

Ársskýrsla samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir
stjórnsýsluna

Traust í krafti fagmennsku

Nýjar siðareglur fyrir stjórnsýsluna

(Lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

Lögð fram af forsætisráðherra
júni 2012

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Forsaga – Starfshópur um siðareglur apríl – september 2009	5
3. Samhæfingarnefndin: Almennt um siðareglur, umræður nefndarinnar, markmið og notkun slíkra reglna	5
4. Samning siðareglanna	7
5. Ráðherrareglur og starfsmannareglur: Skýringar og umfjöllun um einstök ákvæði	9
6. Siðareglur fyrir ríkisstarfsmenn	11
7. Framhaldið: Hvernig er best að vinna að því að treysta siðferðileg viðmið?	11
8. Samantekt og niðurstöður	12
Viðauki I	13
Viðauki II	17
Viðauki III	20

1. 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). Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 86/2010 er hlutverki nefndarinnar lýst og sett fram aðgerðaáætlun. 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.

Nefndin endurskoðaði aðgerðaáætlun sína lítillga á fyrsta fundi sínum 1. nóvember 2010 og var eftirfarandi áætlun samþykkt:

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

2. Forsaga – Starfshópur um siðareglur apríl – september 2009

Starfshópur forsætisráðherra um siðareglur starfaði frá apríl og fram í október 2009. Í honum sátu Páll Þórhallsson lögfræðingur í forsætisráðuneyti (formaður), Jón Ólafsson prófessor á Bifröst og Halldóra Friðjónsdóttir sérfræðingur í fjármálaráðuneyti. Afrakstur vinnu hópsins var drög að siðareglum fyrir ráðherra ásamt samskonar drögum fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins. Þessi drög voru kynnt á vef Stjórnarráðsins og óskað eftir athugasemdum við þau.

Athugasemdir bárust frá nokkrum einstaklingum en auk þess frá heilbrigðisráðuneyti, fjármálaráðuneyti, umhverfisráðuneyti, menntamálaráðuneyti og sérfræðingi Stjórnarráðsins í jafnréttismálum og var tillit tekið til þeirra við lokaskil nefndarinnar til forsætisráðherra. Þegar nefndin fór yfir athugasemdirnar sá hún þó að skilningur fólks á siðareglum, tilgangi þeirra og hlutverki var æði misjafn og því ljóst að í innleiðingarferli siðareglna yrði að gæta vel að því að skýra markmið þeirra og notkun vandlega.

Í umræðum nefndarinnar var fjallað ítarlega um hlutverk og tilurð siðareglna og sú meginhugmynd varð fljótt ráðandi að slíkar reglur þyrftu að endurspegla víðtækar umræður og þátttöku þeirra sem eiga að nota þær í daglegu starfi. Einnig var samstaða um það í nefndinni að slíkar reglur ættu að vera til leiðbeiningar við daglegar ákvarðanir og sem slíkar hluti af þjálfun, fræðslu og faglegum umræðum innan Stjórnarráðsins. Tilgangurinn er ekki að búa til nýjar íþyngjandi reglur sem móti hegðun starfsfólks á svipaðan hátt og lagareglur, án þess þó að öðlast gildi laga. Siðareglur leysa aldrei dómgreind fólks af hólmi, en geta veitt því stuðning þegar ráða þarf fram úr vandasömum málum eða átta sig á því hvaða meginþingarmálið eiga að ríkja í störfum þess.

Forsætisráðherra lagði fram frumvarp á Alþingi veturinn 2009-2010 sem byggt var á tillögum starfshópsins. Frumvarpinu var breytt í tilteknum atriðum í meðförum þingsins. Þannig var fallið frá því að vísa í siðareglur í ráðherraábyrgðarlögum enda væri rétt að mati allsherjarnefndar að biða endurskoðunar þeirra laga. Þá var því einnig sleppt til samræmis að leggja viðurlög í starfsmannalögum við brotum á siðareglum. Frumvarpið varð að lögum nr. 86/2010 eins og áður segir og tóku löggin gildi í júní 2010. Ný lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 voru sett í september 2011 en ákvæði þeirra um samhæfingarnefndina og siðareglur eru nær óbreytt frá fyrri lögum.

3. Samhæfingarnefndin: Almennt um siðareglur, umræður nefndarinnar, markmið og notkun slíkra reglna

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið í stjórnsýslunni var skipuð haustið 2010 og kom saman í fyrsta sinn 1. nóvember 2010. Í henni sitja Jón Ólafsson prófessor á Bifröst formaður nefndarinnar, Páll Þórhallsson skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti og Kristín Ástgeirsdóttir framkvæmdastýra Jafnréttisstofu öll skipuð af forsætisráðherra, Halldóra Friðjónsdóttir frá fjármálaráðuneytinu, Magnús Pétursson ríkissáttasemjari fulltrúi Félags forstöðumanna ríkisstofnana, Guðfinna Halla Þorvaldsdóttir tilnefnd af BHM og KÍ og Sonja Ýr Þorbergsdóttir, fulltrúi BSRB.

Þó að það komi ekki skýrt fram í lýsingu frumvarpsins á hlutverki nefndarinnar að verkefni hennar sé að semja siðareglur eða hafa frumkvæði að samningu þeirra varð úr að nefndin lyki því verki sem starfshópur forætisráðherra hafði hafið og gerði tillögur um siðareglur fyrir ráðherra annarsvegar og starfsmenn stjórnsýslunnar hinsvegar. Í framhaldi af því myndi nefndin vinna almennar siðareglur fyrir ríkisstarfsmenn. Slíkar reglur myndu þjóna sem viðmið um sértækari siðareglur einstakra stofnana eða hópa ríkisstarfsmanna.

Samhæfingarnefndin byggði vinnu sína á þeim drögum sem starfshópurinn hafði áður sett saman og gerði á þeim töluverðar breytingar. Nefndin vann þó í samræmi við meginsjónarmið starfshópsins og gerir ráð fyrir að áhrif siðareglna séu 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 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. Samning reglnanna byggðist því á þeirri grunnhugsun að um siðareglur verði eftirfarandi að gilda:

- Þær séu samdar í nánú samráði við þá sem eiga að nota þær.
- Þær innihaldi ekki verulega umdeilanleg ákvæði
- Þær örvu umhugsun um siðferðilegar ákvarðanir
- Þær styðji fólk við að beita eigin dómgreind, en komi ekki stað hennar
- Ákvæði þeirra séu ekki óvænt eða óljós
- Þær orði sjónarmið sem gilda um athafnir og ákvarðanir í starfi hvort sem formlegar siðareglur hafa verið teknar upp eða ekki
- Þær nýtist í umræðuferli ekki síður en í úrskurðarferli

Þessi sjónarmið réðu miklu um endanlegt orðalag reglnanna sem nefndin lagði til. Þau undirstrika líka þá hugsun nefndarmanna að viðtökur og notkun reglnanna sé á endanum aðalatriðið. Þannig geta siðareglur vissulega nýst til að bæta siðferði á þeim vettvangi sem þær ná til, en einar og sér duga þær skammt. Þær verða að vera hluti af almennri viðleitni til að haga ákvörðunum og athöfnum í samræmi við góð siðferðileg viðmið, en sú viðleitni þarf líka að birtast í margvíslegum öðrum aðgerðum. Niðurstaða nefndarinnar var því sú að strax og því verkefni væri lokið að setja siðareglur sem hefðu tekið gildi fyrir ráðherra, starfsmenn Stjórnarráðsins og aðra ríkisstarfsmenn, væri verkefni hennar að gera tillögur um tilhögun umræðna, fræðslu og þjálfunar um siðfræði og starfstengt siðferði.

Bæði starfshópur forsætisráðherra og Samhæfingarnefndin byggðu umræður sínar að hluta á alþjóðlegu starfi á þessu sviði og alþjóðlegum samþykktum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að fara eftir. Þar ber sérstaklega að nefna tilmæli GRECO (The Group of States against Corruption), eða Samtökum ríkja gegn spillingu, sem Ísland er aðili að. Samtökin, sem voru sett á fót árið 1999, hafa það hlutverk að framfylgja ákvörðunum Evrópuráðsins sem varða baráttu gegn spillingu í stjórnsýslu og stjórnámálum. Samkvæmt stofnskrá Evrópuráðsins er því ætlað að efla samvinnu aðildarríkjanna með það að markmiði að standa vörð um mannréttindi og styrkja lýðræðislega stjórnarhætti. Það sinnir fjölbreytilegum málaflokkum en baráttu gegn spillingu hefur verið ofarlega á baugi undanfarin ár enda ljóst að hvers konar spilling getur veikt stofnanir og dómstóla og ógnað lýðræðinu. Áhersla hefur verið lögð á að tryggja að aðildarríki GRECO innleiði löggjöf sem geri mútur og áhrifakaup refsiverð ásamt því að setja reglur sem stuðli að gagnsæi í fjárframlögum til stjórnmalastarfsemi.¹

¹ Sjá vefsíðu samtakanna www.coe.int/greco > About GRECO > Fight against corruption, séð 19. febrúar 2012.

Ríki sem eru aðilar að GRECO eru skuldbundin til að fara að tilmælum Evrópuráðsins og til að ganga úr skugga um að svo sé eru gerðar úttektir á ráðstöfunum stjórnvalda í hverju ríki fyrir sig og mat lagt á þær. Ísland hefur í þriggja sætt slíki úttekt og í þeirri fyrstu sem gerð var árið 2001 var bent á að þrátt fyrir ákvæði um hagsmunaaðreksu í stjórnsýslulögum (nr. 37/1993) skorti skýrar reglur þar um. Sérstaklega var bent á að kjörnum fulltrúum og embættismönnum hefðu ekki verið settar siðareglur. Hópurinn sem sá um úttektina lagði til að stjórnvöld ihuguðu setningu slíkra reglna, bæði til að auka meðvitund um möguleika á spillingu og til að koma í veg fyrir hana. Þá var sérstaklega tekið fram að reglurnar þyrftu að leggja þá skyldu á opinbera starfsmenn að kæra spillingarmál. Í annari úttekt sem fór fram árið 2004 var aftur vikið að þeirri staðreynd að starfsfólki stjórnsýslunnar hefðu ekki verið settar siðareglur og beindi úttektarhópurinn þeim tilmælum til stjórnvalda að þegar yrði hafist handa við að setja reglur sem byggðu á viðunandi áætlun um varnir og viðbrögð við spillingu. *Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna* sem sett voru fram í dreifibréfi fjármálaráðuneytisins nr. 1/2006 voru m.a. hugsuð sem svar við tilmælum GRECO. Þriðja úttekt fór fram árið 2008 og í eftirfylgniskýrslu íslenskra stjórnvalda tveimur árum síðar kemur fram að þegar sé hafin vinna við að setja viðmið eða reglur svo greina megi viðeigandi og/eða óviðeigandi gjafir eða annan ávinning með tilliti til mútubrota. Sú ákvörðun að setja ráðherrum og starfsfólki stjórnsýslunnar siðareglur var svo lögfest með lögum nr. 86/2010 um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur).

Nefndirnar tvær hafa tekið tillit til siðareglna og sambærilegra viðmiða frá nágrannalöndunum. Einnig hefur verið stuðst við skýrslur og greiningu OECD en á vegum hennar hefur um árabil verið unnið að því að þróa leiðir til að greina spillingu og draga úr henni. Í skýrslum OECD um *Heilindi* er bent á að þegar talað er um óæskilega starfshætti í víðu samhengi þurfi fyrst og fremst að huga að þeim aðstæðum sem líklegar séu til að stuðla að slíkum starfsháttum, frekar en að reyna að mæla eða greina að hvaða leyti slíkir starfshættir viðgangist, eða hvort um raunverulega spillingu sé að ræða.²

4. Samning siðareglanna

Samhæfingarnefndin sendi forsætisráðherra tillögu sína um siðareglur fyrir ráðherra í lok janúar 2011, en reglurnar tóku gildi, lítillga breyttar, 22. mars. Í framhaldi af því var hafist handa við siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins. Ákveðið var að leita vídtæks samráðs við ráðuneyti um reglurnar og voru á vormánuðum 2011 haldnar vinnustofur með starfsmönnum ráðuneyta þar sem þeim gafst kostur á að ræða um fyrirliggjandi drög og gera athugasemdir við þau. Öll ráðuneyti fengu tækifæri til að senda starfsmenn á vinnustofu um siðareglur, en vinnustofurnar urðu samtals þrjár.³ Þá voru drög að siðareglum starfsmanna Stjórnarráðs Íslands birt á innri vef Stjórnarráðsins og kallað eftir athugasemdum í apríl 2012. Tekið var tillit til athugasemdana við lokafrágang og þær gefnar út af hálfu forsætisráðherra 3. maí 2012.

Vinnustofur – skipulag

Vinnustofurnar tóku hálfan dag hver um sig. Jón Ólafsson, Halldóra Friðjónsdóttir og Páll Þórhallsson höfðu umsjón með þeim. Þær fóru þannig fram að í upphafi var stutt kynning á siðareglunum og hlutverki þeirra. Farið var yfir drögin og einstakar greinar skýrðar. Í

² *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF (2009)2. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Government Committee, OECD, 2009, bls. 9.

³ Vinnustofurnar voru haldnar í fundarsal Mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sú fyrsta 24. mars, önnur 18. apríl og sú þriðja 19. apríl. Boðið var uppá fjórðu vinnustofuna í maí, en þátttaka reyndist of lítil til að unnt væri að halda hana.

framhaldi af því var þátttakendum skipt í hópa sem tóku hver um sig fyrir eina grein reglnanna. Hóparnir höfðu frjálsar hendur um hvernig þeir höguðu vinnunni, hvort þeir legðu fram breytingartillögur, endurskrifuðu greinina eða gerðu athugasemdir við einstaka liði hennar. Eftir umræður um niðurstöður þessarar vinnu voru nokkur dæmi lögð fyrir hópana til greiningar. Í dæmunum var tilteknum aðstæðum lýst og hóparnir beðnir um að ráða fram úr þeim siðferðilegu spurningum sem hvert dæmi gaf tilefni til. Um leið áttu þeir að hugleiða hverskonar reglur gætu auðveldað þeim að takast á við þessi eða sambærileg dæmi. Vinnustofurnar tókust vel. Fram kom ítarleg uppbyggileg gagnrýni á drögin sem til umræðu voru og skilningur þátttakenda á gagnsemi reglnanna óx við umræður um dæmin (sjá viðauka 4).

Umsögn Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands

Eins og gert er ráð fyrir í 24. gr. laga nr. 115/2011 var álit á drögum nefndarinnar að siðareglum fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins leitað hjá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Tekið var tillit til ábendinga forstöðumanns stofnunarinnar, Salvarar Nordal, við áframhaldandi vinnu nefndarinnar að reglunum, einkum um framsetningu og val á megingildum stjórnsýslunnar. Í framhaldi af þeim var ákveðið að kafla með megingildum skyldi ekki vera sérstakur kafla siðareglanna sjálfra en standa sjálfstætt sem viðauki við greinargerð nefndarinnar. Þannig fá megingildin form almennrar stefnuyfirlýsingar um siðferðilega afstöðu sem siðareglur taka mið af.

Umræður í nefndinni

Umtalsverðar breytingar voru gerðar á drögum starfsmannareglanna í kjölfar vinnustofanna og má því segja að þátttaka starfsmanna Stjórnarráðsins hafi haft mikil áhrif á endanlega gerð þeirra. Umræður í nefndinni eftir vinnustofurnar leiddu til styttingar reglnanna, enda óx því viðhorfi ásmegin að réttara væri að hafa siðareglurnar knappar að formi og forðast of nákvæmar útlistanir á einstökum tilfellum, enda þyrftu siðareglurnar að gefa kost á umræðum og vera leiðbeinandi en ekki skilgreina rétt svar við hverri spurningu sem upp gæti komið.

Athugasemdir einstakra starfsmanna

Þegar unnið hafði verið úr framkomnum athugasemdum á vinnustofunum var ákveðið að senda drög á einstök ráðuneyti til umsagnar. Jafnframt var öllum ráðuneytisstjórum gefinn kostur á að fá nefndarmenn á fund hverjum í sínu ráðuneyti. Umhverfisráðuneytið óskaði eftir slíkum fundi og áttu Jón Ólafsson og Páll Þórhallsson fund með starfsmönnum þess föstudaginn 7. október. Í framhaldi af fundinum bárust athugasemdir frá nokkrum þeirra sem setið höfðu fundinn og fjallaði nefndin um þær. Þá bárust athugasemdir frá mörgum öðrum starfsmönnum stjórnsýslunnar sem höfðu ýmist tekið þátt í fundum eða málstofum um reglurnar eða kynnt sér þær á vef Stjórnarráðsins en þar voru þær birtar til lokakynningar í apríl 2012.

Kynning á innleiðingu og notkun siðareglna

Nú þegar er byrjað að gera kynningu á siðareglum að föstum þætti í fræðslustarfi Stjórnarráðsins. Þannig var fjallað um siðareglur á nýliðanámskeiði haustið 2011 og þá með þeim hætti að lögð voru raunhæf dæmi fyrir þátttakendur og þeir fengnir til að ræða þau. Fræðslufundur um siðareglur ráðherra voru einnig haldnir í umhverfisráðuneytinu og menntamálaráðuneytinu haustið 2011. Þá eru siðareglur ráðherra kynntar sérstaklega fyrir nýjum ráðherrum sem taka til starfa í ríkisstjórn.

5. Ráðherrareglur og starfsmannareglur: Skýringar og umfjöllun um einstök ákvæði

Í lögum um Stjórnarráðið sem Samhæfingarnefndin starfar eftir er kveðið á um samráð við Ríkisendurskoðun og Umboðsmann Alþingis. Farið var yfir þetta samráð með Sveini Arasyni ríkisendurskoðanda og Tryggva Gunnarssyni umboðsmanni Alþingis á fundi nefndarinnar 15. nóvember 2010. Hlutverk umboðsmanns Alþingis verður mótað í því ljósi að á vegum hans fari fram fram virkt eftirlit með því að farið sé að siðareglum. Ríkisendurskoðun mun á sama hátt taka mið af siðareglum í eftirliti sínu með meðferð og nýtingu almannaafjár. Þar sem ekki er gert ráð fyrir því að um sérstaka úrskurðarnefnd (siðanefnd) verði að ræða eftir að reglurnar hafa verið settar er ljóst að það kemur til kasta Umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar að móta álit og úrskurði sem taka til mögulegra brota á siðareglum. Það er því mikilvægt að reglurnar séu þannig úr garði gerðar að mögulegt sé að úrskurða á grundvelli þeirra jafnvel þó að það sé ekki aðaltilgangur þeirra.

Ráðherrareglur

Í fyrstu grein reglnanna, *Störf ráðherra*, er fjallað um störf ráðherra almennt og það þjónustuhlutverk gagnvart almenningi sem ráðherrastaða felur í sér. Mikilvægt er að ráðherra sé sér jafnan meðvitaður um þær kröfur sem valdastaða felur í sér, ekki síst að það er við því að búast að ríkar skyldur við almenning geti þrengt nokkuð að einkalífi ráðherra. Í öðrum kafla þeirra, *Hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar*, er meðal annars tekið á fjárhagstengslum og ráðningum. Ráðherra verður að gæta þess að ekki geti komið upp réttmætar efasemdir um hæfi hans vegna fjárhagslegra og annarra tengsla. Um þetta þarf hann líka að vera fyrirmynd annarra. Í þriðju grein, *Fjármál og launagreiðslur*, er fjallað um þær skyldur um laungreiðslur sem ráðherraembætti leggur mönnum á herðar. Ekki er talin ástæða til að taka með öllu fyrir þann möguleika að ráðherra þiggi laun fyrir minniháttar verkefni, en hann verður að hafa samráð um slíkt við Samhæfingarnefndina. Þá er mjög mikilvægt að ráðherra sýni góða dómgreind þegar um er að ræða boðsferðir einkaaðila og þiggi þær ekki nema ríkar ástæður séu fyrir því. Fjórdra grein fjallar um *háttsemi og framkomu*. Ráðherra verður jafnan að gera sér glögga grein fyrir því hvaða ályktanir almenningur og starfsfólk hans getur dregið af háttarni hans. Hann verður að gæta þess að gefa ekki tilefni til efasemda um heilindi hans eða virðingu fyrir embættinu og skyldum þess. Einnig þarf hann að gæta jafnræðis í öllum viðskiptum sínum við einstaklinga og hópa. Fimmta og sjötta grein fjallar um *samskipti* við starfslíð ráðuneytis og almenning og *upplýsingagjöf* til almennings. Í þessum greinum er áhersla á hlutleysi og faglegt mat sem byggir á sérþekkingu starfsfólks og reglulega og skipulega upplýsingagjöf til almennings. Ráðherra kostar kapps að samskipti við frjáls félagasamtök séu greið og opin, og að upplýsingar sem varða almannahag séu aðgengilegar nema hagsmunir almennings krefjist annars. Loks fjallar sjöunda greinin um *ábyrgð* ráðherra og leggur áherslu á annars vegar samstarf ráðherra við Alþingi og eftirlitsstofnanir, hinsvegar á viðbrögð hans við ábendingum um athæfi sem kunnir að brjóta í bága við siðferðileg viðmið stjórnsýslunnar.

Ráðherrar verða að umgangast reglurnar af rökvisi og skynsemi. Þær eru ekki (og geta ekki verið) tæmandi um allt atferli ráðherra, en gefa hinsvegar vísbendingu og viðmið um hvernig hann geti tekið á spurningum sem líklegt er að komi upp á ferli hans.

Starfsmannareglur

Reglur starfsfólks Stjórnarráðsins eru litillega frábrugðnar ráðherrareglunum en eru þó í sama anda. Fyrsta grein þeirra fjallar um *vinnubrögð og samskipti* og er athygli einkum beint að þeim atriðum sem tryggja að faglega sé staðið að ákvörðunum og aðgerðum. Önnur greinin lýtur að *háttsemi og framkomu*. Þar er sjónum beint að mikilvægi þess að virða skýr mörk starfs og einkalífs, huga að virðingu starfs síns, trúnaði við samstarfsfólk og að mannhelgi og

mannréttindum í allri framkomu. Þriðja greinin varðar *hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra* ekki síst þá skyldu starfsfólks að upplýsa um aðstæður sem geta leitt til hagsmunaárekstra, einkum fjárhagsleg tengsl, auk persónulegra tengsla við einstaklinga og stofnanir. Þá er áhersla á að starfsfólk noti ekki stöðu sína til persónulegs ávinnings og gæti jafnræðis í viðskiptum sínum við hagsmunahópa. Fjórdá greinin fjallar um samskipti við fjölmiðla, almenning og eftirlitsaðila. Hún kveður á um greið samskipti og upplýsingagjöf og að starfsfólk starfi af heilindum með eftirlitsstofnunum. Í fimmtu og síðustu grein reglnanna er vikið að *ábyrgð og eftirfylgni*. Þar er fjallað um fordæmisgildi athafna og ákvarðana og áhersla lögð á að starfsmenn geti komið ábendingum um ámælisvert athæfi á framfæri án þess að eiga á hættu að slíkar ábendingar hafi slæmar afleiðingar fyrir þá sjálfa.

Andi siðareglanna

Eins og þessi lýsing á reglunum ber með sér er hlutverk þeirra að orða með almennum hætti viðmið og leiðarstef sem hafa ber í huga í daglegum störfum. Markmið þeirra er að gefa leiðbeiningar sem gagnast í starfi, án þess þó að vera fyrirmæli um verklag eða niðurstöðu í hverju tilfelli fyrir sig. Það er mjög mikilvægt að allir notendur siðareglanna átti sig á þessu megineinkenni þeirra.

Nokkur dæmi má nefna til að skýra þetta nánar.

1. Í þriðju grein ráðherrareglanna en annarri grein starfsmannareglanna, er vísað til *mannhelgi og mannréttinda*, sem ráðherrum og starfsfólki Stjórnarráðsins beri að virða. Þá vaknar að sjálfsögðu sú spurning hvaða athafnir kunni að brjóta í bága við þessa reglu. Þegar óskað var athugasemda við þá gerð siðareglanna sem starfshópurinn kynnti fyrir starfsfólki Stjórnarráðsins í september 2009 var hópnun bent á að í aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn mansali kemur fram að stjórnvöld eigi að tryggja að ekki sé liðið að fulltrúar stjórnvalda kaupi kynlífsþjónustu af nokkru tagi. Vísað er sérstaklega til siðareglna í þessu sambandi.⁴ Þetta varð til þess að hópurinn ákvað að hafa kaup á kynlífsþjónustu inni í reglunum sem dæmi um hegðun sem bryti í bága við manngildi og mannréttindi. Í áframbaldandi vinnu með reglurnar kom hinsvegar í ljós að mikil óánægja var með svo beinskeytt ákvæði í siðareglum. Einnig vöknudú spurningar um upptalningu, hvort ef til vill væri þá rétt að nefna fleira og svo framvegis. Niðurstaðan varð þó sú, að þar sem hér sé um að ræða grundvallaratriði í stefnumótun stjórnvalda, sem mikilvægt er að sé fylgt eftir með trúverðugum hætti, sé eðlilegt að nefna vændiskaup sérstaklega sem dæmi um athæfi sem stríðir gegn mannhelgi. Þá breytir engu hvort slík kaup fara fram hér á landi, þar sem þau eru andstæð lögum, eða annarsstaðar, þar sem lög banna þau ef til vill ekki.
2. Í þriðju grein starfsmannareglna og annarri grein ráðherrareglna er fjallað um mögulega hagsmunaárekstra. Reglur ráðherra segja að grípa skuli til ráðstafana til að koma í veg fyrir fyrirsjáanlega hagsmunaárekstra, í starfsmannareglum er vísað til víðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir að slík tengsl hafi áhrif á aðgerðir eða ákvarðanir og einnig koma í veg fyrir að þær séu túlkaðar í ljósi slíkra tengsla. Hér er gert ráð fyrir að einstaklingar beiti dómgreind sinni til að meta hverskonar ráðstafanir séu víðeigandi í hverju tilfelli. Með reglunum er því látið nægja að benda á að bregðast þurfi við fyrirsjáanlegum hagsmunaárekstrum eða aðstæðum þar sem líklegt er að grunur kunni að vakna um að hagsmunatengsl hafi áhrif á niðurstöðu. Reglurnar gefa engin bein fyrirmæli um aðgerðir í slíkum tilfellum. Því mætti í slíkum tilfellum líta á það sem brot á siðareglum að aðhafast ekki gagnvart mögulegum hagsmunaárekstrum.
3. Í fjórðu grein starfsmannareglna og fimmtu grein ráðherrareglna er fjallað um faglegt mat: Ráðherra leitar faglegs mats starfsmanna ráðuneytis síns í ákveðnum málum og

⁴ Sjá *Skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur, um aðgerðaáætlun gegn mansali*, lögð fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009, bls. 11. Sjá einnig *Pingsályktun um áætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára*, samþykkt á Alþingi 19. maí 2011, bls. 2.

starfsmenn ráðuneyta leita faglegs mats eftir því sem við á. Hér miðast reglan við það að hægt sé að treysta á dómgreind þeirra sem í hlut eiga og vilja þeirra til að leita bestu niðurstöðu hverju sinni. Í slíkum tilfellum er þegar upp er staðið mikilvægara að þeir sem ákvarðanir taka forðist ekki faglegt mat og leitist við að haga ákvörðunum sínum í samræmi við slíkt mat þegar það á við, en að fyrir liggja reglur sem sęja þeim nákvæmlega hvernig þeir eigi að taka á málum hverju sinni.

Eigi siðareglur að hafa þann tilgang að skapa góðar venjur smátt og smátt er mikilvægt að þær örví til umhugsunar og umræðna frekar en að þær innihaldi nákvæm fyrirmæli um rétta hegðun fólks hverju sinni. Þannig geta þær stuðlað að bættri „menningu“ í stjórnsýslunni. Lög og reglur, auk starfsmannahandbóka, verkferla einstakra ráðuneyta og annað slíkt gefa fyrirmæli af því tagi þar sem við á. Mikilvægt er að allir starfsmenn skilji og kunni að nýta sér þennan grundvallarmun á siðareglum og öðrum reglum.

6. Siðareglur fyrir ríkisstarfsmenn

Í aðgerðaáætlun Samhæfingarnefndarinnar er gert ráð fyrir því að nefndin geri einnig drög að siðareglum fyrir ríkisstarfsmenn almennt. Það er ljóst að þetta er talsvert annað verkefni heldur en gerð siðareglna fyrir ráðherra og starfsmenn ráðuneyta. Í fyrsta lagi hafa margar ríkisstofnanir og fagfélög ríkisstarfsmanna nú þegar sett sér siðareglur sem varða margvísleg sérhæfð störf. Þannig eru til siðareglur lækna og fleiri fagstétta heilbrigðiskerfisins. Kennarar hafa sett sér siðareglur, einstakir skólar hafa sömuleiðis sett sér siðareglur og svo má áfram telja.

Samhæfingarnefndin mun gera tillögur um almennar siðareglur fyrir ríkisstarfsmenn sem fjármálaráðuneytið setur og jafnframt vinna með BHM, KÍ, BSRB og ASÍ að því að tryggja skipulega fræðslu og umræður um siðareglur og fagsiðferði.

7. Framhaldið: Hvernig er best að vinna að því að treysta siðferðileg viðmið?

Eins og fram hefur komið í skýrslunni er mikilvægt að komið sé á skipulegri fræðslu og umræðum um siðareglur. Nefndin telur eðlilegt að Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðs Íslands skipuleggi slíkt í samráði við nefndina. Eftirfarandi þarf að tryggja:

1. Nýir starfsmenn Stjórnarráðsins taki sérstakt námskeið um siðareglur sem feli í sér þjálfun í siðferðilegum ákvörðunum.
2. Skipulagðir séu fræðslu og umræðufundir í ráðuneytum eftir því sem við á.
3. Starfsfólk Stjórnarráðsins eigi kost á reglulegum námskeiðum á sviði hagnýtrar siðfræði og beri að einhverju marki skylda til að sækja slík námskeið.
4. Komið verð á fót samstarfi við alþjóðlegar stofnanir (OECD, GRECO t.d.) um að þróa og móta áfram siðferðileg viðmið.
5. Komið verði á reglulegu ráðstefnuhaldi um siðfræði í opinberu lífi með samvinnu við erlenda aðila.

8. Samantekt og niðurstöður

Það er auðvelt að setja reglur en ekki er alltaf auðvelt að sjá til þess að farið sé eftir þeim. Setning siðareglna er lítills virði ef ekki er um leið tryggt að þær verði notaðar í daglegu starfi og að þeir sem eftir þeim eiga að fara líti á þær sem mikilvægar leiðbeiningar í störfum sínum. Meginhlutverk siðareglna stjórnáráðs, jafnt ráðherra sem starfsfólks ráðuneyta er því að hafa áhrif á dagleg störf.

Vel hugsaðar siðareglur sem fylgt er eftir hafa hinsvegar margvísleg önnur áhrif líka. Siðareglur eiga að vera til hliðsjónar við setningu laga og oft geta tiltekin ákvæði siðareglna verið undanfari þess að samskonar ákvæði séu bundin í lög. Benda má á að siðareglur ráðherra sem tóku gildi árið 2011 hafa þegar sett mark sitt á lög, þar sem ákvæði um faglegt mat við ákvarðanir sem siðareglurnar fjalla um, á sér samsvörum í ákvæði Stjórnarráðs laga sem sett voru síðar á árinu. Á sama hátt eiga siðareglur að hafa áhrif á starfsemi og viðhorf eftirlitsstofnana og móta væntingar almennings til starfshátta stjórnáráðs.

Siðareglur ráðherra og starfsfólks Stjórnarráðs Íslands eru því mikilvægt upphaf þess að siðferðilegum viðmiðum sé beitt með kerfisbundnum hætti í starfsemi Stjórnarráðsins. Hlutverk Samhæfingarnefndar í framhaldinu verður að stuðla að notkun siðareglanna og vinna að umræðum og fræðslu um fagsiðferði og siðferðileg viðmið í starfi Stjórnarráðsins og starfsmanna ríkisins almennt.

Viðauki I

Dæmi sem nýtt voru til umræðna og greiningar á vinnustofum um siðareglur með starfsmönnum ráðuneyta

Vinna með dæmi

Hver hópur fær **eitt dæmi** til úrlausnar. Sé tíminn nægur má hópurinn velja sér annað dæmi til að fjalla um eftir að hann hefur lokið við það fyrsta. Nálgist dæmin á eftirfarandi hátt:

- A. *Farið vandlega í gegnum dæmið og setjið ykkur í spor þeirra sem að málinu koma. Er um vandamál að ræða? Ef svo er, hvaða skyldur og hlutverk ráðuneytis og starfsmanna þess koma við sögu?*
- B. *Reynið að gera ykkur sem gleggsta grein fyrir því hvert vandamálið er sem birtist í dæminu.*
- C. *Er lýst hegðun sem siðareglur þyrftu að ná til? Hvers konar siðaregla gæti náð til atviks af þessu tagi? Er hjálplegt að nota reglur til að greina atvikið?*
- D. *Leggið drög að þeirri úrlausn sem þið teljið að eigi við.*

Dæmin

1. Samviskuspurning

Vegna gloppu í reglum og skorts á sérþekkingu í viðeigandi ráðuneyti, hefur lyfjafyrirtæki nokkru verið veitt leyfi til að selja bóluefni til almanna án tillits til áhættu sem fylgir notkun þess. Eðlilegra hefði verið að takmarka notkun bóluefnisins við neyðartilvik. Þegar upp koma alvarlegar aukaverkanir hjá notendum lyfsins kanna nokkrir ráðuneytisstarfsmenn málið og samninga við fyrirtækið og eftir að hafa ráðgast við sérfræðinga átta þeir sig á því að sennilega hafi ráðuneyti þeirra orðið á mistök. Það er hinsvegar ekki þar með sagt að hægt sé að sýna fram á afgang, hvað þá halda því fram að hagsmunatengsl hafi haft áhrif á leyfisveitinguna. Starfsmennirnir sjá hinsvegar strax að sérfræðingum fyrirtækisins hljóti að hafa verið ljóst að óeðlilegt væri að bóluefnið væri sett á almennan markað, þar sem þeir vissu um áhættuþáttinn og var einnig kunnugt um að í nokkrum Evrópulöndum hafi sambærilegri beiðni verið hafnað. Notendurnir sem telja að þeir hafi orðið fyrir alvarlegu heilsutjóni vegna notkunar bóluefnisins herja nú á ráðuneytið og krefjast upplýsinga um samninga við lyfjafyrirtækið. Starfsmenn ráðuneytisins vita að með aðstoð lögfræðinga muni notendurnir á endanum fá umbeðnar upplýsingar og þeir muni því komast að því að ráðuneytið gerði mistök. Þeir telja hinsvegar góðar líkur á að hægt verði að komast hjá dómi, margir óvissuþættir séu í málinu og best fyrir ráðuneytið og fyrirtækið að málareksturinn dragist dálítið á langinn. Þeir flýta sér því hægt og nota allar hefðbundnar leiðir til að draga upplýsingagjöf, bíða úrskurða áður en nokkuð er látið upp og svo frv.

2. Einkamál eða ekki einkamál

Skrifstofustjóri í ráðuneyti er með ráðherra sínum í erlendri borg í opinberum erindagjörðum. Eftir að þeim lýkur tekur skrifstofustjórinn sér helgarleyfi til að njóta lífsins í borginni. Þar slettir hann ærlega úr klaufunum og til hans fréttist á vafasömum stöðum. Nokkrum dögum seinna birtist grein í DV ásamt mynd af

skrifstofustjóranum góðglöðum á þekktu vændishúsi. Þar er einnig haft eftir ónefndum starfsmanni hússins að skrifstofustjórinn sé þar ekki í fyrsta skipti og njóti ævinlega „VIP“ þjónustu þar sem vitað sé að hann sé háttsettur embættismaður í heimalandi sínu.

3. Hagsmunir hvers?

Vegna gjaldeyrisskorts hafa verið lagðir háir tollar á svokallaða munaðarvöru, en komið hefur í ljós að nokkrar leiðir eru til að fara í kringum þessar reglur þar sem skilgreining á munaðarvöru er ekki að öllu leyti nákvæm. Þess vegna hafa verið settar flóknar reglur til viðbótar um tollafgreiðslu sem valda umtalsverðum töfum á því að innflytjendur geti leyst vörur úr tolli, bæði þeir sem flytja inn munaðarvöru og hinir sem flytja inn aðra hluti. Þetta hefur valdið talsverðum titringi meðal innflytjenda og starfsmenn tollstjóra deila að nokkru leyti viðhorfum þeirra. Þeir telja nýju reglurnar valda meiri óþægindum en svo að hægt sé að vera sáttur við þær, jafnvel þótt þær gegni tilgangi sínum mjög vel og komi raunverulega í veg fyrir að munaðarvara sé afgreidd á of lágum tollum. Nokkrir starfsmenn tollstjóraembættisins hafa því ákveðið að vinna með innflytjendum að því að einfalda afgreiðslu. Þetta á eingöngu við um innflytjendur sem hafa átt langt og farsælt samstarf með tollinum og ævinlega passað upp á að gjöld séu greidd tímanlega og rétt. Þessir innflytjendur geta sloppið við ákveðna pappírsvinnu og fyrir bragðið náð vörum sínum úr tolli á einum til tveimur dögum í stað þess að einnar til tveggja vikna bið sé á afgreiðslu. Allir gera sér hinsvegar grein fyrir því að þetta samstarf verður að fara leynt.

4. Eðlileg hyggindi eða fyrirgreiðsla?

Sjálfs eignarstofnunin Gatan hefur unnið gríðarlega mikið og gott starf meðal ungs fólks og getið sér orð fyrir að koma unglíngum til hjálpar sem lent hafa í áfengis- og eiturlyfjaneyslu. Gatan er rekin af hugsjónafólki, en nokkrir traustir og ábyrgir einstaklingar með þekkingu á rekstri og fjármálum, fylgjast vel með starfsemi og sjá til þess að ekkert los komist á reksturinn. Gatan hefur skilað öllum upplýsingum um starfsemi sína eins og best verður á kosið. Fyrir liggur umsókn um aukinn fjárstuðning frá Götunni, en vegna niðurskurðar á félagið í harðri samkeppni við ýmis önnur félög um fjármagn. Til dæmis stendur félag sjálfstætt starfandi fræðimanna frammi fyrir því að missa styrk sem félagið hefur notið árum saman og er forsenda starfsemi þess. Innan þeirrar stofnunar sem hefur með höndum fjárúthlutunar af þessu tagi ríkir sá andi að mikilvægt sé að tryggja Götunni áframhaldandi fjármagn. Menn hafa áhyggjur af því að þeir sem ákvarðanir munu taka átti sig ekki nægilega vel á samhenginu, þekki ekki forsögu málsins og muni því hafa tilhneigingu til að einblína um of á gæði einstakra umsókna í stað þess að taka tillit til reynslu Götunnar. Þess vegna ákveða nokkrir starfsmenn ráðuneytisins að ræða við formann úthlutunarnefndarinnar og brýna fyrir honum að passa upp á að Gatan fá rétta umfjöllun í nefndinni.

5. Farið yfir strikið

Starfsmenn Iðnaðarráðuneytisins ákveða að halda veislu í tilefni þess að ráðuneyti þeirra rennur nú inn í nýtt ráðuneyti atvinnumála. Til að efla liðsheildina er farið út úr bænum og veislan tengd við stefnumótunarvinnu þar sem starfsmenn Iðnaðarráðuneytisins ræða um hvernig tryggja megi eðlilega samfellu mála í nýju og stærra ráðuneyti. Eftir velheppnaðan dag er snæddur ljúffengur kvöldverður og vínveitingar ekki sparaðar. Um daginn hafði komið til vissra yfinga á milli eins skrifstofustjórans og starfsmanns í deild hans. Eftir kvöldmatinn þegar báðir hafa drukkið talsvert fara þeir að deila um ákveðin málefni deildarinnar sem starfsmaðurinn telur að hafi aldrei verið sinnt af nægri alúð. Loks fær skrifstofustjórinn nóg og hellir sér yfir starfsmanninn, hundskammar hann í marga víðurvist og fullyrðir að vandamálið sé að hann sé ómögulegur starfsmaður og skorti bæði menntun og hæfileika til að nokkurt gagn geti verið í honum. Hann sjái því ekki

fyrir sér hver staða hans geti orðið til lengdar í nýju Atvinnumálaráðuneyti. Því miður sé samt líklegast að stjórnsýslulög komi í veg fyrir að ráðuneytið geti losað sig við hann, sem þó væri langeðlilegast með tilliti til almannahagsmuna.

6. Nauðsynlegir bandamenn

Samkvæmt reglum um dvalarleyfi erlendra námsmanna á Íslandi þurfa þeir að ljúka að lágmarki 22 ECTS einingum á misseri til að geta haldið dvalarleyfinu. Albanskur námsmaður sem hefur verið á Íslandi í nokkur ár og er að ljúka BA prófi sækir um áframhaldandi leyfi til að halda áfram í meistaranám sem hann hefur fengið inngöngu í. Þar sem hann átti hinsvegar aðeins 20 einingar eftir á síðustu önn sinni, lauk hann ekki tilskyldum 22 einingum á þeirri önn. Þegar hann sækir um áframhaldandi dvalarleyfi berst svar frá lögfræðingi Útlendingastofnunar þess efnis að þar sem hann hafi ekki lokið þeim einingafjölda sem ætlast sé til geti stofnunin ekki framlengt dvalarleyfi hans. Umsókninni sé því hafnað. Í samtölum við aðra starfsmenn Útlendingastofnunar kemur fram að fleiri gallar séu á umsókn hans, hún hafi til dæmis borist of seint. Þetta hann skýrir með því að hann hafi ekki fengið endanleg svör vegna umsóknar sinnar um meistaranám fyrir en of seint, einnig er honum bent á að hann hefði þurft að skila fjárhagsupplýsingum í öðru formi en hann gerði. Hann fær á tilfinninguna að allt sé gert til að finna ágalla. Í lokasamtali hans við lögfræðinginn kemur fram að lögfræðingurinn telur stofnunina skorta lagaheimild til að víkja frá þeirri reglu að dvalarleyfi sé ekki veitt nema sýnt sé fram á fullnægjandi námsárangur sem albanski námsmaðurinn hafi ekki gert jafnvel þó að hann hafi lokið námi sínu. Albanski námsmaðurinn er einn á báti. Hann þekki marga íslenska samnemendur en hefur ekki þann stuðning fjölskyldu eða vina sem eru á góðum stað í kerfinu. Þegar allt er komið í óefni ranglar hann inn á bar í miðborg Reykjavíkur og fer þar að tala við mann sem reynist hafa komið til heimalands hans. Sá er vel metinn háskólaborgari. Þegar hann heyrir sögu Albanans rennur honum mjög í skap. Hann segist skulu ganga í þetta mál. Þremur dögum seinna fær Albaninn símtal frá Útlendingastofnun þar sem honum er tjáð að umsókn hans hafi verið samþykkt og hann fái bréf um það innan skamms.

7. Hótanir

Hugbúnaðarfyrirtækið SSR hefur um langa hríð verið helsti vonarneisti kreppuhrjáðs samfélags á Íslandi. Með framleiðslu á tölvuleikjum og árangri á heimsmælikvarða við að skapa sýndarveraldir sem nýtast í mikilli og vaxandi leikjaframleiðslu um allan heim hefur fyrirtækið skapað sér sérstöðu á þessum markaði. Staðsetning þess á Íslandi er því mjög mikilvæg fyrir efnahagslega framtíð landsins, annarsvegar vegna þeirra tekna sem starfsemi fyrirtækisins skapar samfélaginu, hinsvegar vegna þeirra tækifæra og örvunar sem starfsemi þess er fyrir tæknimenntun og nýsköpun á sviði tölvutækni og hugbúnaðarpróunar. En nýlega hefur komið babb í bátinn. Umfangsmiklar rannsóknir á notkun tölvuleikja, einkum þeirra sem fela í sér hlutverkaleik, þar sem þátttakendur hverfa inn í sýndarveröld sem að hluta er háð ímyndunarafli þeirra sjálfra, að hluta þeim ramma sem leikurinn skapar, hafa skilað ógnvænlegum niðurstöðum. Komið hefur í ljós að mikil fylgni er á milli notkunar þeirra leikja sem SSR hefur þróað og slaks námsárangurs. Mest virðist áhættan vera ef unglingar byrja að spila slíka leiki á aldrinum 13 til 15 ára. Þess vegna hefur Velferðarráðuneytið ákveðið í samvinnu við viðeigandi stofnanir að efnu til fræðslu- og áróðursherferðar í skólum til að minnka líkur á því að unglingar gerist þátttakendur í netleikjum af því tagi sem SSR framleiðir. Útbúið hefur verið sérstakt kynningarefni sem meðal annars byggir á herferðum fyrri ára gegn reykingum. Forsvarsmenn fyrirtækisins fréttu af þessum áformum og koma að máli við ráðherra og helstu embættismenn. Þeir benda á að hið opinbera ætli sér að vinna fyrirtækinu stórkostlegt tjón, bæði fjárhagslegt en einnig ímyndarlegt, þar sem mynd fyrirtækisins hefur fram að þessu verið sú að það standi fyrir þróun og nýsköpun sem á sér ekki sinn líka, ekki að afurðir þess séu hættulegar heilsu og velferð fólks.

Hugsanlegt sé því að fyrirtækið þurfi flytja höfuðstöðvar sínar til að komast í heppilegra starfsumhverfi. Ráðuneytisstjórinn efnir til fundar meðal lykilstarfsmanna um málið þar sem hópurinn sem les þetta dæmi hefur fengið það hlutverk að koma með rökstudda tillögu um hvað rétt sé að gera.

Viðauki II

Siðareglur ráðherra

Inngangur.

Í því skyni að efla traust á stjórnarsýslunni staðfestir forsætisráðherra meðfylgjandi siðareglur ráðherra í kjölfar samráðs á ráðherrafundi, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Siðareglurnar veita leiðsögn um það hvers konar framgangna hæfir svo veigamiklu embætti en jafnframt gefa þær almenningi færi á að bera hegðun ráðherra saman við skráðar og útgefnar reglur.

Hver og einn ráðherra gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglunum. Ráðherra getur í vafatilvikum leitað ráðgjafar hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna, sbr. a- og d-lið 3. mgr. 17. gr. laga nr. 73/1969 og b-lið 8. gr. reglnanna.

Ennfremur má koma ábendingum á framfæri við umboðsmann Alþingis en hann gætir þess meðal annars að stjórnarsýslan 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.

Reglur þessar gilda út starfstíma núverandi ríkisstjórnar, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 73/1969.

1. gr.

Störf ráðherra.

- a. Ráðherra sinnir starfi sínu af alúð, trúmennsku og heiðarleika. Hann beitir því valdi er fylgir embættinu á grundvelli laga og stjórnarskrár af hófsemi og sanngirni og án tillits til eigin hagsmuna.
- b. Ráðherra sýnir ráðdeild við meðferð fjármuna hins opinbera og hvetur starfsfólk ráðuneytis síns til hins sama.
- c. Ráðherra notfærir sér ekki stöðu sína, eða upplýsingar sem hún veitir honum sérstakan aðgang að, til persónulegs ávinnings fyrir sig eða aðila sér nákomna.
- d. Ráðherra hefur í huga að skyldur hans eru fyrst og fremst við almenning.

2. gr.

Hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar.

- a. Ráðherra forðast hagsmunaárekstra og gætir þess að persónuleg tengsl hafi ekki áhrif á störf sín.
- b. Ráðherra leggur sig fram um að tryggja að faglega sé staðið að skipun embættismanna.
- c. Ráðherra upplýsir um fjárhagsleg hagsmunatengsl eða önnur slík tengsl sem valdið geta hagsmunaárekstrum. Eyðublað á vegum skrifstofu Alþingis þjónar þessu hlutverki, sbr. reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings. Hafi ráðherra ekki fyllt það út

sem þingmaður skal hann gera það þegar í kjölfar embættistöku. Forsætisráðherra getur í samráði við ríkisstjórn ákveðið að kalla með skipulögðum hætti eftir frekari upplýsingum um hagsmunatengsl ráðherra sem birtar yrðu almenningi.

- d. Ráðherra beitir sér fyrir því innan ráðuneytis og þeirra stofnana sem undir það heyra að tekið sé á hagsmunaárekstrum strax og þeir koma upp og hann fær vitneskju þar um. Þá skal hann beita sér fyrir því að starfsfólk sé sér meðvitað um mögulega hagsmunaárekstra og leiðir til að koma í veg fyrir þá.

3. gr.

Fjármál og launagreiðslur.

- a. Ráðherrastarf (að jafnaði ásamt þingmennsku) telst fullt starf. Ráðherra gegnir ekki öðrum störfum á meðan.
- b. Sinni ráðherra öðrum tilfallandi verkefnum er honum óheimilt að þiggja greiðslur fyrir nema þær séu innan hóflegra marka og að fengnu samþykki samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna sem starfar á grundvelli 17. gr. laga nr. 73/1969.
- c. Ráðherra er ekki heimilt að hafa einkanot af gæðum starfsins nema að svo miklu leyti sem lög og reglur leyfa.
- d. Halda skal skrá um þær gjafir sem ráðherra þiggur í krafti embættis síns og skulu þær renna til viðkomandi ráðuneytis. Það á þó ekki við um minniháttar persónulegar gjafir.
- e. Ráðherra þiggur að jafnaði ekki boðsferðir af einkaaðilum nema opinberar embættisskyldur séu hluti af dagskrá ferðarinnar.

4. gr.

Háttsemi og framganga.

- a. Ráðherra forðast allt athæfi sem líklegt er til að vekja grunsemdir um að hann notfæri sér stöðu sína í eiginhagsmunaskyni.
- b. Ráðherra gætir þess að framganga hans gefi starfsmönnum ekki tilefni til að ætla að litið verði framhjá brotum á lögum eða siðareglum.
- c. Ráðherra gætir jafnræðis þegar kemur að því að greiða götu einstakra fyrirtækja á erlendum vettvangi.
- d. Ráðherra efnir ekki til móttöku fyrir hópa og samtök, sem hefur í för með sér útgjöld, nema slíkt samræmist starfsemi ráðuneytis.
- e. Ráðherra gætir þess að rýra ekki virðingu embættis síns með ámælisverðri framkomu, skeytingarleysi um lög eða virðingarleysi við manngildi og mannréttindi.

5. gr.

Samskipti ráðherra við starfslið ráðuneytis.

- a. Ráðherra virðir hlutleysi og faglegt sjálfstæði embættismanna og annarra almennra starfsmanna.
- b. Ráðherra leitar faglegs mats starfsmanna ráðuneytis síns áður en ákvarðanir eru teknar um einstök mál eftir því sem tilefni er til.
- c. 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 hinu fyrirnefnda.

6. gr.

Upplýsingagjöf og samskipti við almenning.

- a. Ráðherra skal upplýsa almenning og fjölmiðla með reglulegum og skipulegum hætti um störf ráðuneytis síns. Leiðrétta ber eins fljótt og auðið er rangar upplýsingar eða misskilning sem upp kann að koma varðandi störf ráðherra.
- b. Ráðherra leggur sig fram um að gera upplýsingar aðgengilegar eftir því sem lög leyfa og sér til þess að starfsmenn ráðuneytis vinni í sama anda.
- c. Ráðherra leynir ekki upplýsingum 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 almannabágu.
- d. Ráðherra leitast við að eiga greið og opin samskipti við frjáls félagasamtök, fagfélög og hagsmunahópa, með almannahagsmuni að leiðarljósi.

7. gr.

Ábyrgð.

- a. Ráðherra skal sýna samstarfsvilja séu störf hans tekin til skoðunar af hálfu Alþingis eða eftirlitsstofnana þess og eins þegar þingmenn óska eftir upplýsingum á grundvelli laga um þingsköp.
- b. Ráðherra bregst við ábendingum starfsmanna um siðferðilega ámælisvert eða ólöglegt athæfi í ráðuneyti hans eða á starfssviði ráðuneytisins. Hann gætir þess að starfsmenn sem benda á slíkt gjaldi ekki fyrir það.

8. gr.

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórn-sýsluna.

- a. Forsætisráðherra skipar samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórn-sýsluna á grundvelli 17. gr. laga nr. 73/1969. Meðal helstu verkefna nefndarinnar er 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. Þá skal nefndin stuðla að því að brugðist sé með samhæfðum hætti við upplýsingum um brot á siðareglum eða hættu á spillingu hjá ríkinu.
- b. Ráðherra getur borið vafamál er varða túlkun reglnanna undir samhæfingarnefndina.

Forsætisráðuneytinu, 22. mars 2011.

Jóhanna Sigurðardóttir.

Viðauki III

Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands

Inngangur

Í því skyni að efla fagleg vinnubrögð, og auka traust á stjórnsýslunni staðfestir forsætisráðherra siðareglur starfsfólks Stjórnarráðs Íslands sem hér fara á eftir, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Við undirbúning reglnanna hefur verið haft samráð við starfsmenn ráðuneytanna, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands og samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna.

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

Í vafatilvikum sem upp kunna að koma má leita ráðgjafar hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna, 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 stjórnsýslan fari fram í samræmi við þessar siðareglur sem settar eru 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.

Siðareglur þessar verður að skoða í samhengi við almennar siðareglur starfsmanna ríkisins, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og aðrar siðareglur sem kunna að eiga við, sbr. heimild í 3. másl. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011 til að útfæra siðareglur nánar í hverju ráðuneyti. Ennfremur eiga siðareglurnar að endurspegla tiltekin grunngildi í opinberum störfum eins og heilindi, óhlutdrægni og skilvirkni.

1. Vinnubrögð og samskipti á vinnustað

- Samvinna, gagnkvæm virðing og lýðræðislegir stjórnarhættir einkenna starfsumhverfi í Stjórnarráðinu.
- Starfsfólk Stjórnarráðsins gætir að mörkum stjórmála og stjórnsýslu.
- Starfsfólk vandar vinnubrögð og alla meðferð upplýsinga og skjala og gætir nauðsynlegs trúnaðar.
- Starfsfólk byggir ráðgjöf sína og ákvarðanir á bestu fáanlegum upplýsingum miðað við aðstæður. Faglegs mats sérfróðra aðila er aflað eftir því sem við á.
- Starfsfólk hefur forystu um úrlausn mála þegar það á við.
- Starfsfólk sýnir ráðdeild við meðferð fjármuna ríkisins og stuðlar að því sama meðal samstarfsmanna. Ekki er stofnað til útgjalda fyrir hönd ráðuneytis nema tilefni þeirra samræmist starfsemi þess.

2. Háttsemi og framkoma

- Starfsfólk Stjórnarráðsins dregur skýr mörk á milli einkalífs og opinberra skyldustarfa. Við notkun tölvupósts er tekið mið af þessari meginreglu.
- Starfsfólk notfærir sér ekki stöðu sína eða upplýsingar fengnar í starfi í

- eiginhagsmunaskyni.
- c. Starfsfólk rýrir ekki trúverðugleika ráðuneytis síns með ámælisverðri framkomu, skeytingarleysi um lög eða virðingarleysi við mannhelgi og mannréttindi, svo sem með kaupum á vændi.
 - d. Starfsfólk þiggur ekki persónulega verðmætar gjafir vegna starfs síns.
 - e. Í samskiptum utan vinnu, þ. á m. við notkun félagsmiðla, virðir starfsfólk trúnað við samstarfsfólk og gagnvart vinnustað.

3. Hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar

- a. Starfsfólk Stjórnarráðsins gætir þess að vina-, hagsmuna- og skyldleikatengsl hafi ekki áhrif á störf þess.
- b. Skapist hætta á að slík tengsl valdi hagsmunaárekstrum upplýsir starfsfólk næsta yfirmann. Báðir aðilar gæta þess að slík upplýsingagjöf sé skráð í málaskrá.
- c. Í samskiptum við hagsmunahópa hefur starfsfólk í huga að skyldur stjórnsýslunnar eru fyrst og fremst við almenning. Starfsfólk gætir jafnræðis þegar komið er til móts við óskir hagsmunahópa.

4. Samskipti við fjölmiðla, almenning og eftirlitsaðila

- a. Starfsfólk Stjórnarráðsins sýnir þeim sem til þeirra leita kurteisi og sinnir erindum greiðlega innan eðlilegra tímamarka.
- b. Upplýsingar eru veittar greiðlega og með kerfisbundnum hætti.
- c. Mistök eða misskilningur, sem varðar ákvarðanir, meðferð mála eða samskipti við almenning, er leiðréttur eins fljótt og mögulegt er.
- d. Starfsfólk er vakandi fyrir málefnum sem eðlilegt er að upplýsa fjölmiðla eða almenning um og bendir yfirmanni á slíkt, eftir því sem við á.
- e. Starfsfólk leitast við að eiga greið og opin samskipti við frjáls félagasamtök, fagfélög og hagsmunahópa.
- f. Starfsfólk á skilvirkt samstarf við Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.

5. Ábyrgð og eftirfylgni

- a. Hver starfsmaður Stjórnarráðsins er, í samræmi við stöðu sína og hlutverk, ábyrgur fyrir athöfnum sínum og gjörðum, sem skulu vera almenningi til heilla og í samræmi við stjórnarskrá og landslög.
- b. Yfirmenn kynna starfsmönnum reglur sem um starfið gilda, eru á varðbergi gagnvart aðstæðum sem auka líkur á að ekki sé farið eftir reglum, bregðast við þegar þörf krefur og ganga á undan með góðu fordæmi.
- c. Verði starfsmaður áskynja um siðferðislega ámælisvert eða ólöglegt athæfi á vinnustað skal hann koma ábendingu þar um til næsta yfirmanns, sem ekki á sjálfur hagsmuna að gæta, eða annarra viðeigandi aðila.
- d. Starfsfólk geldur ekki fyrir ábendingar um brot á siðareglum eða fyrir að leita réttar síns telji það á sér brotið.

Forsætisráðuneytinu, 3. maí 2012.

