

Skýrsla

**forsætisráðherra um
starf samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna**

(Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013.)

Inngangur	3
Verkefni nefndarinnar frá útgáfu fyrstu ársskýrslu	3
Verkefni og hlutverk nefndarinnar	4
Siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins	4
Reglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra	4
Erindi sem nefndinni hafa borist eftir að siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins tóku gildi og umræður um verksvið nefndarinnar	5
Umhverfisstofnun: Erindi vegna þátttöku starfsmanna í námskeiði kostuðu af Alcoa.	5
Vatnajökulsþjóðgarður: Erindi vegna þátttöku starfsmanna í námskeiði kostuðu af Alcoa.	6
Kristján Sveinbjörnsson: Erindi vegna umkvartana Svifflugsfélagsins yfir meintri slæmri stjórnýslu í flugmálum.	6
Ráðstefna um siðferðileg viðmið í stjórnýslu 22. mars 2013	6
Drög að starfsáætlun næsta vetrar	7
Endurskoðun ráðherrareglna	7
Endurskoðun starfsmannareglna	7
Reglur fyrir starfsmenn ráðuneyta sem skipta um starfsvettvang	7
Reglur fyrir starfsmenn sem annast almenn innkaup	7
Reglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra	8
Námskeiðahald og fyrirlestrar næsta vetur	8
Eftirlit og úrlausnarefni	8
Lokaorð	8
Viðauki 1: Siðareglur starfsmanna ríkisins	9
Viðauki 2: Drög að reglum fyrir aðstoðarmenn ráðherra	11
Viðauki 3: Málþing um siðferðileg viðmið í stjórnýslu	13

Inngangur

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið í stjórnsýslunni var upphaflega sett á fót með lögum nr. 86/2010 um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur). Ákvæði um siðareglur og samhæfingarnefndina voru síðan tekin nær óbreytt upp í lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Samkvæmt þeim eru verkefni nefndarinnar eftirfarandi:

- a. að stuðla að því að siðferðileg viðmið séu í hávegum höfð í opinberum störfum og veita stjórnvöldum ráðleggingar um ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og spillingu,
- b. að veita umsögn um drög að siðareglum á grundvelli laga þessara og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og gefa stjórnvöldum ráð um túlkun þeirra,
- c. að beita sér fyrir upplýsingaöflun og fræðirannsóknnum á málefnasviði nefndarinnar,
- d. 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 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.

Eftirtaldir áttu sæti í nefndinni 2012 til 2013:

Jón Ólafsson prófessor, formaður nefndarinnar, skipaður án tilnefningar
 Páll Þórhallsson, forsætisráðuneyti, skipaður án tilnefningar
 Halldóra Friðjónsdóttir, fjármála- og efnahagsráðuneyti
 Kristín Ástgeirsdóttir, framkvæmdastýra Jafnréttisstofu, skipuð án tilnefningar
 Magnús Pétursson ríkissáttasemjari, fulltrúi Félags forstöðumanna ríkisstofnana
 Sonja Ýr Þorbergsdóttir, fulltrúi BSRB
 Guðfinna Halla Þorvaldsdóttir, fulltrúi BHM og KÍ

Verkefni nefndarinnar frá útgáfu fyrstu ársskýrslu

Samhæfingarnefndin kynnti siðareglur starfsmanna Stjórnarráðsins á blaðamannafundi 4. maí 2012. Um leið var fyrsta ársskýrsla hennar um starf sitt frá því að hún var sett á laggirnar haustið 2010 birt á vef forsætisráðuneytisins. Skýrslan var jafnframt lögð fram á Alþingi, sjá þingskjal 1490 – 824. mál á 140. löggjafarþingi. Með þessu lauk nefndin meginhluta þeirra verka sem henni voru falin við stofnun hennar, en eftir stóð að leggja drög að siðareglum fyrir starfsmenn ríkisins og skipuleggja starf nefndarinnar að því loknu.

Nefndin fundaði um það bil mánaðarlega frá hausti 2012 og til vors 2013. Vinnuhópur nefndarinnar (Jón, Páll og Halldóra) fundaði þó oftar og undirbjó fundi allrar nefndarinnar.

Mestur tími nefndarinnar fór í að ræða og undirbúa setningu siðareglna fyrir almenna starfsmenn ríkisins. Þetta er ekki einfalt verkefni þar sem starfsmenn ríkisins eru margir og sinna mjög ólíkum störfum. Þó að vissulega megi finna sameiginlega þætti í hlutverkum þeirra, þá er vandséð að siðareglur á borð við þær sem settar hafa verið fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins megi yfirfæra á starfsmenn ríkisins almennt. Einnig er mikilvægt að hafa í huga það grunnsjónarmið starfs nefndarinnar að siðareglur verði að koma frá þeim sem fara eigi eftir þeim. Nefndin getur ekki sett neinum siðareglur heldur er hlutverk hennar fólgið í því að vinna með ríkisstarfsmönnum að gerð slíkra reglna.

Niðurstaða nefndarinnar varð því sú að hinar almennu siðareglur ríkisstarfsmanna yrðu hugsaðar sem rammi, en gert væri ráð fyrir því að fagstéttir og starfsmenn einstakra stofnana myndu eftir sem áður setja sér eigin siðareglur. Nú þegar eiga margir hópar starfsmanna ríkisins sérstakar reglur, eða nota siðareglur samtaka sinna. Nefndin gerir ráð fyrir því að við

endurskoðun slíkra reglna, eða eftir atvikum samningu nýrra, verði stuðst við siðareglur almennra starfsmanna ríkisins og leitast við að fylla út í þann ramma sem þær setja.

Verkefni og hlutverk nefndarinnar

Við setningu þeirra reglna sem nefndin hefur unnið að, siðareglna fyrir ráðherra, siðareglna fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins og siðareglna fyrir starfsmenn ríkisins hafa drög verið kynnt rækilega fyrir hlutaðeigandi og boðið upp á athugasemdir og breytingatillögur. Í tilfelli starfsmanna stjórnsýslunnar var einnig boðið upp á vinnustofur þar sem áhugasömum starfsmönnum gafst kostur á að vinna með samhæfingarnefndinni að gerð reglnanna. Öll þessi samskipti við starfsmenn hafa haft umtalsverð áhrif á endanlega gerð þeirra reglna sem nefndin hefur komið að.

Mikilvægt er að þessu samráði sé haldið áfram og það aukið eftir því sem mögulegt er þar sem aðalatriðið um áhrif siðareglna er að til þeirra sé gripið þegar á reynir og að starfsmenn sjái þær sem leiðarvísi fyrir umræðu um álitamál í starfi. Endurskoðun siðareglna þarf að fara fram reglulega og með sem mestri þátttöku þeirra sem gert er ráð fyrir að noti þær. Nefndin lítur því svo á að áhersla nefndarinnar í framtíðinni eigi að vera á umræður og fræðslu um málefni sem varða fagsiðferði og siðferðilega þætti opinberra starfa. Einnig þarf nefndin að vera í góðum tengslum við það sem verið er að gera á þessu sviði í nágrannalöndum. Eins er mikið starf unnið á vegum OECD og Evrópuráðsins sem nefndin tekur mið af.

Nú þegar helstu grunnreglur liggja fyrir, þ.e. siðareglur ráðherra, siðareglur starfsmanna Stjórnarráðsins og siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins, þarf hlutverk nefndarinnar í auknum mæli að beinast að því annarsvegar að auka vitund starfsfólks um reglurnar og nýtingu þeirra við að taka á álitamálum sem upp kunna að koma og hinsvegar að stuðla að fræðslu og umræðum um leiðir til að fást við siðferðileg álitamál.

Siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins

Gert var ráð fyrir því í upphaflegri áætlun samhæfingarnefndarinnar að hún semdi almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins eftir að settar hefðu verið siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins. Eftir nokkrar umræður í nefndinni varð niðurstaðan sú að hinar almennu reglur þyrftu fyrst og fremst að geta þjónað sem almenn viðmið einstakra stofnana (og hugsanlega annarra starfseininga) um siðareglur. Þar sem störf og viðfangsefni ríkisstarfsmanna eru mjög fjölbreytt er ólíklegt að hægt sé að gera ráð fyrir því að einar siðareglur geti náð utan um störf og álitamál í starfi hjá þeim öllum. Siðareglur þeirra eiga því að þjóna sem rammi utan um nánar útfærðar siðareglur og mögulega verklags- og vinnureglur af öðru tagi í hverju tilfelli fyrir sig. Í mörgum stofnunum hafa siðareglur verið settar nú þegar og er í sjálfu sér ekki ætlast til þess að þær séu sérstaklega endurskoðaðar þó æskilegt sé að hver stofnun fari yfir sínar siðareglur með tilliti til almennu reglnanna. Einnig má mæla með því að almennu reglurnar verði vettvangur umræðna innan stofnana og á fagsviðum.

Í samræðum við fulltrúa OECD, sem kom til Íslands í boði samhæfingarnefndarinnar í mars 2013, kom fram að víða í nágrannalöndum okkar er unnið að siða- og verklagsreglum sem varða sérstök viðfangsefni eða aðstæður. Slíkar reglur eru eðli málsins samkvæmt sértækar og til þess ætlaðar að stemma stigu við misnotkun á aðstöðu eða upplýsingum. Reglur af þessu tagi verða iðulega til í kringum atvik sem koma upp eða er bent á sérstaklega. Það má segja að það sé mikilvægt verkefni nefndarinnar að fylgjast með þróun mála í kringum okkur, ekki síst til að hægt sé að sjá fyrir möguleg vandamál og umkvörtunarefni. Það er ljóst að siðferðileg viðmið og reglur sem tengjast þeim fá stöðugt aukna athygli í stjórnsýslu nágrannalöndanna. Það sem sérstaklega hefur komið til umræðu í nefndinni til þessa er skortur á reglum fyrir aðstoðarmenn ráðherra, drög að reglum fyrir starfsmenn í innkaupum og hugsanlegur vandi vegna skorts á reglum um nýtingu upplýsinga sem fengnar eru í starfi á vegum ríkisins þegar skipt er um starfsvettvang.

Reglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra

Aðstoðarmenn ráðherra eru vaxandi hópur tímabundinna starfsmanna Stjórnarráðsins sem hafa pólitískt hlutverk en eru þó um leið háðir sömu kvöðum og reglum og aðrir starfsmenn Stjórnarráðsins. Ísland er ekkert einsdæmi hvað þetta varðar. Víða um heim hefur hlutverk og

fjöldi aðstoðarmanna ráðherra aukist á undanförunum árum og að mati OECD eru viðmið um störf þeirra, skyldur og hlutverk ekki nægilega skýr.¹

Þótt lög nr. 115/2011 haldi því opnu hvort settar séu sérstakar siðareglur fyrir aðstoðarmenn varð það niðurstaða nefndarinnar að um þá þyrftu að gilda sérstök viðmið jafnvel þó að siðareglur starfsmanna Stjórnarráðsins geti átt við þá að flestu leyti. Í því sambandi er rétt að benda á að æskilegt er að fram fari innan Stjórnarráðsins umræða um hlutverk aðstoðarmanna, hver þörf ráðherra sé fyrir þá og hvernig samskiptum þeirra ætti að vera háttað við almenna borgara annars vegar og samstarfsfólk sitt í stjórnýslunni hins vegar.

Ástæður ráðherra fyrir því að ráða sér aðstoðarmenn geta verið margvíslegar. Í sumum tilfellum auðvelda aðstoðarmenn upplýsingaflæði frá stjórnýslu til ráðherra, sem getur verið sérstaklega mikilvægt þegar ráðherrar taka við embætti, ekki síst ef stjórnarskiptum fylgja breytingar á verkaskiptingu ráðuneyta. Einnig geta aðstoðarmenn haft mikilvægt hlutverk við að auðvelda samskipti við almenning. Á hinn bóginn getur líka skapast sú hættu að aðstoðarmenn stýri samskiptum ráðherra við stjórnýsluna og takmarki þau jafnvel.²

Könnun, sem gerð var á Nýja Sjálandi á hlutverki aðstoðarmanna, sýndi að í flestum tilfellum gátu þeir veitt ráðherra mikilvægan stuðning við að öðlast yfirsýn og ná tökum á flóknum málaflökkum. Einnig var hlutverk þeirra iðulega fólgið í því að létta vinnubræði af ráðherrum með því að aðstoða við að greina aðalatriði frá aukaatriðum máls. Stundum virtust verkefni þeirra þó ekki síður fólgin í því að hjálpa ráðherra við að veita ákveðna mótspyrnu gegn yfirráðum stjórnýslu og tryggja pólitískt forræði yfir starfi embættismanna.³

Þar sem staða og hlutverk aðstoðarmanna er að miklu leyti mótað hverju sinni eftir hugmyndum og þörfum ráðherra er sérlega mikilvægt að ljóst sé hvaða siðferðilegu viðmið þeir þurfa að hafa til hliðsjónar í störfum sínum. Fyrsta skrefið er að setja siðareglur sem eiga sérstaklega við um þá en í framhaldi af slíkum reglum þarf að fara fram umræða innan stjórnýslunnar um það með hvaða hætti greina þurfi á milli pólitísku og stjórnýslulegs hlutverks þeirra og hverskonar viðmið skuli ríkja um samskipti þeirra við annað starfsfólk Stjórnarráðsins og almenning.

Samhæfingarnefndin hefur lagt sitt af mörkum við mótun siðareglna fyrir aðstoðarmenn ráðherra og þess má vænta að lokið verði við setningu þeirra á næstunni.

Erindi sem nefndinni hafa borist eftir að siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins tóku gildi og umræður um verksvið nefndarinnar

Fram að því að lokið var gerð siðareglna fyrir starfsmenn ríkisins hafa verkefni nefndarinnar fyrst og fremst falist í því að leggja grunn að því hlutverki sem henni er ætlað samkvæmt lögnum. Ljóst er hinsvegar að þau gera ekki ráð fyrir að hlutverk hennar sé að úrskurða um einstök mál eða grípa inn í tiltekin mál. Nefndin veitir umsagnir og gefur leiðbeinandi álit og beitir sér fyrir auknum umræðum um siðferðilega þætti stjórnýslu og starfa á vegum ríkisins, ekki síst með samstarfi við samtök og stofnanir hérlendis og erlendis. Æskilegt er að nefndin hvetji ráðuneyti, stofnanir og einstaka starfsmenn ríkisins til að senda henni erindi og fyrirspurnir vegna álitamála. Nefndin var sammála um að mikilvægt væri að slíkum erindum væri svarað fljótt og með skýrum hætti.

Mikilvægt er að kynna þetta hlutverk nefndarinnar vel innan Stjórnarráðsins og meðal ríkisstofnana. Þótt slík kynning hafi ekki farið fram hafa nefndinni þegar borist eftirtalin erindi sem brugðist hefur verið við:

Umhverfisstofnun: Erindi vegna þátttöku starfsmanna í námskeiði kostuðu af Alcoa.

Kristín Linda Árnadóttir forstjóri Umhverfisstofnunar óskaði álits samhæfingarnefndarinnar 25. september 2012 á því hvort eðlilegt væri að stofnunin veitti starfsmönnum launað leyfi til að taka þátt í námskeiði kostuðu af Alcoa og hvetti þá til þess. Í svari nefndarinnar var bent á að styrkveiting af þessu tagi gæti leitt til hagsmunaárekstra í þessu tilfelli þar sem Alcoa Fjarðarál er einn þeirra aðila sem sæta eftirliti Umhverfisstofnunar. Því var ekki mælt með því að stofnunin greiddi sérstaklega götu þeirra starfsmanna sem hefðu áhuga á að taka þátt í námskeiðinu. Bent

¹ OECD (2011), *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, OECD Publishing, bls. 12.

DOI: 10.1787/9789264124936-en.

² OECD (2011), bls. 11.

³ OECD (2011), bls. 19.

var á að jafnvel þótt ekki yrði um hagsmunaárekstra að ræða gæti það rýrt trúverðugleika stofnunarinnar að þiggja styrk með þessum hætti af aðila sem á hagsmuna að gæta gagnvart stofnuninni. Kristínu Lindu var tilkynnt þessi niðurstaða bréflaga 11. október 2012.

Vatnajökulshjóðgarður: Erindi vegna þátttöku starfsmanna í námskeiði kostuðu af Alcoa.

Þórður H. Ólafsson framkvæmdastjóri Vatnajökulshjóðgarðs óskaði 9. október 2012 eftir álitum samhæfingarnefndarinnar á samskonar boði til starfsmanna þjóðgarðsins. Nefndin taldi ekki að um sambærilegan hagsmunaárekstur gæti verið að ræða vegna starfsmanna þjóðgarðsins og vegna starfsmanna Umhverfisstofnunar og taldi því ekkert því til fyrirstöðu fyrir Vatnajökulshjóðgarð að þiggja styrk af þessu tagi. Þórði var tilkynnt þessi niðurstaða bréflaga 11. október 2012.

Kristján Sveinbjörnsson: Erindi vegna umkvartana Svifflugfélagsins yfir meintri slæmri stjórnýslu í flugmálum.

Kristján, sem er formaður Svifflugfélagsins sendi nefndinni erindi 17. júní 2012 vegna samskipta sinna við innanríkisráðuneytið, Flugmálastjórn (FMS), samgöngunefnd Alþingis og Flugráð. Að mati Kristjáns voru viðbrögð þessara aðila við óskum Svifflugfélagsins og Flugmálastjórnar ekki í samræmi við góða stjórnýsluhætti. Kristján óskaði eftir því að samhæfingarnefndin beitti sér fyrir breytingum á meðferð stjórnýslukæra og setningu reglna um kærufarla. Einnig að settar væru reglur sem styddu við að leitað væri lausna við upphaf kærufarla þannig að leysa mætti ágreining með sem einföldustum hætti. Loks var óskað eftir því að samhæfingarnefndin beitti sér fyrir setningu síðareglna starfsmanna stofnana á borð við FMS til að koma í veg fyrir valdniðslu o.fl.

Formaður nefndarinnar átti í nokkrum bréfaskiptum við Kristján vegna erindis hans en það var rætt á fundum nefndarinnar í september og nóvember 2012. Niðurstaðan var sú að nefndin gæti ekki brugðist við erindi Kristjáns sérstaklega. Nefndin beitir sér ekki í einstökum málum sem varða góða stjórnýsluhætti þar sem slíkt er á verksviði umboðsmanns Alþingis. Þá hefur nefndin enga beina aðkomu að milligöngu um lausn ágreiningsmála einstakra aðila og ráðuneyta eða opinberra stofnana. Nefndin tekur hinsvegar undir það að eðlilegt sé að allar ríkisstofnanir hafi síðareglur. Nefndin getur hinsvegar ekki sett þeim síðareglur. Kristjáni var tilkynnt um þetta í tölvupósti formanns 7. janúar 2013.

Ráðstefna um siðferðileg viðmið í stjórnýslu 22. mars 2013

Nefndin ákvað á haustmánuðum að fá sérfræðing frá OECD til að koma hingað til lands til að gefa starfsmönnum ríkisins, þar á meðal starfsfólki ráðuneyta, kost á að fræðast um það starf sem OECD er að vinna á sviði siðferðilegra viðmiða um þessar mundir. Janos Bertok, forstöðumanni þeirrar deildar OECD sem fjallar um heilindi í opinberri stjórnýslu, var boðið að koma hingað til lands á vormánuðum en í tengslum við heimsókn hans var skipulögð ráðstefna um síðareglur í opinberri þjónustu (sjá dagskrá hennar í viðauka 3).

Á annað hundrað manns mættu á ráðstefnuna, sem fór fram á íslensku að öðru leyti en því að erindi Janosar Bertoks var á ensku. Fundarmenn áttu kost á að hlusta á samhlíða þýðingu erindisins.

Janos Bertok gaf stutt yfirlit yfir þau málefni sem deild hans hjá OECD sinnir helst. Hann benti á að víða um heim væri helsta áskorun stjórnvalda nú í framhaldi af kreppuástandi síðari ára að endurskapa traust á hinu opinbera og stofnunum þess. Krafa um gagnsæi væri rík jafnt í viðskiptalífi sem opinberri stjórnýslu og yfirvöld þyrftu að bregðast við þessari kröfu á einlægan og trúverðugan hátt. OECD hefur veitt stuðning við að þróa víðeigandi mælikvarða og áherslur með því að bjóða upp á aðstoð við samburð gagna, greiningu á stöðu mála og sértæka ráðgjöf meðal annars með því að koma á samvinnu á milli hagsmunaaðila.

Þá fór hann yfir lærdóma sem stjórnvöld geti dregið af atburðum síðari ára. Mælingar á trausti á stjórnýslunni sýni að gagnsæi (e. *transparency*) og heilindi (e. *integrity*) séu grundvallargildi í stjórnýslu í augum almennings í aðildarríkjum OECD. Þetta geri að verkum að krafa um gagnsæi verði sífellt meiri og um leið að lög um upplýsingaskyldu nái ekki aðeins til framkvæmdarvaldsins heldur einnig til dóms- og lögjafarvaldsins. Eins verði vart við auknar kröfur um gagnsæi á sviði atvinnulífs og viðskipta. Stjórnvöld þurfa að grípa til margvíslegra aðgerða til að auka gagnsæi og aðgang almennings að upplýsingum. Mikilvægt sé að upplýsingar sem veittar eru séu nákvæmar og að reglur, þar á meðal síðareglur, taki til helstu álitamála sem upp kunni að koma. Í því

sambandi nefndi Bertok sérstaklega annarsvegar reglur um starfsmenn sem flytja sig um set úr stjórnsýslu til einkafyrirtækja og búa yfir upplýsingum sem geta verið verðmætar fyrir fyrirtæki – jafnvel í einhverjum tilfellum ástæða þess að fólki eru boðin vel launuð störf utan stjórnsýslunnar. Hinsvegar nefndi hann reglur um aðstoðarmenn ráðherra, sem hafi verið losaralegar víða.

Loks lagði Bertok áherslu á að leiðin að því takmarki að auka vitund um siðferðileg viðmið í stjórnsýslu og bæta starfssiðferði þurfi einkum að snúast um þrennt; þjálfun og umræður til að auka skilning og getu fólks til að taka á siðferðilegum álit- og vafamálum, ráðgjöf sem veitt sé fljótt og vel vegna tiltekinnna kringumstæðna og samráð við þá hópa starfsfólks sem við á hverju sinni.

Auk Bertoks töluðu Jón Ólafsson, formaður samhæfingarnefndarinnar, Ásta Bjarnadóttir, ráðgjafi hjá Capacent, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri forsætisráðuneytinu, Þórir Óskarsson, Ríkisendurskoðun, og Róbert R. Spanó, settur umboðsmaður Alþingis. Jón ræddi um starf nefndarinnar og tilurð þeirra siðareglna sem þegar hafa verið settar að tillögu hennar. Hann lagði sérstaka áherslu á samráðsferlið og að nefndin skilgreindi starf sitt í ljósi fræðslu-, upplýsingar-, og ráðgjafarhlutverks fremur en sem eftirlitsnefndar. Umboðsmaður Alþingis verður sá aðili í stjórnkerfinu sem helst mun nýta siðareglurnar í álitserðum og því er samstarf umboðsmanns og samhæfingarnefndar mjög mikilvægur þáttur í framtíðarstarfi nefndarinnar. Róbert R. Spanó fjallaði um eftirlitshlutverk umboðsmanns í erindi sínu og spurði í lokin þeirrar spurningar hvort raunhæft væri að ætla að eftirlit umboðsmanns Alþingis með siðareglum verði raunhæft og virkt. Lykilatriði í því sambandi er gott samstarf samhæfingarnefndar og umboðsmanns við frekar þróun siðferðilegra viðmiða.

Ásta, Páll og Þórir töluðu um álitamál sem upp koma í tengslum við ráðningar, samskipti embættismanna og stjórnmalamanna og í sambandi við verkefni Ríkisendurskoðunar.

Góð þátttaka á fundinum endurspegladi að mati nefndarinnar þann áhuga á umræðu um siðferðileg viðmið í stjórnsýslu og opinberum störfum sem hún hefur talið sig finna fyrir frá því að hún hóf störf. Mikilvægt er að fylgja honum eftir með frekari umræðum á vettvangi einstakra stofnana og Stjórnarráðsins. Þetta á ekki síst við um ráðningamál sem hafa mikið verið til umræðu á undanföllum árum.

Drög að starfsáætlun næsta vetrar

Endurskoðun ráðherrareglna

Ný ríkisstjórn tók við völdum á vormánuðum og lögum samkvæmt þarf ný ríkisstjórn að setja sér siðareglur sem forsætisráðherra gefur út. Ráðherrarnir hafa þegar þetta er ritað fengið kynningu á siðareglum fyrri ríkisstjórnar og því starfi sem unnið hefur verið fram til þessa.

Endurskoðun starfsmannareglna

Þótt siðareglur starfsmanna Stjórnarráðsins hafi tekið gildi vorið 2012 er eðlilegt að hugsað verði fyrir mögulegu endurskoðunarferli. Um leið þarf að ákveða með hvaða hætti regluleg endurskoðun reglnanna fer fram. Ein leið væri að hafa reglurnar alltaf í opnu umræðuferli en taka með reglulegu millibili ákvarðanir um breytingar. Þar sem siðareglur eru ekki lög heldur tilraun til að orða þau almennu siðferðilegu viðmið sem eigi að ríkja í starfi, er opið umræðuferli líklegt til að tryggja að reglurnar lendi ekki ofan í skúffu og gleymist hreinlega. Markmið slíks ferlis hlýtur að vera að reglurnar séu á hverjum tíma skýrar og mátulega nákvæmar.

Reglur fyrir starfsmenn ráðuneyta sem skipta um starfsvettvang

Í framhaldi af setningu siðareglna fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins hafa vaknað spurningar um sérstakar aðstæður sem kunna að krefjast sérreglna. Dæmi um þetta eru reglur um með hvaða hætti starfsmenn sem hverfa til annarra starfa utan stjórnsýslunnar mega notfæra sér upplýsingar og kunnáttu sem þeir búa yfir vegna sinna opinberu starfa. Um þetta gilda ákveðnar reglur í nágrannalöndum og liggur fyrir að nefndin þarf að fjalla um mögulegar sérreglur í þessu sambandi sem fyrst.

Reglur fyrir starfsmenn sem annast almenn innkaup

Fyrirliggjandi eru í drögum reglur fyrir starfsmenn ríkisins sem annast innkaup og eru þær samdar með hliðsjón af sambærilegum reglum annarsstaðar. Samhæfingarnefnd mun fara yfir þessar reglur og gera tillögur um form þeirra. Slíkar reglur eru dæmi um sérreglur sem geta varðað

ákveðna hópa ríkisstarfsmanna hjá ráðuneytum og öðrum stofnunum sem þurfa að eiga sérstakar reglur vegna tiltekinna starfa sem þeir inna af hendi.

Reglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra

Samhæfingarnefndin fjallaði um drög að siðareglum fyrir aðstoðarmenn ráðherra vegna sérstaks hlutverks þeirra í stjórnáslunni. Reglurnar eru nú í umsagnar- og umræðuferli og má gera ráð fyrir að þær verði gefnar út nú í vetur. Gert er ráð fyrir því að aðstoðarmenn ráðherra noti sömu reglur og starfsmenn ráðuneyta en sérstakar siðareglur fyrir þá eru viðbót við þær.

Námskeiðahald og fyrirlestrar næsta vetur

Samhæfingarnefndin hefur frá upphafi mótað starfsemi sína í þeim anda að hlutverk hennar sé að styðja við notkun siðferðilegra viðmiða í stjórnáslunni með ráðgjöf og umsögnum, forystu um gerð siðareglna þegar það á við og með því að skipuleggja fræðslustarf og umræður um siðferðileg viðmið og siðareglur í opinberum störfum. Veturinn 2013 til 2014 mun nefndin funda reglulega og fjalla um erindi sem henni berast auk þess að taka upp mál að eigin frumkvæði eða eftir ábendingum. Nefndin mun einnig skipuleggja vinnufundi með starfsmönnum Stjórnarráðsins um afmörkuð siðferðileg viðfangsefni og um siðareglur. Þá mun nefndin efna til samráðs við aðra opinbera aðila sem vinna nú að siðareglum eins og skrifstofu Alþingis, dómstólaráð og Samband íslenskra sveitarfélaga. Þá mun nefndin kynna sér starf er lýtur að siðareglum í nágrennalöndum.

Eftirlit og úrlausnarefni

Nú þegar siðareglur hafa tekið gildi á þremur sviðum, fyrir ráðherra, almenna starfsmenn Stjórnarráðsins og fyrir ríkisstarfsmenn almennt tekur við eftirfylgni og í vissum skilningi eftirlit með notkun reglnanna. Þar sem ekki er gert ráð fyrir því að nefndin sé úrskurðaraðili í einstökum álitamálum eða að til hennar sé leitað um álit á því hvort reglur hafi verið brotnar í einstökum tilfellum, beinist starfsemi hennar að því að hvetja einstaklinga og stofnanir til að leita til hennar fyrirfram um ráð og leiðbeiningar áður en ákvarðanir eru teknar eða mál afgreidd. Þeim erindum sem nefndin hefur fjallað um hefur verið svarað fljótt, enda er það forsenda gagnsemi hennar að unnt sé að afgreiða fyrirspurnir með hröðum og skilvirkum hætti. Þá þarf nefndin að fylgjast með því að siðareglur og reglur þeim tengdar séu settar með hliðsjón af þeim reglum og viðmiðum sem orðið hafa til í starfi hennar. Þannig er til dæmis gert ráð fyrir því að allar sértækari siðareglur einstakra hópa ríkisstarfsmanna sé settar með hliðsjón af almennum siðareglum starfsmanna ríkisins.

Lokaorð

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnásluna hefur nú starfað í þrjú ár, eða frá haustmánuðum 2010. Það er eðlilegt að velta fyrir sér almennt tilgangi hennar í lok fyrsta skipunartíma nefndarinnar. Það er ljóst að umræða um siðareglur og siðferðileg viðmið almennt var í margra augum óhjákvæmileg afleiðing fjármálahrunsins 2008 og þeirrar gagnrýni á stjórnáslu ríkisins og samspil stjórnmalamanna og embættismanna sem lýst var meðal annars í Rannsóknarskýrslu Alþingis sem út kom vorið 2010. Nefndinni hefur á þessum tíma tekist að koma í gegn mikilvægum siðareglum fyrir þá hópa starfsmanna ríkisins sem stefnt var að, en um leið er mikilvægt að hafa í huga að reglur hafa lítið gildi einar og sér.

Framtíðarhlutverk nefndarinnar þarf að móta í ljósi þess markmiðs hennar að gera starfsmönnum ríkisins auðveldara að beita siðferðilegum viðmiðum og í raun veita leiðsögn við úrlausn vandamála í daglegu starfi. Siðareglur eru mikilvægur hluti af þessari viðleitni, en þó er jafnvel enn mikilvægara að skipuleggja fræðslu og umræður með reglulegum og kerfisbundnum hætti, með eftirfylgni með reglunum og með því að veita leiðbeiningar í einstökum tilfellum. Þetta hlutverk kallar á meira reglulegt starf á vegum nefndarinnar heldur en fundir hennar einir leyfa. Rétt er því að skoða möguleika á því að ákveðið starfshlutfall starfsmanns í forsætisráðuneytinu sé helgað verkefnum hennar, það mætti til dæmis hugsa sér 20% starfshlutfall til að styðja við starf hennar. Einnig er mikilvægt að nefndin sé í góðu sambandi við sambærilegar nefndir eða deildir í nágrennalöndum og taki mið af því sem er að gerast í kringum okkur.

Viðauki 1: Siðareglur starfsmanna ríkisins

Nr. 491/2013

22. apríl 2013

**ALMENNAR SIÐAREGLUR
starfsmanna ríkisins.**

Í því skyni að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnýslunni staðfestir fjármála- og efnahagsráðherra almennar siðareglur starfsmanna ríkisins sem hér fara á eftir, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Við undirbúning reglnanna hefur verið haft samráð við samtök ríkisstarfsmanna, Félag forstöðumanna ríkisstofnana, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands og samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnýsluna.

Hver starfsmaður gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglunum. Stjórnendur ríkisstofnana skulu ennfremur sjá til þess að starfsfólki sé kunnugt um reglurnar og að þær séu eðlilegur þáttur í starfi þeirra.

Í vafatilvikum sem upp kunna að koma má leita ráðgjafar hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnýsluna, sbr. b-lið 3. mgr. 25. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Ennfremur má koma ábendingum á framfæri við umboðsmann Alþingis en hann gætir þess meðal annars að stjórnýsla fari fram í samræmi við þessar siðareglur, sem settar eru á grundvelli laga nr. 70/1996, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Telji einhver að brot á siðareglum hafi jafnframt falið í sér að hann sjálfur hafi verið beittur rangsleitni er unnt að bera fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997.

Siðareglur þessar verður að skoða í samhengi við sértækari siðareglur sem kunna að gilda, sbr. siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands, nr. B-410/2012, reglur sem settar hafa verið fyrir einstaka stofnanir, sbr. heimild í 3. málsl. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011, og siðareglur fagstétta. Ennfremur eiga siðareglurnar að endurspeglar tiltekin grunngildi í störfum hjá ríkinu eins og heilindi, óhlutdrægni og skilvirkni.

Ríkisstarfsmönnum ber að:

1. Starfa í þágu almennings af vandvirkni, heiðarleika og samkvæmt bestu dómgreind.
2. Tileinka sér vinnubrögð sem skapað geta traust á starfi þeirra og stofnunar.
3. Vinna gegn sóun og ómarkvissri meðferð fjármuna.
4. Efla vitund um jafnrétti og önnur mannréttindi.
5. Stuðla að gagnsæjum starfsaðferðum og góðum samskiptum á vinnustað.
6. Láta samstarfsfólk njóta sannmælis og sanngirni.
7. Gæta að orðspori vinnustaðar í samskiptum utan vinnu.
8. Hvetja samstarfsfólk til að leita réttar síns telji það á sér brotið.
9. Koma fram við borgarana af háttvísi og virðingu.
10. Virða skoðana- og tjáningarfrelsi.
11. Forðast hagsmunaaðreksa.
12. Gæta þess að persónuleg tengsl hafi ekki áhrif á störf þeirra.
13. Leita samvinnu um úrlausn mála eftir því sem kostur er.
14. Standa vörð um óhlutdrægni og faglegt sjálfstæði.
15. Vekja athygli viðeigandi aðila á ólögætum ákvörðunum og athöfnum.
16. Axla ábyrgð á eigin ákvörðunum og athöfnum.

Fjármála- og efnahagsráðuneytinu, 22. apríl 2013

Katrín Júlíusdóttir.

Guðmundur Arnason.

Viðauki 2: Drög að reglum fyrir aðstoðarmenn ráðherra

Siðareglur aðstoðarmanna ráðherra
[Drög 19. apríl 2013]

Í því skyni að efla traust á stjórnýslunni staðfestir forsætisráðherra meðfylgjandi siðareglur aðstoðarmanna ráðherra, sbr. 4. málsl. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Siðareglurnar veita leiðsögn um það hvers konar framgangna hæfir starfi aðstoðarmanns ráðherra en jafnframt gefa þær almenningi færi á að bera háttsemi þeirra saman við skráðar og útgefnar reglur.

Hver og einn aðstoðarmaður ráðherra gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglum. Ennfremur ber ráðuneytisstjórum að sjá til þess að aðstoðarmönnum ráðherra séu kynntar reglurnar. Í vafatilvikum sem upp kunna að koma er hægt að leita ráðgjafar hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnýsluna, sbr. b-lið 3. mgr. 25. gr. laga nr. 115/2011.

Ennfremur má koma ábendingum á framfæri við umboðsmann Alþingis en hann gætir þess meðal annars að stjórnýsflan fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Telji einhver að brot á siðareglum hafi jafnframt falið í sér að hann sjálfur hafi verið beittur rangsleitni er unnt að bera fram kvörtun við umboðsmann Alþingis, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997.

Aðstoðarmenn ráðherra lúta ekki sömu kröfu og aðrir starfsmenn ráðuneyta um pólitískt hlutleysi. Í lögum er sérstaklega vikið að hlutverki aðstoðarmanna ráðherra að því er varðar stefnumótun á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis. Embættismenn og starfsfólk ráðuneyta hefur einnig hlutverki að gegna á því sviði og er því ljóst að aðstoðarmönnum ráðherra er einkum ætlað að bæta pólitískri vidd við þá ráðgjöf og aðstoð sem ráðherrum stendur annars til boða.

- a. Aðstoðarmenn ráðherra gæta að því fyrir sitt leyti að samstarf við embættismenn og annað starfsfólk ráðuneyta sé gott og byggt á gagnkvæmu trausti og stuðla þannig að því að sú ráðgjöf og aðstoð, sem ráðherra fær, sé fagleg og samhæfð.
- b. Aðstoðarmenn ráðherra heyra beint undir ráðherra, en hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum ráðuneyta. Þeir koma sjónarmiðum ráðherra á framfæri eða kalla eftir upplýsingum um framgang verkefna í samræmi við viðmið sem mótuð eru í samvinnu við ráðuneytisstjóra.
- c. Af hlutverki og stöðu aðstoðarmanna ráðherra leiðir að þeim eru gjarnan falin samskipti við stjórn málaflökk ráðherra og fjölmiðla, ræðuskrif og önnur sambærileg verkefni. Aðstoðarmaður gætir þess að slík verkefni tengist starfi ráðherra, hvort sem er stjórnýslulegu eða pólitísku, og séu innan marka þess sem forsvaranlegt er í ljósi stöðu hans sem starfsmanns ráðuneytis og þess að laun hans eru greidd af almannafé.
- d. Að öðru leyti en greinir í þessum reglum eiga siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands við um aðstoðarmenn ráðherra.

Viðauki 3: Málþing um siðferðileg viðmið í stjórnsýslu

Málþing um siðareglur í opinberri þjónustu, föstudaginn 22. mars 2013, kl. 13-17 á Hótel Natura, Reykjavík.

Dagskrá

Málþingsstjóri: *Halldóra Friðjónsdóttir, sérfræðingur, fjármála- og efnahagsráðuneytinu*

- 13.00 Opnunarávarp
Jóhanna Sigurðardóttir, forsætisráðherra
- 13.10 Siðferðileg viðmið í opinberri þjónustu, frá reglusetningu til innleiðingar
Jón Ólafsson, formaður samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna
- 14.00 Heilindi hjá hinu opinbera, starf OECD að siðareglum
Janos Bertok, Head of Division, Public Governance and territorial Development Directorate, Public Sector Integrity
- 15.00 Kaffihlé
- 15.15 Sjónum beint að tilteknum sviðum opinbera geirans
- Ráðningarmál hjá hinu opinbera – hvernig tryggjum við faglegt og gagnsætt ferli?
Ásta Bjarnadóttir, Capacent
- Samskipti stjórnámalamanna og embættismanna
Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri forsætisráðuneytinu
- Endurskoðun og siðferði
Þórir Óskarsson, Ríkisendurskoðun
- 16.15 Eftirlit með siðareglum
Róbert R. Spanó, settur umboðsmaður Alþingis
- 17.00 Málþinginu lýkur
- Málþingið er ætlað starfsfólki stjórnsýslunnar og öðru áhugafólki um heilindi í opinberum störfum.
- Þátttökugjald er kr. 2.500.

