörk liggja. Einnig má hugsa sér að einstök ráðuneyti setji sér nákvæmari reglur, sé talin þörf á því.

Með sama hætti er á nokkrum stöðum í drögunum vísað í „viðeigandi“ ráðstafanir hverju sinni. Hér verður mat fólks á því hvernig reglurnar eru best uppfylltar að koma til, en einstök ráðuneyti geta einnig haft skýrari viðmið. Það er hluti af innleiðingarferli reglnanna að viðmið verði til um einstök atriði hvort sem þau eru orðuð í reglunum með skýrum hætti, eða hluti af menningu og eðlilegum starfsháttum stjórnsýslunnar.

Við gerð þessara reglna hefur verið stuðst við viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfs- manna sem fjármálaráðuneytið gaf út árið 2006, þær siðareglur sem þegar eru fyrir hendi í

ráðuneytum hér á landi, og margvíslegar leiðbeiningar OECD og fleiri alþjóðlegra stofnana, svo sem Evrópuráðsins. Þá hefur fyrirkomulag þessara mála í öðrum ríkjum verið haft til hliðsjónar.

#### *Samráð*

Í vinnu sinni til þessa hefur starfshópurinn haft samráð við félög starfsmanna Stjórnarráðsins og skrifstofustjóra lagaskrifstofa ráðuneytanna. Þá hefur starfshópurinn átt fundi með umboðsmanni Alþingis og Vilhjálmi Árnasyni prófessor sem á sæti í Vinnuhópi um siðferði en hann starfar með rannsóknarnefnd Alþingis um bankahrunið. Það er mjög mikilvægt að skapa umræður um reglurnar þannig að starfsmenn ráðuneyta fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum að og hafa áhrif á endanlega gerð þeirra. Drögin hafa verið kynnt fyrir öllum ráðuneytum og hefur verið tekið tillit til athugasemda frá þeim.

Lagt er til að drögin verði nú kynnt almenningi á heimasíðu forsætisráðuneytisins. Þau verði svo endurskoðuð í ljósi athugasemda áður en til staðfestingar þeirra og útgáfu kemur. Starfshópurinn fagnar þeim áformum, sem fram kom á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar, að siðareglurnar fái stoð í lögum um Stjórnarráð Íslands. Þannig má festa reglurnar í sessi og jafnframt er einsýnt að umfjöllun á Alþingi um siðareglur fyrir stjórnsýsluna verið mjög gagnleg.

Reykjavík, 9. október 2009

Páll Þórhallsson  
Halldóra Friðjónsdóttir  
Jón Ólafsson

#### *Valið efni sem stuðst hefur verið við:*

Útgefið efni OECD um gott siðferði í opinberri stjórnsýslu og baráttu gegn spillingu. Sjá:

[http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_34135\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34135_1_1_1_1_37447,00.html)

Handbók Evrópuráðsins um siðferði í opinberri þjónustu. Sjá:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378293&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

Siðareglur opinberra starfsmanna í Bretlandi. Sjá:

[http://www.civilservice.gov.uk/Assets/cs\\_code\\_tcm6-2444.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/cs_code_tcm6-2444.pdf)

Siðareglur opinberra starfsmanna í Ástralíu. Sjá:

<http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm>

Siðareglur opinberra starfsmanna á Nýja Sjálandi. Sjá:

[http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/Code-of-conduct-StateServices.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Code-of-conduct-StateServices.pdf)

Viðmið um góða starfshætti ríkisstarfsmanna. Sjá:

<http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/dreifibref/yfirlit/2006/02/15/nr/5544>

Siðareglur utanríkisþjónustunnar. Sjá:

[http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/Sidareglur\\_utanrikistjonustunnar.PDF](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/Sidareglur_utanrikistjonustunnar.PDF)

Siðareglur samgönguráðuneytis. Sjá:

<http://www.samgonguraduneyti.is/sidareglur/>

## I. hluti: Grunnildi stjórnsýslunnar

### *Óhlutdrægni*

Stjórnarráð Íslands starfar á grundvelli laga í þágu almennings. Öll stefnumótun og ákvarðanatáka mótast af sanngirni og virðingu fyrir lögum. Sérhagsmunir stýra ekki málsmeðferð né niðurstöðu mála. Leitast er við að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og þess gætt að almennir borgarar hafi jafnan aðgang að starfsfólki Stjórnarráðsins.

### *Ábyrgð*

Starfsfólk Stjórnarráðsins og ráðherrar bera ábyrgð á gjörðum sínum sem einstaklingar og vinna störf sín þannig að forsendur og ástæður ákvarðana séu ljósar og opinberar eftir því sem kostur er og almannahagsmunir krefjast. Hófs er gætt í meðferð fjármuna, ákvarðanir byggðar á bestu fáanlegum upplýsingum og meðalhófs gætt í öllum ákvörðunum og aðgerðum.

### *Þjónusta*

Stjórnarráðið reynir að koma sem best til móts við þarfir og óskir borgaranna með skilvirkri samstarfi ráðuneyta og starfsfólks, gagnsærri stjórnsýslu og greiðri upplýsingamiðlun til almennings. Starfsfólk sýnir frumkvæði í einstökum málum eftir því sem við á, vinnur að bestu lausnum hverju sinni og sýnir borgurunum fulla virðingu í öllum samskiptum við þá.

### *Heilindi*

Ráðherrar og starfsfólk Stjórnarráðsins leita lausna sem eru í senn sanngjarnar, skilvirkar og í almannapágu. Samskipti innan Stjórnarráðsins og við almenning byggjast á trausti, gagnkvæmri virðingu, heiðarleika og hreinskilni. Í daglegu starfi er sýnd ráðdeild og ráðvendni og leitast við að setta ólík sjónarmið í þágu almennings.

## II. hluti: Góðar siðvenjur í stjórnsýslu

### *Starfsfólk ráðuneyta og ráðherrar*

- Sinna starfi sínu af alúð, trúmennsku og heiðarleika.
- Starfa í almannapágu af vandvirkni og samkvæmt bestu dómgreind.
- Sýna einstaklingum sem til þeirra leita virðingu og háttvísi.
- Kosta kapps um skilvirkt samstarf við Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.
- Stuðla að lýðræðislegum stjórnarháttum á eigin starfsvettvangi.
- Tryggja að undirmenn og samstarfsfólk njóti sannmælis og viðurkenningar fyrir vinnuframlag sitt, frumkvæði og atorku.
- Styðja rétt undirmanna og samstarfsfólks til að leita réttar síns telji þau á sér brotið.
- Vinna gegn einelti á vinnustað.
- Leitast við að skapa traust á og virðingu fyrir eigin stöðu og embætti með trúverðugri og heilsteyptri framkomu.
- Afgreiða mál með skýrum hætti jafnskjótt og því verður við komið.
- Hafa forystu um lausnir þegar það á við.
- Leitast við að bæta vinnubrögð og starfshætti.
- Forðast sóun og ómarkvissa meðferð fjármuna.
- Axla ábyrgð á eigin ákvörðunum og krefjast hins sama af öðrum.
- Standa vörð um hlutleysi og faglegt sjálfstæði starfsmanna.
- Virða jafnræði og forðast mismunun.

- Standa vörð um skoðana- og tjáningarfrelsi.
- Virða mörk stjórn mála og stjórnsýslu.
- Vekja athygli viðeigandi aðila á ólögmætum ákvörðunum og athöfnum.
- Forðast hagsmunaárekstra og gæta þess að persónuleg tengsl hafi ekki áhrif á störf.

### III. hluti: Siðareglur ráðherra

#### 1. Hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar

- Ráðherra veitir almenningi sem gleggstar upplýsingar um fjárhag sinn, tekjur, eignir og skuldir. Hann upplýsir einnig um tengsl sín við stofnanir, félög eða félagasamtök sem geta valdið hagsmunaárekstrum í starfi. Þetta gildir um tekjuöflun utan embættis, viðtöku persónulegra gjafa yfir hóflegum mörkum, hverskyns fríðindi, boðsferðir og sérkjör.
- Ráðherra gætir þess að vina-, hagsmuna- og skyldleikatengsl hafi ekki áhrif á embættisstörf. Sé hættu á slíku, eða líkur til að ákvarðanir séu túlkaðar í ljósi slíkra tengsla, ber að gera viðeigandi ráðstafanir.
- Ráðherra notfærir sér ekki stöðu sína, eða upplýsingar sem hún veitir honum sérstakan aðgang að, til persónulegs ávinnings.
- Ráðherra ber að hafa í huga í öllum samskiptum sínum við hagsmunahópa að skyldur hans eru við almenning. Varast skal óeðlileg áhrif hagsmunahópa á stefnumótun og gæta að sanngirni þegar komið er til móts við óskir hagsmunahópa.
- Ráðherra beitir sér fyrir því innan ráðuneytis að tekið sé á hagsmunaárekstrum strax og þeir koma upp og að starfsfólk sé sér meðvitað um mögulega hagsmunaárekstra og leiðir til að koma í veg fyrir þá.

#### 2. Ákvarðanir og meðferð verðmæta

- Ráðherra axlar með viðeigandi hætti ábyrgð á ákvörðunum sínum og gjörðum, sem skulu vera almenningi til heilla og í samræmi við stjórnarskrá og landslög. Ráðherra axlar með sama hætti ábyrgð á ákvörðunum og gjörðum undirmanna sinna.
- Forsendur ákvarðana skulu vera opinberar nema almannahagsmunir krefjist annars. Æskilegt er að skriflegum gögnum um slíkar forsendur sé haldið til haga.
- Ráðherra beitir ekki valdi sínu í þeim tilgangi að þjóna persónulegum hagsmunum og gætir þess að starfsfólk ráðuneytis virði sömu reglu.
- Ráðherra sýnir ráðdeild við meðferð fjármuna hins opinbera og hvetur starfsfólk ráðuneytis síns til hins sama.
- Útgjöld vegna ferðalaga, veisluhalds, gestamóttöku o.þ.h. ber að takmarka við það sem nauðsynlegt er vegna skyldna embættisins.

#### 3. Hegðun og framgangna

- Ráðherra skal sýna virkan samstarfsvilja séu störf hans rannsökuð af hálfu Alþingis eða eftirlitsstofnana Alþingis og eins þegar þingmenn óska eftir upplýsingum á grundvelli laga um þingsköp.
- Ráðherra ber að draga skýr mörk á milli einkalífs síns og opinberra skyldustarfa og hefur ekki einkanot af gæðum starfsins umfram það sem reglur hvers ráðuneytis leyfa.
- Hafi ráðherra einkanot af hlunnindum sem tilheyra viðkomandi embætti skal telja þau fram til skatts eftir því sem við á. Gjafir sem ráðherra þiggur í krafti embættis síns renna til viðkomandi ráðuneytis.

- Ráðherra forðast allt athæfi sem líklegt er til að vekja grunsemdir um að hann notfæri sér stöðu sína í eiginhagsmunaskyni.
- Ráðherra gætir þess að framgangna hans gefi starfsmönnum ekki tilefni til að ætla að litið verði framhjá brotum á lögum eða siðareglum.
- Ráðherra ber að tryggja að mistök eða misskilningur sem varðar ákvarðanir, meðferð mála eða samskipti við almenning séu leiðrétt eins fljótt og mögulegt er og valdi sem minnstu tjóni.
- Ráðherra gerist ekki sérstakur fulltrúi eða talsmaður einstakra fyrirtækja innanlands eða á erlendum vettvangi.
- Ráðherra stuðlar að kynningu þessara siðareglna og leggur sig fram um að tryggja viðtæka notkun þeirra.
- Ráðherra gætir þess að rýra ekki virðingu embættis síns með ámælisverðri framkomu, skeytingarleysi um lög eða virðingarleysi við manngildi og mannréttindi, svo sem með kaupum á kynlífsþjónustu.

#### 4. *Vinnubrögð*

- Ráðherra byggir ákvarðanir sínar á bestu fáanlegum upplýsingum og leitar faglegs mats embættismanna og annarra sérfróðra aðila áður en ákvarðanir eru teknar um einstök mál eftir því sem við á.
- Ráðherra leitast við að vera í sem bestum tengslum við almenning. Í þessu skyni gefur hann almennum borgurum kost á viðtölum við sig, aðstoðarmann eða starfsmann ráðuneytis eftir því sem við á. Gæta skal þess að biðtími sé innan skynsamlegra marka og aðgengi jafnt.
- Ráðherra gerir skýran greinarmun á flokkspólitísku starfi, svo sem í tengslum við kosningar, og verkefnum ráðuneytis síns hverju sinni. Hann felur starfsmönnum ráðuneyta, öðrum en aðstoðarmanni, ekki verkefni sem tengjast stjórnmalastarfi hans.

#### 5. *Upplýsingagjöf*

- Ráðherra veitir þær upplýsingar sem lög kveða á um að veita skuli fljótt og vel og sér til þess að starfsmenn ráðuneytis hans vinni í sama anda.
- Ráðherra leynir ekki upplýsingum sem hann býr yfir um málefni sem varða almannahag nema lög bjóði eða almannahagsmunir krefjist þess að öðru leyti. Ráðherra ber að hafa frumkvæði að birtingu slíkra upplýsinga sé hún í almannahágu.
- Ráðherra gætir þess að fyrirspurnum þingmanna sé svarað ítarlega og af fyllstu hreinskilni.
- Ráðherra leggur sig fram um að upplýsa almenning og fjölmiðla með reglulegum og skipulegum hætti og af hreinskilni um störf ráðuneytis síns.

#### 6. *Samskipti við samstarfsfólk og almenning*

- Ráðherra gerir skýran greinarmun á pólitísku hlutverki sínu og hlutverki sínu sem ædsta yfirmanns ráðuneytis. Hann krefst þess af starfsfólki ráðuneytis síns að það láti pólitísk sjónarmið ekki hafa áhrif á störf sín og virðir um leið pólitískt hlutleysi þess.
- Ráðherra tekur mark á og bregst við ábendingum starfsmanna um siðferðilega ámælisvert eða ólögmaett athæfi í ráðuneyti hans eða á starfssviði ráðuneytisins. Hann gætir þess að starfsmenn sem benda á slíkt gjaldi ekki fyrir það.

- Ráðherra leitast við að eiga greið og opin samskipti við frjáls félagasamtök, fagfélög og hagsmunahópa.

#### IV. hluti: Siðareglur starfsfólks stjórnarráðsins

##### 1. Hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar

- Starfsfólki ráðuneyta ber að upplýsa ráðuneytisstjóra um fjárhag sinn, tekjur, eignir og skuldir, séu starfsskyldur þess eðlis að til hagsmunaárekstra geti komið. Starfsfólk upplýsir einnig um tengsl sín við stofnanir, félög eða félagasamtök sem geta valdið hagsmunaárekstrum, þar á meðal tekjuöflun utan starfsins og viðtöku persónulegra gjafa frá hagsmunaaðilum.
- Starfsfólk gætir þess að vina-, hagsmuna- og skyldleikatengsl hafi ekki áhrif á störf þess. Sé hætta á slíku, eða líkur til að ákvarðanir séu túlkaðar í ljósi slíkra tengsla, ber að gera viðeigandi ráðstafanir.
- Starfsfólk notfærir sér ekki stöðu sína, eða upplýsingar sem hún veitir því sérstakan aðgang að, til persónulegs ávinnings.
- Í samskiptum við hagsmunahópa ber starfsfólki Stjórnarráðsins að hafa í huga að skyldur stjórnsýslunnar eru við almenning. Gæta skal að jafnræði hagsmunaaðila þegar komið er til móts við óskir hagsmunahópa.

##### 2. Ákvarðanir og meðferð verðmæta

- Hver starfsmaður Stjórnarráðsins er ábyrgur fyrir athöfnum sínum og gjörðum, sem skulu vera almenningi til heilla og í samræmi við stjórnarskrá og landslög.
- Yfirmenn bera ábyrgð á ákvörðunum undirmanna sinna með þeim.
- Starfsfólki Stjórnarráðsins ber að sýna ráðdeild við meðferð fjármuna hins opinbera og stuðla að því sama meðal samstarfsmanna.
- Útgjöld vegna ferðalaga, veisluhalds, gestamóttöku o.þ.h. ber að takmarka við það sem nauðsynlegt má telja vegna skyldna viðkomandi ráðuneytis.

##### 3. Hegðun og framganga

- Við hvers kyns rannsóknir af hálfu Alþingis eða eftirlitsstofnana Alþingis og eins þegar þingmenn óska eftir upplýsingum á grundvelli laga um þingsköp ber starfsfólki stjórnsýslunnar að sýna virkan samstarfsvilja.
- Starfsfólki Stjórnarráðsins ber að draga skýr mörk á milli einkalífs síns og opinberra skyldustarfa og hafa ekki einkanot af gæðum starfsins umfram það sem reglur hvers ráðuneytis segja til um.
- Hafi starfsmaður stjórnarráðsins einkanot af hlunnindum sem tilheyra starfi hans skal telja þau fram til skatts. Gjafir sem starfsmaður þiggur vegna embættis síns eða opinbers hlutverks renna til viðkomandi ráðuneytis.
- Starfsfólk Stjórnarráðsins forðast allt athæfi sem líklegt er til að vekja grunsemdir um að það notfæri sér stöðu sína í eiginhagsmunaskyni.
- Mistök eða misskilning sem varðar ákvarðanir, meðferð mála eða samskipti við almenning ber að leiðrétta eins fljótt og mögulegt er og með minnstu mögulegu tjóni.
- Starfsfólk gengur ekki á mála hjá fyrirtækjum eða beitir sér í þágu tiltekinna fyrirtækja umfram önnur innanlands eða á erlendum vettvangi.

- Starfsfólk Stjórnarráðsins gætir þess að rýra ekki trúverðugleika ráðuneytis síns með ámælisverðri framkomu, skeytingarleysi um lög eða virðingarleysi við manngildi og mannréttindi, s.s. með kaupum á kynlífsþjónustu.

#### 4. Vinnubrögð

- Ákvarðanir ber að byggja á bestu fáanlegum upplýsingum.
- Leita skal faglegs mats sérfróðra aðila um einstök mál eftir því sem við á.
- Starfsfólk Stjórnarráðsins leitast við að auðvelda öll samskipti við almenning og leitast við að mismuna borgurinum ekki um aðgang að stjórnsýslunni.

#### 5. Upplýsingagjöf

- Starfsfólk Stjórnarráðsins veitir almenningi upplýsingar sem lög kveða á um að veita skuli fljótt og vel.
- Starfsmaður stuðlar að því að upplýsingar sem geta haft áhrif á málsmeðferð og niðurstöður mála séu aðgengilegar samstarfsfólki og yfirmönnum.
- Starfsfólk heldur ekki vitneskju sinni um málefni sem varða almannahag leyndri, nema brýnt sé að gera það vegna almannahagsmuna.

#### 6. Samskipti við samstarfsfólk og almenning

- Bregðast skal við ábendingum samstarfsfólks og undirmanna um siðferðilega ámælisvert eða ólöglegt athæfi. Starfsfólk Stjórnarráðsins leitast við að koma í veg fyrir að einstaklingar gjaldi fyrir slíkar ábendingar.
- Starfsfólk leitast við að eiga greið og opin samskipti við frjáls félagasamtök, fagfélög og hagsmunahópa.
- Starfsfólk leitast við að auðvelda öll samskipti við almenning og sjá til þess að upplýsingar séu veittar greiðlega og með kerfisbundnum hætti.

### V. hluti: Framkvæmd

#### 1. Siðanefnd

- Forsætisráðherra skipar siðanefnd sem tekur við ábendingum um brot á siðareglunum og fjallar um þær. Nefndin getur einnig tekið upp mál að eigin frumkvæði.
- Siðanefnd beitir sér fyrir breytingum á reglunum eftir því sem ástæða er til.

#### 2. Námskeið, fræðsla

- Nýir starfsmenn Stjórnarráðsins, ráðherrar og aðstoðarmenn þeirra sækja námskeið um siðareglur svo fljótt sem auðið er eftir að þeir hefja störf. Forsætisráðuneytið efnir til reglulegra fræðslufunda um siðferði í opinberri stjórnsýslu og beitir sér fyrir því að efla vitund um siðareglur og virka notkun þeirra.

### Fylgiskjal III.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur).**

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfest verði umgjörð um siðareglur fyrir ráðherra, starfsmenn Stjórnarráðs Íslands og fyrir almenna ríkisstarfsmenn. Frumvarpið miðar jafnframt að því að tryggja samhæfingu milli ólíkra aðila innan stjórnkerfisins sem vinna að því að bæta vinnubrögð hjá starfsmönnum ríkisins.

Í fyrsta lagi er lagt til að sett verði á fót samhæfingarnefnd, sem hafi það hlutverk að stuðla að því að grunngildi stjórnsýslu ríkisins og siðareglur byggðar á þeim nái fram að ganga, að höfðu nánú samráði við eftirlitsembætti Alþingis. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að forsætisráðherra fái heimild til að staðfesta siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands og fái auk þess heimild til að setja ráðherrum í ríkisstjórn sértækar siðareglur. Í þriðja lagi að fjármálaráðherra fái heimild til að staðfesta almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins. Jafnframt verði áréttað hlutverk fjármálaráðuneytisins, sem fer með starfsmannamál ríkisins, við fræðslu og eftirfylgni með siðareglum. Í fjórða lagi er lagt til að lögum um umboðsmann Alþingis verði breytt þannig að það hlutverk sem hann hefur haft við að gæta að vönduðum stjórnsýsluháttum nái einnig til siðareglna sem settar hafa verið með formlegum hætti. Í fimmta lagi er lagt til að lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verði breytt þannig að gert verði ljóst að brot á siðareglum geti leitt til agaviðurlaga. Auk þess er kveðið skýrlega á um að ríkisstarfsmenn verði ekki látnir gjalda þess ef þeir greina viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglunum sem þeir verða áskynja um í starfi. Loks er lagt til að lögum um ráðherraábyrgð verði breytt þannig að ljóst sé að brot á siðareglum geti leitt til viðurlaga samkvæmt þeim lögum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir einhverjum lítils háttar kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Ekki hefur verið lagt endanlegt mat á kostnaðinn en gera má ráð fyrir einhverjum sérfræðikostnaði vegna setu í samhæfingarnefndinni. Hversu hár sá kostnaður verður fer eftir því hvernig skipast í nefndina. Verði nefndin alfarið skipuð ríkisstarfsmönnum verður ekki um aukinn kostnað að ræða en gæti orðið allt að 2 til 3 m.kr. árlega verði sérfræðingar utan ríkiskerfisins allt að þrír talsins í nefndinni. Kostnaðar við upplýsingaöflun, fræðirannsóknir og námskeiðshald hefur ekki verið metinn sérstaklega en gera verður ráð fyrir að námskeiðshaldið verði að stærstum hluta greitt af þáttökugjöldum frá viðkomandi stofnunum eins og tíðkast hefur hjá hinu opinbera, t.d. í tengslum við kynningu á stjórnsýslu- og upplýsingalögum fyrir ríkisstarfsmönnum. Kostnaður við gerð kynningarefnis og önnur aukin verkefni viðkomandi aðila ætti varla að vera það mikill að hann geti ekki rúmast innan núverandi fjárheimilda.