

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur).

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið. Á fund nefndarinnar kom Páll Þórhallsson frá forsætisráðuneyti. Umsagnir bárust frá ASÍ, BSRB, Félagi atvinnurekenda, Félagi forstöðumanna ríkisstofnana, Félagi prófessora við ríkisháskóla, Félagi starfsmanna Alþingis, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Landssambandi lögreglumanna, Prestafélagi Íslands og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði umgjörð um siðareglur fyrir ráðherra, starfsmenn Stjórnarráðs Íslands og fyrir almenna ríkisstarfsmenn. Sett verði á fót samhæfingarnefnd sem hafi það hlutverk að stuðla að því að siðareglurnar nái fram að ganga. Einnig er lagt til að forsætisráðherra staðfesti siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins og fjármálaráðherra fyrir starfsmenn ríkisins. Þá er lagt til að hlutverk umboðsmanns Alþingis verði víkkað út þannig að það nái einnig til siðareglna.

### Gildissvið frumvarpsins.

Á fundum nefndarinnar var fjallað sérstaklega um gildissvið frumvarpsins en samkvæmt því er lagt til að fjármálaráðherra staðfesti almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins og að forstöðumenn stofnana geti útfært þær nánar með sértækari hætti í samráði við viðkomandi starfsmenn og félög þeirra. Megináherslan í frumvarpinu er á stjórnarsýslu ríkisins en það tekur engu síður einnig til starfsmanna ríkisins sem ekki hafa með höndum stjórnarsýslu, t.d. starfsmanna Alþingis. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að með hliðsjón af þrískiptingu ríkisvaldsins væri eðlilegra að forseti Alþingis setti starfsmönnum þingsins og stofnunum þess siðareglur en ekki ráðherra. Meiri hlutinn tekur fram að þó að Alþingi og stofnanir þess séu undanþegnar stjórnarsýslulögum ná lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins einnig yfir starfsmenn Alþingis og sama gildir um starfsmenn dómstóla. Meiri hlutinn telur ekki unnt að fallast á það að hér sé um eiginlega skörun að ræða milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds þar sem þetta varðar almennar siðareglur en ekki eiginleg verkefni Alþingis samkvæmt stjórnarskrá. Meiri hlutinn tekur auk þess fram að slík nánari útfærsla á siðareglum er á hendi forseta Alþingis þegar um starfsmenn þess er að ræða eins og gert er ráð fyrir í ákvæðinu og enn fremur að Alþingi og dómstólar eru með eigið innra eftirlit sem umboðsmaður Alþingis kemur ekki að með neinum hætti.

Frumvarpinu er ætlað að ná til allra starfsmanna ríkisins hvort sem þeir starfa hjá stjórnarráðinu eða öðrum stofnunum ríkisins. Athygli nefndarinnar var vakin á því að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins taka einungis til þeirra sem hafa verið ráðnir til lengri tíma en eins mánaðar og hafa starfið að aðalstarfi en ekki þeirra sem eru í hlutastarfi. Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að gert er ráð fyrir að þær siðareglur sem fjármálaráðherra staðfestir samkvæmt frumvarpinu verði mjög almenns eðlis og enn fremur er gert ráð fyrir að hver stofnun setji sér sértækari siðareglur. Meiri hlutinn telur að gera megi ráð fyrir að

þeir starfsmenn sem starfa hjá viðkomandi stofnun gangist undir þær hvort sem þeir eru ráðnir til lengri eða styttri tíma eða í hlutastarf.

### **Umboðsmaður Alþingis.**

Nefndin fjallaði einnig um þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um umboðsmann Alþingis og gera ráð fyrir að umboðsmanni Alþingis verði falið ákveðið eftirlitshlutverk með framkvæmd siðareglna. Þannig er gert ráð fyrir að hann geti 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. Hlutverk umboðsmanns Alþingi er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, gæta að vönduðum stjórnsýsluháttum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Meiri hlutinn tekur fram að starfssvið umboðsmanns Alþingis nær ekki til starfa Alþingis og stofnana þess en eftirlitshlutverk það sem honum er falið í frumvarpinu varðar starfsmenn Alþingis sem ríkisstarfsmenn en ekki eiginleg störf Alþingis sem stofnunar, þ.e. lagasetningu eða eftirlitshlutverk þingsins.

### **Uppljóstrunarákvæði.**

Nefndin fjallaði nokkuð um 4. gr. frumvarpsins en þar er lagt til svokallað uppljóstrunarákvæði og kveðið á um að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini við-eigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja í starfi. Fram kom að með þessu væri stigið ákveðið skref í þá átt að hlífa starfsmönnum við því að vera látnir gjalda fyrir að koma upp um brot og einnig í átt að hvatningu til slíks. Í umfjöllun nefndarinnar var því velt upp hvort binda ætti í lög skyldu starfsmanna til að koma upp um brot en meiri hlutinn telur varhugavert að ganga svo langt. Meiri hlutinn tekur fram að í reglunni felist ákveðin varnaðaráhrif fyrir starfsmenn sem geti virkað sem frekari hvatning til þess að vanda vel til verka.

### **Viðurlagaákvæði.**

Nefndin fjallaði einnig um viðurlagaákvæði frumvarpsins en þar er annars vegar kveðið á um að starfsmönnum ríkisins sé skylt að fara eftir siðareglum sem um starfið gilda og hins vegar að brot á þeim geti leitt til agaviðurlaga. Til samræmis við breytingar sem lagðar eru til á starfsmannalögum eru í frumvarpinu einnig lagðar til breytingar á lögum um ráðherraábyrgð svo að ljóst sé að brot ráðherra á siðareglum geti leitt til viðurlaga.

Nefndin fjallaði um viðurlagaákvæðin í tengslum við ábendingar frá nefnd sem forsætisráðherra skipaði og hafði það hlutverk að fara yfir skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í tengslum við endurskoðun á starfsháttum stjórnsýslunnar. Þær ábendingar sem koma m.a. fram í skýrslu þeirrar nefndar eru að gera þarf skýran mun á lagareglum og siðareglum. Meiri hlutinn tekur fram að Alþingi er með skýrslu rannsóknarnefndarinnar til umfjöllunar í sérstakri þingnefnd sem mun fara yfir og m.a. skila tillögum að lagabreytingum o.fl. og það sem m.a. er þar til skoðunar er ráðherraábyrgð. Meiri hlutinn telur því eðlilegt að bíða með breytingar á lögum um ráðherraábyrgð þar til þingmannanefndin hefur skilað niðurstöðum sínum. Meiri hlutinn leggur því til að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu á lögum um ráðherraábyrgð og kveða á um afleiðingar þess að ráðherra brjóti gegn siðareglum, þ.e. 9. gr. frumvarpsins, falli brott. Nefndin telur einnig nauðsynlegt að samræmis sé gætt gagnvart starfsmönnum ríkisins og leggur því einnig til að brott falli þær greinar sem fjalla um afleiðingar þess að starfsmenn brjóti gegn siðareglum, þ.e. 5., 7. og 8. gr. frumvarpsins.

Meiri hlutinn telur að með því verði enn skýrari munur á siðareglum og lagareglum en fyrr þar sem brot á siðareglum mundi fyrst og fremst geta leitt til neikvæðs álits umboðsmanns Alþingis en hefði ekki önnur lagaleg áhrif að sinni. Eftir sem áður mundi brot á siðareglum í einhverjum tilfellum geta fallið saman við brot á ákvæðum starfsmannalaga um skyldur ríkisstarfsmanna.

### Samhæfingarnefnd.

Í frumvarpinu er lagt til að forsætisráðherra skipi til þriggja ára í senn sjö manna samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að nefndin skuli hafa fjölþætt samræmingar- og leiðbeiningarhlutverk að því er varðar gerðir stjórnvalda til að draga úr hættunni á spillingu og efla virðingu við grundvallargildi starfsemi ríkisins. Þá er lagt til að samhæfingarnefndin gefi 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 stjórnarsýslu ríkisins, draga úr hættu á spillingu og vanda betur til verka í stjórnarsýslunni. Meiri hlutinn telur mjög mikilvægt þegar litið er til eftirlitshlutverks Alþingis að gert sé ráð fyrir að skýrslan verði lögð fyrir Alþingi þar sem með því fengi hún aukið vægi og umfjöllun á vettvangi þingsins.

Meiri hlutinn tekur fram mikilvægi þess að markmið frumvarpsins um bætt siðferði í opinberri stjórnarsýslu nái fram að ganga og telur nauðsynlegt að hafa viðmiðunarreglur um siðferðilega framgöngu í starfi eins og lagt er til í frumvarpinu. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að tryggð verði samhæfing milli ólíkra aðila innan stjórnkerfisins og gegnir samhæfingarnefndin þar stóru hlutverki. Engu síður telur meiri hlutinn nauðsynlegt að virkja siðareglurnar með því að efla fræðslu og samhæfingu fyrir þá sem falla undir lögin. Þannig verði unnt að bæta vinnubrögð stjórnarsýslunnar og auka gæði og skilvirkni stjórnarsýslunnar. Meiri hlutinn telur að frumvarpið sé mikilvægt skref í þeirri viðleitni að endurreisa traust og virðingu á stjórnarsýslunni.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

### BREYTINGUM:

5., 7., 8. og 9. gr. falli brott.

Alþingi, 2. júní 2010.

Róbert Marshall,  
form., frsm.

Árni Þór Sigurðsson.

Ögmundur Jónasson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.