

Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands

Desember 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	8
2 Siðareglur í íslenskri stjórnsýslu.....	10
2.1 Aðdragandi að setningu siðareglna í opinberri stjórnsýslu.....	10
2.2 Lagaleg umgjörð siðareglna í opinberri stjórnsýslu	11
2.3 Setning siðareglna í kjölfar lagasetningar	12
2.4 Lagareglur og siðareglur.....	13
2.5 Eftirlit með siðareglum í opinberri stjórnsýslu.....	14
3 Siðareglur starfsfólks Stjórnarráðs Íslands	16
3.1 Almennar siðareglur starfsmanna ríkisins.....	16
3.2 Siðareglur ráðherra	17
3.3 Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands.....	17
3.4 Ábyrgð, fræðsla og eftirfylgni með siðareglunum	19
3.5 Innleiðing „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“	20
4 Viðhorf til „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“	23
4.1 Viðhorf starfsfólks ráðuneytanna til siðareglanna.....	23
4.2 Viðhorf stjórnenda ráðuneytanna til siðareglanna.....	30
4.2.1 Innleiðing og kynning.....	31
4.2.2 Eftirlit.....	32
4.2.3 Reynsla af siðareglunum.....	33
4.2.4 Starfsmenn Rekstrarfélags Stjórnarráðsins	34
Viðauki 1.....	35
Viðauki 2.....	37

Niðurstöður og ábendingar

Árið 2012 staðfesti forsætisráðherra „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ í samræmi við lög um Stjórnarráð Íslands. Reglurnar eru nánari útlitun á „Almennum siðareglum starfsmanna ríkisins“ en styðjast einnig við ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Eins og öðrum siðareglum er þeim ætlað að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnsýslunni með því að beina sjónum opinberra starfsmanna að mikilvægum siðferðilegum gildum og hvetja þá til að hafa þau að leiðarljósi í daglegum störfum sínum. Megináhersla er lögð á ábyrgð og skyldu starfsmanna til að starfa í þágu almennings og koma þannig fram að bera megi traust til þeirra og embættanna sem þeir eru fulltrúar fyrir.

Úttekt Ríkisendurskoðunar á innleiðingu „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ og virkni þeirra í starfsemi ráðuneytanna leiddi í ljós að langflestir starfsmenn Stjórnarráðsins telja reglurnar mikilvægan þátt í störfum sínum og hlutfallslega fáir telja þörf á að breyta þeim. Stór hluti starfsfólks telur sig þó ekki þekkja reglurnar vel og einnig kom fram að lítil áhersla hefur verið lögð á að fylgja þeim eftir með skipulegri fræðslu og eftirfylgni og tryggja þar með að þær komi að tilætluðum notum. Þetta var þó breytilegt eftir ráðuneytum. Einnig kom fram að reglurnar voru kynntar allvel í aðdraganda og við setningu þeirra en eftir það hefur fræðsla um þær einkum verið bundin nýliðanámskeiðum Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins og almennri kynningu fyrir nýja starfsmenn í upphafi starfs. Þá kom í ljós að óvissa ríkir um hvort reglurnar hafi stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð innan Stjórnarráðsins.

Almennt voru ráðuneytin jákvæð í garð „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ og töldu þær góða og mikilvæga viðbót við þau lög og reglur sem gilda um störf stjórnsýslunnar. Eins kom fram að ráðuneytin hafa að einhverju leyti virkjað reglurnar í daglegri starfsemi sinni. Ekkert þeirra kvaðst þó hafa formlegt eftirlit með því að starfsfólk fari eftir þeim en reynt hefur á þær og túlkun þeirra í nokkrum tilvikum. Þar sem engin viðurlög eru við brotum á reglunum hafa ráðuneytin eingöngu beitt ákvæðum starfsmannalaga eftir því sem þau eiga við, þ.e. rætt hefur verið við þá starfsmenn sem áttu í hlut og í nokkur skipti hefur þeim verið veitt tital.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ráðuneytin efli sig enn frekar á þessu sviði, þ.e. beiti sér fyrir víðtækri kynningu á inntaki siðareglanna, tilgangi og markmiðum, sem og þjálfun í að nýta þær í daglegum störfum. Þá skiptir regluleg eftirfylgni sköpum eigi reglurnar að skila tilætluðum árangri. Í þessu sambandi telur Ríkisendurskoðun að heppilegt gæti verið fyrir ráðuneytin að skipa innan sinna vébanda sérstakar siðanefndir sem hefðu m.a. það hlutverk að standa fyrir siðferðilegri umræðu innan ráðuneytanna, veita starfsmönnum og stjórnendum ráð um hvernig bregðast skuli við siðferðilegum álitamálum og fjalla um og gefa eftir atvikum álit á ábendingum eða kærnum sem berast til þeirra um brot á siðareglum. Slíkt ætti þó ekki að rýra hlutverk

„Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ settar árið 2012

Margir þekkja siðareglurnar ekki vel

Ráðuneytin almennt jákvæð í garð reglanna

Efla þarf kynningu og þjálfun í notkun reglanna

Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðs Íslands, samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna eða umboðsmanns Alþingis.

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna ekki starfandi

Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands skal forsætisráðherra skipa til þriggja ára í senn samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna. Nefndin skal m.a. stuðla að því að siðferðileg viðmið séu í hávegum höfð í opinberum störfum, veita stjórnvöldum ráðleggingar um aðgerðir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og spillingu og gefa þeim ráð um túlkun siðareglna. Þá er henni ætlað að stuðla að því að brugðist sé með samhæfðum hætti við ábendingum eftirlitsstofnana Alþingis um brot á siðareglum eða hættu á spillingu hjá ríkinu. Nefndin hefur ekki verið endurskipuð eftir að fyrsta starfstímabili hennar lauk í september 2013. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að farið sé að lögum í þessu sambandi eða að lagaákvæðum sé breytt.

Siðareglum ekki ætlað að refsar fyrir brot

Enn hefur engin kvörtun sem varðar „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ komið til kasta umboðsmanns Alþingis en lögum samkvæmt hefur hann eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, m.a. því að hún fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands. Þar sem reglurnar eru í eðli sínu almennar og engin viðurlög við brotum á þeim gæti slíkt eftirlit verið vandkvæðum bundið. Í þessu sambandi ber raunar að gæta þess að einn helsti tilgangur siðareglanna er að efla umræðu um siðferðilega hlið starfsins, síður að bregðast við brotum. Að því leyti eru þær frábrugðnar lagareglum.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að innan Stjórnarráðsins starfar hópur fólks sem ekki er í beinu ráðningarsambandi við ráðuneytin heldur starfar á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins eða sem verktakar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að tryggja þessum hópi nauðsynlega kynningu og fræðslu um þær siðareglur sem gilda um störf þeirra.

Ábendingar til forsætisráðuneytis

1. Reglubundin fræðsla um siðareglurnar sé tryggð

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 fer forsætisráðuneyti með mál sem varða siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins. Til að settar siðareglur séu virkar í daglegum störfum Stjórnarráðsins og nái tilætluðum árangri er nauðsynlegt að þeim sé stöðugt haldið á lofti, m.a. með reglubundinni fræðslu um markmið þeirra og notkun. Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem ber ábyrgð á almennri stefnumótun í mannauðsmálum ríkisins og fræðslu, til að efla starfsemi sína á þessu sviði. Þar hlýtur Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðs Íslands að gegna veigamiklu hlutverki.

2. Skýra þarf ábyrgð á framfylgd siðareglanna

Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti, sem fer með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands, til að beita sér fyrir því að ráðuneytin fylgi samræmdri stefnu við að ná þeim markmiðum sem „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ kveða á um. Að mati Ríkisendurskoðunar gæti verið heppilegt í því sambandi að hvert ráðuneyti skipaði sérstaka siðanefnd eða a.m.k. ábyrgðar- og umsjónarmann siðareglanna sem m.a. hefði það verkefni að tryggja starfsfólki fræðslu og þjálfun og veita því ráð og aðhald.

3. Skipa þarf samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnásluna

Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að fylgja því ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands að starfrækt sé samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnásluna enda er henni ætlað mikilvægt hlutverk við að framfylgja þeim siðareglum sem settar hafa verið í stjórnáslu ríkisins. Telji stjórnvöld að breytt viðhorf eða forsendur hafi dregið úr vægi nefndarinnar eða gert hana óþarfa ber þeim að stuðla að breytingum á þessu lagaákvæði.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Reglubundin fræðsla um siðareglurnar sé tryggð

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 fer fjármála- og efnahagsráðuneyti með starfsmannamál ríkisins, þar á meðal almenna stefnumótun í mannauðsmálum ríkisins og fræðslu. Til að settar siðareglur séu virkar í daglegum störfum Stjórnarráðsins og nái tilætluðum árangri er nauðsynlegt að þeim sé stöðugt haldið á lofti, m.a. með reglubundinni fræðslu um markmið þeirra og notkun. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti í samráði við forsætisráðuneyti, sem fer með mál sem varða siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins, til að efla starfsemi sína á þessu sviði. Þar hlýtur Stjórnásluskóli Stjórnarráðs Íslands að gegna veigamiklu hlutverki.

2. Tryggja þarf starfsfólki sem starfar á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins eða sem verktakar fræðslu um siðareglur

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að starfsfólk Rekstrarfélags Stjórnarráðsins fái líkt og annað starfsfólk ráðuneytanna markvissa og reglubundna fræðslu um þær siðareglur sem gilda um störf þess. Sama máli gegni um verktaka sem starfa á vegum ráðuneytanna. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að tryggja að slík fræðsla og kynning fari fram a.m.k. árlega.

Viðbrögð við ábendingum

Ábendingar til forsætisráðuneytis

1. Reglubundin fræðsla um siðareglurnar sé tryggð

„Forsætisráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að starfsmenn fái reglulega fræðslu um siðareglur líkt og aðrar meginreglur og viðmið sem gilda um starf í ráðuneyti. Verður hér gefið yfirlit yfir áform ráðuneytisins í því efni en þau eru nú til umræðu á vettvangi ráðuneytisstjóra ráðuneytanna. Þess má geta að 1., 2., 3. og 6. liður eru að vissu marki þegar komnir til framkvæmda.

1. Öllum nýjum starfsmönnum ráðuneyta verði afhent eintak af siðareglum sem um þá gilda (þ.e. siðareglur starfsfólks Stjórnarráðs Íslands og almennar siðareglur starfsmanna ríkisins). Við frágang ráðningarsamnings verði farið yfir þær siðareglur og aðrar helstu reglur sem um starfið gilda. Forsætisráðuneytið annist kynningu af þessu tagi fyrir nýja ráðherra.
2. Allir nýir starfsmenn verði sendir á nýliðanámskeið á vegum Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðs Íslands sem haldið er árlega. Þar er fræðsla um siðareglur einn liður á dagskránni. Reglulega verði einnig haldið námskeið fyrir aðstoðarmenn ráðherra þar sem siðareglur eru teknar fyrir.
3. Í hverju ráðuneyti verði reglulega haldinn almennur kynningarfundur um siðareglur. Forsætisráðuneytið/Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðs Íslands sjái um almenna fræðslu á slíkum fundi. Í sérstökum hluta verði svo hópastarf með umræðum um siðferðilega þætti starfsins sem ráðuneytisstjóri eða starfsmaður tilnefndur af ráðuneytisstjóra heldur utan um.
4. Gefin verði út handbók um siðareglur fyrir starfsmenn ráðuneytanna. Forsætisráðuneytið annist þá útgáfu. Tekin verði dæmi um siðferðileg álitamál og hvernig leysa meggi úr þeim. Slíka handbók má svo nýta við fræðslu um siðareglur.
5. Skoðað verði hvort þörf sé á sérstökum siðareglum fyrir aðstoðarmenn ráðherra, en drög liggja fyrir í nýjustu skýrslu samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna.
6. Ef upp koma siðferðileg álitamál geti stjórnendur í ráðuneytum leitað til forsætisráðuneytisins um ráðgjöf, sbr. svar við 3. spurningu.
7. Forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið móti sameiginlega tilhögun fræðslu fyrir ríkisstofnanir um siðareglur.“

2. Skýra þarf ábyrgð á framfylgd siðareglanna

„Forsætisráðuneytið hefur hingað til gengið út frá því að ekki þyrfti sérstakt innra skipulag í kringum ábyrgð á framfylgd siðareglna. Nóg væri að koma þeim á framfæri með fræðslu en síðan myndu þær lifa sjálfstæðu lífi og stjórnendur og aðrir starfsmenn taka mið af þeim ef álitamál kæmu upp. En í tengslum við endurskoðun viðeigandi ákvæða laga um Stjórnarráð Íslands, sbr. svar við 3. spurningu, kæmi vel til álita að koma á föstum samráðsvettvangi ráðuneyta um siðareglur og ef til vill fleiri tengd atriði. Þar væri m.a. hægt að fjalla um siðareglur, innherjareglur og atriði er varða stjórnsýslu- og upplýsingalög.“

Forsætisráðuneytið telur ofangreint nærtækari leið heldur en að setja á fót sérstakar siðanefndir í hverju ráðuneyti. Æskilegt sé þannig að þeir sem yrðu eins konar tengiliðir í hverju ráðuneyti varðandi siðareglur fjölluðu jafnframt um önnur tengd mál t.d. varðandi innherjareglur.“

3. Skipa þarf samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna

„Forsætisráðuneytið tekur undir að annaðhvort verði að skipa nefndina eða stuðla að breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands. Ríkisstjórnin hefur samþykkt að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands þar sem gert er ráð fyrir að nefndin verði felld brott og forsætisráðuneytið taki við hlutverki hennar. Um nánari rökstuðning fyrir þeirri tillögu vísast til frumvarpsins sem birt var á vef ráðuneytisins í dag [þ.e. 1. desember 2014].“¹

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Reglubundin fræðsla um siðareglurnar sé tryggð

„Ráðuneytið bregst jákvætt við hvatningu Ríkisendurskoðunar og mun starfa með forsætisráðuneyti til að tryggja betur reglubundna fræðslu um siðareglurnar. Ráðuneytinu er kunnugt um hluta þeirra hugmynda og tillagna innan forsætisráðuneytis sem eru málefnum viðvíkjandi.“

2. Tryggja þarf starfsfólki sem starfar á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins eða sem verktakar fræðslu um siðareglur

„Ráðuneytið mun tryggja að slík fræðsla fari fram í upphafi nýs árs og jafnframt að slík fræðsla verði regluleg, með sama hætti og í ráðuneytum Stjórnarráðsins.“

¹ Sjá nánar 8. gr. [Frumvarps til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum](#) og athugasemd við þá grein.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannafrjá, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Úttektir Ríkisendurskoðunar á rekstri og stjórn-sýslu ríkisaðila geta m.a. tengst siðareglum og beitingu þeirra enda ljóst að brot á þeim geta leitt til sóunar og ómarktvisrar nýtingar fjármuna ríkisins, dregið úr þeim rekstrarárangri sem stjórnvöld stefna að og rýrt orðspor og traust einstakra ráðuneyta eða stofnana. Um reynslu evrópskra ríkisendurskoðana af að fást við siðferði í endurskoðunarstörfum sínum og aðferðafræðina sem stofnanirnar beita í því sambandi er fjallað í nýlegri skýrslu vinnuhóps Evrópusamtaka ríkisendurskoðana (EUROSAI) [Auditing ethics in the public sector. A general overview of SAI's practices](#) (2014).

Til að stuðla að bættri stjórn-sýslu hefur Ríkisendurskoðun allt frá árinu 2001 vakið athygli á nauðsyn þess að starfsmenn ríkisins fylgi tilteknum gildum í störfum sínum. Jafnframt hefur hún talað fyrir setningu siðareglna í opinberri stjórn-sýslu, sjá m.a. [Starfsskýrslu Ríkisendurskoðunar 2000](#) (2001) og skýrslurnar [Siðareglur í opinberri stjórn-sýslu](#) (2003) og [Innkaupastefna ráðuneyta](#) (2010). Í samræmi við starfsáætlun stjórn-sýslusviðs Ríkisendurskoðunar fyrir árin 2013–15 hóf stofnunin sumarið 2014 forkönnun á siðareglum í opinberri stjórn-sýslu á Íslandi. Í ágúst var ákveðið að hefja aðalúttekt og afmarka hana við innleiðingu og virkni „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ (2012). Leitast var við að svara eftirfarandi spurningum:

- ✓ Hvernig hefur verið staðið að innleiðingu „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“?
- ✓ Eru siðareglurnar virkur þáttur í daglegu starfi ráðuneytanna?

Í þessu sambandi horfði Ríkisendurskoðun einkum til þess hvort og þá hvernig einstök ráðuneyti fylgja þeim lagafyrirmælum og áætlunum sem lúta að umræddum siðareglum. Þetta var annars vegar gert með því að leggja rafræna viðhorfskönnun fyrir starfsfólk allra ráðuneyta, senda stjórnendum þeirra skriflegan spurningalista um innleiðingu reglnanna og virkni og með því að funda með fulltrúa forsætisráðuneytis, fyrrum formanni samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórn-sýsluna og umboðsmanni Alþingis. Á hinn bóginn var rýnt í lög um Stjórnarráð Íslands, lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lög um þingsköp Alþingis og stjórn-sýslulög auk þeirra siðareglna sem ríkisvaldið hefur sett á undanförunum árum og skýrslur sem um þær fjalla. Einnig var hugað að ýmsum fræðigreinum sem tengjast umfjöllunarefninu.

Hugað að innleiðingu og virkni siðareglna

Vert er að geta þess að Ríkisendurskoðun tekur í þessari skýrslu ekki afstöðu til einstakra efnisatriða „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ eða leitast við að meta hversu hentugar þær eru sem eftirlitstæki og við að gefa álit á meintum brotum á þeim. Ljóst er að þar eru ýmis álitamál sem huga þarf að en falla að mati stofnunarinnar fremur undir verksvið Alþingis og umboðsmanns Alþingis en Ríkisendurskoðunar.

Öll ráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem umboðsmaður Alþingis og framkvæmdastjóri Rekstrarfélags Stjórnarráðsins fengu til yfirlestrar þá kafla sem snúa sérstaklega að þeim. Einnig var óskað eftir viðbrögðum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis við þeim ábendingum sem beint er til þeirra í skýrslunni. Eru þau birt hér að framan í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

2 Siðareglur í íslenskri stjórnsýslu

2.1 Aðdragandi að setningu siðareglna í opinberri stjórnsýslu

Siðareglum starfsstétta og stofnana er í grunninn ætlað að standa vörð um siðferðileg gildi og hvetja til góðra verka. Þeim er ætlað að leiðbeina fólki um meginskyldur sínar og ábyrgð og auðvelda því að taka ákvarðanir um siðferðileg málefni eða leysa úr siðferðilegum álitamálum. Siðareglur í opinberri stjórnsýslu eru því hugsaðar sem viðbót við lög og reglur sem gilda um stjórnsýsluna. Í þeim er megináhersla lögð á ábyrgð og skyldu opinberra starfsmanna til að starfa í þágu almennings og haga störfum sínum þannig að almenningur geti borið traust til þeirra. Reglurnar skulu skerpa siðferðilega fagvitund starfsmanna, skýra meginskyldur þeirra gagnvart almenningi og efla góða starfshætti.

Talsvert hefur verið fjallað um gildi siðareglna í opinberri stjórnsýslu á undanförunum árum. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur verið leiðandi á því sviði og m.a. talað fyrir því að heilindi séu hornsteinn góðra stjórnarháttanna og að gott siðferði geti aukið skilvirkni stjórnsýslunnar. Í baráttu gegn spillingu í opinberri stjórnsýslu hefur stofnunin lagt áherslu á að efla þá þætti sem hvetja til góðrar breyttni, móta leiðir til að meta heilindi og skilgreina ramma eða mörk æskilegrar framgöngu í starfi. Evrópuráðið hefur sömuleiðis verið í forystu í þessum málaflökki og setti árið 1999 m.a. á fót Samtök ríkja gegn spillingu, GRECO (*The Group of States against Corruption*). Samtökin hafa það hlutverk að framfylgja ákvörðunum Evrópuráðsins sem varða baráttu gegn spillingu í stjórnsýslu og stjórnámálum og hafa eftirlit með framkvæmd aðildarríkja á samningi Evrópuráðsins frá 27. janúar 1999 á sviði refsiréttar gegn spillingu (spillingarsamningnum).

Ísland undirritaði spillingarsamninginn árið 1999 og fullgilti hann í febrúar 2004. Ísland er sömuleiðis aðili að Samtökum ríkja gegn spillingu en með aðild skuldbindur ríki sig til að fara að tilmælum Evrópuráðsins og gangast undir reglulega úttekt samtakanna. Ísland hefur þrisvar sinnum sætt slíkra úttekt, árin 2001, 2004 og 2008. Í fyrstu úttektinni var bent á að þrátt fyrir ákvæði um hagsmunaárekstra í stjórnsýslulögum skorti skýrar reglur þar um. Í því sambandi var sérstaklega vakin athygli á því að kjörnum fulltrúum og embættismönnum hefðu ekki verið settar siðareglur. Í úttektinni árið 2004 var aftur vikið að siðareglum í opinberri stjórnsýslu og þeim tilmælum beint til stjórnvalda að hefjast strax handa við að setja slíkar reglur sem byggðu á viðunandi áætlun um varnir og viðbrögð við spillingu.

Fyrsti vísir að siðareglum fyrir starfsmenn ríkisins hafði reyndar séð dagsins ljós þegar þessar úttektir voru gerðar en fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) birti árið 1999 „[Kröfur til háttsemi starfsmanna ríkisins](#)“. „[Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna](#)“ voru svo sett árið 2006 en þau voru hugsuð sem nánari útlistun á þeim kröfum sem almennt voru gerðar til framkomu og háttsemi ríkisstarfsmanna, m.a. í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og sem svar við

Siðareglur skulu hvetja til góðra verka

Ísland á aðild að Samtökum ríkja gegn spillingu

Fyrstu vísar að siðareglum fyrir ríkisstarfsmenn

tilmælum Samtaka ríkja gegn spillingu frá árinu 2004. Í þessum viðmiðum var starfsfólk m.a. hvatt til að virða lög og stjórnarskrá og halda grunnreglur lýðræðis og mannréttinda í heiðri. Þá var lögð áhersla á að ríkisstjórsmenn sinntu starfi sínu af alúð, trúmennsku, heiðarleika og ábyrgð og í þágu almannahagsmuna.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 (sbr. einkum [Viðauki 1. Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008](#)) bar siðareglur iðulega á góma. Þar kom m.a. fram að brýn þörf væri á siðvæðingu á fjölmörgum sviðum í íslensku samfélagi. Meðal annars væri nauðsynlegt að treysta lýðræðislega innviði samfélagsins og styrkja stjórnkerfið, bæta viðskiptasiðferði, stjórnsiði og vinnulag og efla fagmennsku sem og siðferðisvitund. Að þessum markmiðum mætti m.a. stuðla með löggjöf, siðareglum og pólitískri stefnumótun.

Með samþykkt laga nr. 86/2010 um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur) voru í fyrsta sinn innleidd í íslensk lög ákvæði um siðareglur fyrir ráðherra og starfsmenn Stjórnarráðsins og ríkisins. Í athugasemdum við frumvarp til laganna segir að lagabreytingin sé í samræmi við stefnuyfirlýsingu þeirrar ríkisstjórnar sem þá sat og kvað m.a. á um að settar yrðu siðareglur fyrir ráðherra og stjórnarsýslu ríkisins. Í framsöguræðu sinni á Alþingi 25. febrúar 2010 sagði þáverandi forsætisráðherra að megingiltangur frumvarpsins væri að skapa lagalega umgjörð og fótfestu fyrir siðareglur í stjórnarsýslu ríkisins. Ljóst væri að traust almennings til stjórnarsýslunnar hefði beðið hnekki í tengslum við bankahrunið haustið 2008 og því væri mikilvægt að grípa til markvissra aðgerða til að endurreisa það. Siðareglur í opinberri stjórnarsýslu gegndu þar stóru hlutverki.

2.2 Lagaleg umgjörð siðareglna í opinberri stjórnarsýslu

Haustið 2014 eru ákvæði um siðareglur í ýmsum lögum sem fjalla um stjórnarsýslu og ríkisvald. Meginlínurnar eru lagðar í 15. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar er samkvæmt breytingu frá árinu 2013 kveðið á um að fjármálaráðherra skuli staðfesta almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins, forseti Alþingis fyrir starfsmenn Alþingis og stofnana þess og dómstólaráð fyrir starfsmenn dómstóla. Þessi háttur var hafður á með hliðsjón af þrískiptingu ríkisvaldsins í framkvæmdarvald, löggjafarvald og dómvald. Tekið var fram að kjósi forstöðumenn stofnana, annarra en ráðuneyta, að útfæra reglurnar með sértækari hætti sé þeim það heimilt en þá skuli þeir hafa um það samráð við viðkomandi starfsmenn og félög þeirra.

Í 24. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands er sérstaklega kveðið á um siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Samkvæmt lögunum skal forsætisráðherra staðfesta reglurnar. Við undirbúning þeirra skal þó hafa samráð við starfsmenn sem í hlut eiga og sömuleiðis skal leita eftir tillögum frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Einnig kemur fram að einstökum ráðuneytum sé heimilt að útfæra siðareglurnar nánar með hliðsjón af sérstökum verkefnum sínum og að forsætisráðherra sé heimilt að setja sérstakar siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Þá skal ríkisstjórn samþykkja siðareglur fyrir ráðherra sem forsætisráðherra undirritar fyrir hönd ríkisstjórnar. Loks er tekið fram að siðareglur skuli birtar almenningi á aðgengilegan hátt.

Þörf á siðvæðingu í íslensku samfélagi

Ákvæði um siðareglur lögleidd árið 2010

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Lög um Stjórnarráð Íslands

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna

Í 25. gr. laga um Stjórnarráð Íslands segir einnig að forsætisráðherra skuli skipa til þriggja ára í senn samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna. Meðal helstu verkefna hennar sé að stuðla að því að siðferðileg viðmið séu í hávegum höfð í opinberum störfum, að veita stjórnvöldum ráðleggingar um ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og spillingu, veita umsögn um drög að siðareglum á grundvelli þessara laga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem og ráð um túlkun þeirra. Þá skuli nefndin hafa það hlutverk 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. Nefndin skuli einnig hafa reglulegt samráð við umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðun til að tryggja samræmi við störf þeirra. Að lokum beri henni að gefa forsætisráðherra árlega skýrslu um störf sín. Þá skýrslu skuli einnig leggja fyrir Alþingi.

2.3 Setning siðareglna í kjölfar lagasetningar

Misjafnt hvort ríkisvaldið hafi sett sér siðareglur

Þrátt fyrir áður nefnd lagaákvæði um setningu siðareglna fyrir starfsmenn ríkisins er allur gangur á því hvort ríkisvaldið hafi sett sér þær reglur sem kveðið er á um. Í samræmi við 15. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins staðfesti fjármálaráðherra (nú fjármála- og efnahagsráðherra) „[Almennar siðareglur starfsmanna ríkisins](#)“ í apríl 2013 (sjá nánari umfjöllun í kafla 3.1). Eins staðfesti dómstólaráð „[Siðareglur fyrir starfsmenn dómstóla](#)“ í febrúar 2014 og taka þær til allra starfsmanna héraðsdómstólanna. Forseti Alþingis hefur á hinn bóginn enn ekki sett starfsmönnum Alþingis og stofnana þess, þ.e. umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun, sameiginlegar siðareglur. Ríkisendurskoðun setti sér hins vegar sérstakar siðareglur árið 2003 og byggja þær einkum á siðareglum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI). Þær voru endurskoðaðar árið 2010 og uppfærðar árið 2013. Eins setti skrifstofa Alþingis starfsfólki sínu siðareglur árið 2007. Umboðsmaður Alþingis hefur ekki sett sérstakar siðareglur.

Forsætisráðherra staðfestir siðareglur ráðherra

Í samræmi við lög um Stjórnarráð Íslands staðfesti forsætisráðherra „[Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands](#)“ nr. 410/2012 (sjá nánari umfjöllun í kafla 3.2.2). Þá hafði hann í mars 2011 staðfest „[Siðareglur ráðherra](#)“ nr. 360/2011. Ólíkt öðrum siðareglum sem settar hafa verið innan stjórnarsýslunnar tilgreina „Siðareglur ráðherra“ tiltekinn gildistíma. Í inngangstexta þeirra kemur fram að þær gildi út starfstíma þeirrar ríkisstjórnar sem setti þær. Þetta var í samræmi við ákvæði þágildandi laga um Stjórnarráð Íslands um að hver forsætisráðherra setti sér og sínum ráðherrum siðareglur í kjölfar samráðs á ráðherrafundi. Þar sem sú ríkisstjórn sem sat árið 2011 fór frá völdum í maí 2013 hefur sú spurning vaknað hvort siðareglur hennar séu enn í gildi.

Að þessu vék umboðsmaður Alþingis í bréfi sínu til forsætisráðherra frá 6. ágúst 2014. Þar óskaði hann m.a. eftir upplýsingum um hvort núverandi ríkisstjórn hefði samþykkt siðareglur fyrir ráðherra í samræmi við lög um Stjórnarráð Íslands. Hefði slíkt ekki verið gert var óskað eftir afstöðu forsætisráðherra til þess hvort siðareglurnar frá 2011 giltu um störf ráðherra ríkisstjórnar hans.

Í svari forsætisráðherra við þessu erindi frá 15. ágúst 2014 sagði að ríkisstjórnin liti svo á að siðareglurnar frá árinu 2011 ættu enn við um störf ráðherra. Eftir heildarendurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands árið 2011 væri ekki lengur gerð sú krafa að

hver ríkisstjórn setti sér eða staðfesti siðareglur sérstaklega heldur „hafi samþykktar og birtar siðareglur einfaldlega gildi þar til þeim er breytt“. Þá tók forsætisráðherra fram að ríkisstjórnin hefði fengið kynningu á reglunum við upphaf starfstíma síns og að þær væru hluti af handbók ráðherra. Loks tók hann fram að ekki væri ólíklegt að ráðist yrði í einhverjar breytingar á reglunum með það að markmiði að skýra þær og einfalda en vinnuskjal um það efni lægi fyrir í ráðuneytinu. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við þessar skýringar en telur þó eðlilegt að ákvæði siðareglna ráðherra um gildistíma séu uppfærð með tilliti til gildandi laga.

Vert er að geta þess að sérstakar siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra hafa aldrei verið settar, eins og lög um Stjórnarráð Íslands heimila en kveða þó ekki á um. Þá ber einnig að nefna að með breytingum frá árinu 2011 á 88. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis var forsætisnefnd falið að undirbúa og leggja fram þingsályktunartillögu um siðareglur fyrir alþingismenn. Í byrjun nóvember 2014 höfðu engar slíkar reglur verið settar. Í ræðu við setningu Alþingis 9. september 2014 kvaðst forseti Alþingis hins vegar hafa fengið umboð forsætisnefndar til að undirbúa slíkar reglur. Horft yrði til siðareglna Evrópuráðsþingsins, þær þýddar og staðfærðar og kannað hvort samkomulag næðist meðal þingmanna um að láta þær gilda sem siðareglur Alþingis, a.m.k. fyrst um sinn. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að hrundið sé í verk ákvæðum laga um setningu siðareglna þar sem þær hafa enn ekki verið settar.

Siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra hafa ekki verið settar

2.4 Lagareglur og siðareglur

Þegar frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur) var lagt fram í byrjun árs 2010 var í einstökum lagagreinum og athugasemdum kveðið á um skyldu ríkisstarfsmanna (þ.m.t. embættismanna) til að taka mið af gildandi siðareglum sem eiga við um störf þeirra og bent á að brot á þeim gætu leitt til agaviðurlaga, þ.e. skriflegrar áminningar. Þá var sömuleiðis lögð til breyting á lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð þar sem kveðið var á um að krefja mætti ráðherra ábyrgðar fyrir brot á siðareglum sem um embættið gilda.

Hugmyndir um beitingu agaviðurlaga vegna brota á siðareglum

Þessar tillögur voru í samræmi við þá skoðun sem frumvarpið birti að áhrif vel heppnaðra siðareglna fælust m.a. í eftirlitsgildi þeirra, þ.e. „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“. Svipuð hugmynd kemur fram í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis *Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008*. Þar segir m.a. að „mikilvægt sé að siðareglum sé fylgt eftir þannig að þær verði virkar og viðurlög séu við brotum á þeim“.

Í samræmi við nefndarálit meirihluta allsherjarnefndar voru ákvæði um viðurlög vegna brota á siðareglum felld brott við meðferð Alþingis á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands. Í því álit komu fram þau sjónarmið að mikilvægt væri að gera skýran greinarmun á lagareglum og siðareglum. Þannig myndi brot á siðareglum fyrst og fremst geta leitt til neikvæðs álits umboðsmanns Alþingis en hefði ekki önnur lagaleg áhrif. Engu að síður gætu brot á siðareglum í einhverjum tilvikum fallið saman við brot á ákvæðum starfsmannalaga um skyldur ríkisstarfsmanna.

Munur lagareglna og siðareglna

Í þessu álitu kristallast sú allútbreidda skoðun að siðareglum sé einkum ætlað að vera leiðbeinandi, þ.e. þær eigi að vekja starfsfólk til umhugsunar um siðferðilega þætti sem tengjast meginskyldum þess og ábyrgð og hvetja það til góðra verka. Þeim sé því fremur ætlað að efla innra starf stofnana eða fyrirtækja og siðferðilega dómgreind starfsmanna þeirra en að nýtast sem tæki eða viðmið sem nýta má til að refsa fyrir tiltekna hegðun sem talin er óæskileg.

Af því sem hér hefur komið fram má ráða að eftirlit með siðareglum og viðbrögð við meintum brotum á þeim geta verið vissum vandkvæðum bundin.

2.5 Eftirlit með siðareglum í opinberri stjórnslu

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis skal embættið hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Einkum skal umboðsmaður gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 10. gr. sömu laga getur hann einnig látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds feli í sér brot gegn vönduðum stjórnsluháttum eða siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Slíkt álit getur ýmist borið að í tengslum við kvörtun þess sem hefur að eigin mati orðið fyrir rangsleitni eða vegna eigin frumkvæðis umboðsmanns Alþingis.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með umboðsmanni Alþingis í október 2014 kom fram að frá því að starfsmönnum ríkisins voru settar siðareglur árin 2012 og 2013 hefðu embættinu einungis borist tvær kvartanir sem vörðuðu slíkar reglur, önnur tengdist siðareglum ráðherra og hin almennum siðareglum fyrir starfsmenn ríkisins. Engar kvartanir hefðu borist vegna meintra brota á „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“. Af þessu má ráða að lítið hefur reynt á eftirlit umboðsmanns með siðareglum.

Í skriflegum athugasemdum sínum frá 11. nóvember 2014 upplýsti umboðsmaður Alþingis Ríkisendurskoðun einnig um að áður nefnd ákvæði um eftirlit hans með siðareglum hefðu verið sett í lög áður en hinar lögskipuðu siðareglur voru settar. Til undirbúnings því að sinna því eftirliti hefði hann farið yfir gildandi siðareglur og hvernig beita mætti þeim mælikvörðum sem þar kæmu fram. Þar hefði hann bæði litið til þess hvort þeir starfsmenn sem féllu undir reglurnar gætu ráðið af lestri þeirra hvort athafnir þeirra og ákvarðanir væru í samræmi við þær og hvernig reglunum yrði beitt í samhengi við aðrar reglur um starfsemi stjórnslunnar, m.a. um vandaða stjórnsluhætti. Sjálfur myndi hann gera Alþingi og þeim stjórnvöldum sem settu umræddar siðareglur grein fyrir sjónarmiðum sínum en í ljósi þess hversu lítið hefði reynt á þær hefðu önnur mál haft forgang í starfi hans.

Þá gat umboðsmaður þess að í tengslum við endurskoðun á lögum um umboðsmann Alþingis hefði verið hugað að breytingum sem taka mið af því að þau mál sem lúta að hugsanlegum brotum á siðareglum beinast að jafnaði að tilteknum starfsmanni eða starfsmönnum en ekki stjórnvaldi sem stofnun. Núgildandi reglur um málsmeðferð hjá umboðsmanni taki aftur á móti mið af því að athugun hans á einstökum málum beinist að hlutaðeigandi stjórnvaldi sem gefist m.a. kostur á að koma að skýringum í tilefni af

Eftirlitshlutverk umboðsmanns Alþingis

Engar kvartanir vegna brota á „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“

kvörtun. Við athugun mála sem varða siðareglur þurfi að huga sérstaklega að stöðu þeirra starfsmanna sem í hlut eiga og möguleikum þeirra til að koma að skýringum. Á sama hátt þurfi að taka afstöðu til þess hvert umboðsmaður eigi að beina aðfinnslum eða gagnrýni sinni sem og tilmælum um úrbætur þegar siðareglur eiga í hlut. Vinnu við endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis sé ekki lokið en ráðgert sé að taka afstöðu til þessara atriða og leggja tillögur um þau fyrir Alþingi.

Loks benti umboðsmaður á að ekki hefði verið talið tímabært að gera ráðstafanir um að embættið hefði á að skipa í starfsliði sínu starfsmann með þekkingu á siðferðilegum efnum, eins og stefnt var að í „Aðgerðaáætlun um bætt siðferði í stjórnslu ríkisins“ sem birt var í febrúar 2010 sem *Fylgiskjal I* í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur). Vegna slíkra mála ætti embættið þess einnig kost að leita eftir sérfræðilegri aðstoð ef þörf þætti.

3 Siðareglur starfsfólks Stjórnarráðs Íslands

3.1 Almennar siðareglur starfsmanna ríkisins

Fjármála- og efnahagsráðherra staðfestir almennar siðareglur ríkisstarfsmanna

Starfsfólk Stjórnarráðs Íslands heyrir eins og annað starfsfólk ríkisins undir lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í IV. kafla þeirra laga er kveðið á um skyldur þeirra, m.a. að þeir skuli rækja starf sitt af alúð, samviskusemi og réttisýni og forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er því til vansæmda eða getur varpað rýrð á starf þess. Starfsfólk skal gæta þagmælsku um atriði er það fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara. Þá skal það forðast hagsmunarárekstra, t.d. með því að skýra frá því ef það hyggst samhliða starfi sínu hjá ríkinu taka við launuðu starfi í þjónustu annars aðila, ganga í stjórn atvinnufyrirtækis eða stofna til atvinnurekstrar. Allt eru þetta atriði sem flokka má undir siðareglur eða siðferðileg viðmið í starfi. Í 15. gr. laganna er þessu til viðbótar kveðið á um að fjármála- og efnahagsráðherra staðfesti almennar siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins og var það gert 22. apríl 2013.

Stjórnendur tryggja að starfsfólk þekki siðareglurnar

Í inngangi að „Almennum siðareglum starfsmanna ríkisins“ (sjá viðauka 1) segir að þær séu settar í því skyni að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnarsýslunni. Þá eigi þær að endurspeglar tiltekin grunngildi í störfum hjá ríkinu, m.a. heilindi, óhlutdrægni og skilvirkni. Fram kemur að hver starfsmaður skuli gæta að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglum en að stjórnendur ríkisstofnana skuli sjá til þess að starfsfólki sé kunnugt um þær og að þær séu eðlilegur þáttur í starfi þess. Í vafatilvikum sem upp kunnir að koma megi leita ráða hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna og þá megi koma ábendingum á framfæri við umboðsmann Alþingis. Miðað við leiðbeiningar um „[Kvörtun til umboðsmanns Alþingis](#)“ lúta slíkar ábendingar einkum að þeim tilvikum þegar einstaklingur telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu aðila innan stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga eða einkaaðila sem hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.

Almennum siðareglurnar ber að skoða í samhengi við sérstakari reglur

Eins og heitið ber með sér eru „Almennar siðareglur starfsmanna ríkisins“ almenns eðlis og er í inngangi þeirra tekið fram að þær verði að skoða í samhengi við sérstakari siðareglur sem kunnir að gilda, s.s. „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“, reglur einstaka stofnana og siðareglur fagstétta. Reglurnar eiga samkvæmt skýrslu samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna frá árinu 2013 fyrst og fremst að geta þjónað sem almenn viðmið einstakra stofnana um siðareglur en störf og viðfangsefni ríkisstarfsmanna séu svo fjölbreytt að það verði að teljast næsta ómögulegt að einar reglur geti náð utan um störf og álitamál í starfsemi þeirra allra. Sú ábyrgð er þar með lögð í hendur einstakra stofnana að setja sér sérstakar siðareglur sem taka mið af skilgreindu hlutverki þeirra og verkefnum. Margar ríkisstofnanir hafa brugðist við þessu og sett sér sínar eigin siðareglur.

Hinar almennu siðareglur ríkisstarfsmanna tilgreina 16 atriði sem öllum starfsmönnum ber að framfylgja í störfum sínum, þ.e. að starfa í þágu almennings af vandvirkni, heiðarleika og samkvæmt bestu dómgreind. Eins skulu þeir tileinka sér vinnubrögð sem skapa traust á starfi þeirra og stofnun, vinna gegn sóun og ómarkvissri meðferð fjármuna og efla vitund um jafnrétti og önnur mannréttindi. Einnig skulu þeir stuðla að gagnsæjum starfsaðferðum og góðum samskiptum á vinnustað, láta samstarfsfólk sitt njóta sannmælis og sanngirni, gæta að orðspori vinnustaðar í samskiptum sínum utan vinnu og hvetja samstarfsfólk til að leita réttar síns telji það á sér brotið. Þá ber þeim að koma fram við borgarana af háttvísi og virðingu, virða skoðana- og tjáningarfrelsi, forðast hagsmunaárekstra og gæta þess að persónuleg tengsl hafi ekki áhrif á störf þeirra. Loks ber þeim að leita samvinnu um úrlausn mála, standa vörð um óhlutdrægni og faglegt sjálfstæði, vekja athygli viðeigandi aðila á ólögum ákvörðunum og athöfnum og axla ábyrgð á eigin ákvörðunum og athöfnum.

3.2 Siðareglur ráðherra

Í 24. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er kveðið á um setningu siðareglna fyrir ráðherra. Þó að „Siðareglur ráðherra“ gildi ekki um almenna starfsmenn Stjórnarráðsins eða undirstofnana þeirra geyma þær ýmis ákvæði sem snerta þá með beinum og óbeinum hætti. Í annarri grein þeirra er t.d. tekið fram að ráðherra skuli beita sér fyrir því innan ráðuneytis síns og þeirra stofnana sem undir það heyra að tekið sé á hagsmunaárekstrum um leið og þeir koma upp og hann fær vitneskju þar um. Eins skuli hann beita sér fyrir því að starfsfólk sé meðvitað um mögulega hagsmunaárekstra og leiðir til að koma í veg fyrir þá. Í fjórðu grein er vikið að því að ráðherra gæti þess að framgangi hans gefi starfsmönnum ekki tilefni til að ætla að litið verði framhjá brotum á lögum eða siðareglum. Fimmta grein reglnanna fjallar svo með beinum hætti um samskipti ráðherra við starfslið ráðuneytis, en hann skal m.a. virða hlutleysi og faglegt sjálfstæði embættismanna og annarra almennra starfsmanna og gera skýran greinarmun á flokkspólitísku starfi og verkefnum ráðuneytisins hverju sinni. Í þessu felst að ráðherra skuli ekki fela starfsmönnum, öðrum en aðstoðarmönnum sínum, verkefni sem tengjast því fyrrnefnda. Í sjöundu grein er loks tekið fram að ráðherra skuli bregðast við ábendingum starfsmanna um siðferðilega ámælisvert eða ólöglegt athæfi í ráðuneyti sínu eða á starfssviði þess, auk þess sem hann skuli gæta þess að starfsmenn sem benda á slíkt gjaldi ekki fyrir það.

Af þessu má sjá að „Siðareglur ráðherra“ ætla einstökum ráðherrum mjög mikilvægt hlutverk innan ráðuneyta sinna í siðferðilegum efnum. Jafnframt því sem þeir skulu vera góðar fyrirmyndir starfsmanna skulu þeir hvetja þá til að halda siðferðileg sjónarmið í heiðri og sjá til þess að brugðist sé við siðferðilega ámælisverðu athæfi sem þeir fá vitneskju um. Að auki er forsætisráðherra samkvæmt áttundu grein reglnanna ætlað að skipa samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna.

3.3 Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands

Í 24. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er kveðið á um að forsætisráðherra staðfesti sérstakar siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands til viðbótar við almennar siðareglur ríkisstarfsmanna. Ástæða þess að forsætisráðherra gerir það meðan fjármála- og efnahagsráðherra staðfestir almennu reglurnar liggur í verkaskiptingu ráðuneytanna. Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með mál sem varða starfsmannahald

Siðareglur ráðherra snerta starfsmenn Stjórnarráðsins

Ráðherrar hafa mikilvægt hlutverk í siðferðilegum efnum

Forsætisráðherra staðfestir „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“

ríkisins en forsætisráðuneyti fer með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands. Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 er forsætisráðuneyti einnig ætlað að fara með mál sem varða siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins.

Reglunum ætlað að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnsýslunni

„Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ (sjá viðauka 2) voru staðfestar af þáverandi forsætisráðherra 3. maí 2012. Þrátt fyrir að þær hafi verið settar á undan „Almennum siðareglum starfsmanna ríkisins“ má líta á þær sem nánari útfærsla á þeim gildum sem þar koma fram. Í inngangstexta þeirra segir að þær séu settar í því skyni að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnsýslunni. Þá eigi þær að endurspegla tiltekin grunngildi í opinberum störfum, eins og heilindi, óhlutdrægni og skilvirkni. Fram kemur að við undirbúning þeirra hafi verið haft samráð við starfsmenn ráðuneytanna, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands og samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna.

„Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ hafa svipaðan inngang og „Almennar siðareglur starfsmanna ríkisins“. Þar er kveðið á um að sérhver starfsmaður skuli gæta að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglunum en að stjórnendur ráðuneyta skuli sjá til þess að starfsfólki sé kunnugt um þær og að þær séu eðlilegur þáttur í starfi ráðuneytanna. Þar kemur einnig fram að siðareglurnar skuli skoða í samhengi við almennar siðareglur starfsmanna ríkisins og aðrar siðareglur sem kunni að eiga við, sbr. heimild hvers ráðuneytis í 24. gr. laga nr. 115/2011 til að útfæra þær nánar. Loks kemur fram að í vafatilvikum sem upp kunni að koma megi leita ráðgjafar hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna og/eða koma ábendingum og kvörtunum á framfæri við umboðsmann Alþingis sem m.a. hafi það hlutverk að gæta þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við siðareglurnar.

Megingreinar „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“

„Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ geyma fimm megingreinar. Í þeirri fyrstu er fjallað um vinnubrögð og samskipti á vinnustað, m.a. að gætt skuli að mörkum stjórn mála og stjórnsýslu, að vandað skuli til vinnubragða og að ráðdeildar sé gætt við meðferð fjármuna. Önnur grein lýtur að háttsemi og framkomu og fjallar m.a. um mikilvægi þess að starfsmenn hugi að virðingu starfs síns, virði mörk opinberra skyldustarfa og einkalífs og þiggi ekki persónulega verðmætar gjafir vegna starfs síns. Þriðja grein reglnanna varðar hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra og fjórða greinin fjallar um samskipti við fjölmiðla, almenning, félagasamtök og eftirlitsstofnanir Alþingis. Þar er m.a. tekið fram að starfsfólk skuli leitast við að eiga greið og skilvirk samskipti og samstarf við þessa aðila. Loks fjallar fimmta og síðasta greinin um ábyrgð og eftirfylgni. Þar er rætt um fordæmisgildi athafna og ákvarðana, m.a. að sérhver starfsmaður Stjórnarráðsins sé í samræmi við stöðu sína og hlutverk ábyrgur fyrir athöfnum sínum og gjörðum. Þar er þó einnig kveðið á um að yfirmenn skuli kynna starfsmönnum þær reglur sem um starfið gilda, vera á varðbergi gagnvart aðstæðum sem auka líkur á að ekki sé farið að reglum, bregðast við þegar þörf krefur og ganga á undan með góðu fordæmi. Sömuleiðis kveður þessi grein á um að starfsmaður sem verður áskynja um siðferðilega ámælisvert eða ólöglegt athæfi á vinnustað skuli koma ábendingu þar um til næsta yfirmanns sem ekki á sjálfur hagsmuna að gæta eða annarra viðeigandi aðila. Skýrt er kveðið á um að starfsfólk skuli ekki gjalda fyrir slíkar ábendingar eða fyrir að leita réttar síns telji það á sér brotið.

Af inngangi siðareglanna og efni fimmtu greinar hennar má ráða að það sé verkefni hvers ráðuneytis sem vinnustaðar að gæta að því að reglunum sé fylgt eftir í daglegum störfum og skapa vinnustaðarmenningu þar sem siðferðileg viðmið eru í heiðri höfð. Ábyrgð og eftirfylgni með reglunum er því í reynd nokkuð óljós. Að mati Ríkisendurskoðunar kallar þetta á að sérhvert ráðuneyti setji sér sínar eigin verklagsreglur þar sem þessir þættir eru skýrðir nánar og sömuleiðis með hvaða hætti skuli unnið að því að hrinda ákvæðum siðareglanna í framkvæmd og flétta þau saman við aðrar starfsreglur. Mikilvægt er þó að ákveðið samræmi ríki um slíkar verklagsreglur um ábyrgð, fræðslu og eftirfylgni með siðareglunum innan ráðuneytanna, eins og stóð til þegar unnið var að gerð reglnanna.

Óljós ábyrgð og eftirfylgni með siðareglunum

3.4 Ábyrgð, fræðsla og eftirfylgni með siðareglunum

Í skýrslu starfshóps um siðareglur (2009) og í ársskýrslum samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnýsluna (2012 og 2013) var mikil áhersla lögð á fræðslu og eftirfylgni eftir að siðareglur hefðu verið settar og slíkt talið mikilvægur hluti af innleiðingu þeirra. Fram kom að námskeið, málstofur og skipulagðar umræður væru talin besta leiðin til að tryggja að siðareglurnar yrðu virkar í starfi stjórnýslunnar og hefðu raunveruleg áhrif. Starfshópurinn gerði ráð fyrir að haldin yrðu námskeið fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins eftir að reglurnar hefðu verið staðfestar og að síðan yrði boðið reglulega upp á námskeið um hagnýta siðfræði og siðareglur. Þá var ætlunin að forsætisráðuneyti efndi til reglulegra fræðslufunda um siðferði í opinberri stjórnýslu og að fjármála- og efnahagsráðuneyti skipulegði og hrinti í framkvæmd fræðslu fyrir ríkisstarfsmenn.

Regluleg fræðsla tryggir virkni siðareglanna

Í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur) frá 2010 kom einnig fram að setningu siðareglna yrði fylgt eftir með víðtækri fræðslu fyrir ríkisstarfsmenn sem fjármála- og efnahagsráðuneyti bæri ábyrgð á að skipuleggja og hrinda í framkvæmd. Þá var Stjórnýsluskóla Stjórnarráðsins, sem starfar á vegum forsætisráðuneytis, ætlað stórt hlutverk í þessu sambandi en hann skyldi með starfstengdri fræðslu beina sjónum að sviðum þar sem aðrir hafa ekki boðið fram þjónustu, m.a. grunnfræðslu um stjórnýslurétt, upplýsingarétt og siðareglur, sem og að fylgja eftir nýliðafraðslu með markvissri endurmenntun fyrir starfsmenn í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Stefnt að víðtækri fræðslu

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúa forsætisráðuneytis í október 2014 kom fram að forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti hefðu staðið saman að þeirri fræðslu sem átt hefði sér stað. Enn sem komið er hefði hún aðallega beinst að Stjórnarráðinu en eftir væri að móta fræðsluáætlun fyrir aðrar ríkisstofnanir. Meðal annars hefði Stjórnýsluskóli Stjórnarráðs Íslands haldið málþing um siðareglur í opinberri þjónustu í maí 2013, auk þess sem reglurnar væru fastur liður á nýliðanámskeiðum skólans. Slík námskeið væru haldin ár hvert, nú síðast í september 2014.

Í þessu sambandi er einnig vert að geta samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnýsluna sem samkvæmt 25. gr. laga um Stjórnarráð Íslands hefur m.a. það hlutverk að veita ráðleggingar um túlkun siðareglna sem settar eru á grundvelli laganna. Í siðareglum ráðherra og starfsfólks Stjórnarráðsins, sem og almennum siðareglum ríkisstarfsmanna er einnig tekið fram að í vafatilvikum sem upp kunnir að koma

Samhæfingarnefnd ætlað mikilvægt hlutverk

megi leita ráðgjafar hjá nefndinni. Henni er þar með ætlað mikilvægt hlutverk við að framfylgja þeim siðareglum sem settar hafa verið í stjórnýslu ríkisins. Þá er ljóst af ársskýrslum samhæfingarnefndarinnar fyrir árin 2012 og 2013 að hún leit á það sem framtíðarhlutverk sitt að auka vitund starfsfólks stjórnýslunnar um siðareglurnar og hvernig megi nýta þær þegar taka þarf á siðferðilegum álitamálum, sem og að stuðla að fræðslu og umræðum um leiðir til að bregðast við slíkum málum. Það verður því að teljast óheppilegt að samhæfingarnefndin hefur ekki verið skipuð á ný eftir að fyrsta starfstímabili hennar lauk haustið 2013.

Óvissa um framtíð samhæfingar- nefndar

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fyrrum formanni samhæfingarnefndarinnar í ágúst 2014 kom fram að alger óvissa ríki um áframhaldandi starf hennar og hvort hún verður skipuð aftur. Á fundi með fulltrúa forsætisráðuneytis í október 2014 fengust aftur á móti þau svör að málið væri í skoðun innan ráðuneytisins, m.a. væri verið að huga að því hvort sinna megi hlutverki nefndarinnar með minni tilkostnaði en verið hefur. Þess ber að geta að í frumvarpi til fjárlaga vegna ársins 2015 er áætlað að leggja til 2,6 m.kr. vegna starfa nefndarinnar. Þetta er 0,6 m.kr. lækkun frá fjárlögum ársins 2014.

Ríkisendurskoðun bendir á að lögum samkvæmt ber forsætisráðherra að skipa samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnýsluna og hvetur stofnunin hann til að gera það svo fljótt sem verða má. Telji ráðherra að breytt viðhorf eða forsendur hafi dregið úr vægi nefndarinnar eða gert hana óþarfa ber honum að stuðla að breytingum á því ákvæði laga sem fjallar um hana og hlutverk hennar.²

3.5 Innleiðing „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“

Innleiðing felst m.a. í að raungera markmið

Með nokkurri einföldun má segja að innleiðing (*e. implementation*) gangi út á að raungera tiltekin lagafyrirmæli, áætlun, stefnu eða markmið. Innleiðingarferli er þá nokkurs konar framkvæmdastig þar sem ráðist er í nauðsynlegar aðgerðir til þess að sett markmið náist. Ferlið felur oftast í sér breytingar af einhverjum toga. Til þess að meta árangur innleiðingar er nærtækast að bera saman upphafleg markmið og raunverulega útkomu, þ.e. hvort það sem að var stefnt hafi gengið eftir. Oft er töluverður munur þar á en ástæður fyrir því geta verið margvíslegar. Meðal annars má nefna að fyrirmæli og ábyrgð á innleiðingunni kunna að hafa verið óljós, nauðsynlegt samráð hafi skort og þá kann að vera að nægilegt fjármagn eða aðföng hafi ekki fylgt þeim breytingum og/eða verkefnum sem innleiðingin kallaði á. Eins geta orsakirnar legið í mannlegum þáttum á borð við þá að raunverulegur vilji til breytinga hafi ekki verið til staðar hjá þeim sem fengu það verkefni að innleiða þær, hvatann hafi skort eða jafnvel áhugann. Árangur ræðst þannig af fjölmörgum þáttum sem erfitt getur verið að sjá fyrir.

Þegar litið er á setningu siðareglna í stjórnýslunni er ljóst að þar fara breytingar sem snúa að hegðun og verklagi tiltekinna starfsstétta, stofnana og ráðuneyta. Setning siðareglna ein og sér er ekki líkleg til að valda miklum breytingum í starfsháttum hins

² Viðbrögð forsætisráðuneytis við þessari ábendingu koma fram á bls. 7.

opinbera en sé vandað til hennar og það ferli undirbúið af kostgæfni geta siðareglur verið mikilvægur þáttur í því að efla fagleg vinnubrögð. Skýrar siðareglur geta haft leiðsagnargildi við tiltekna aðstæður og mótað störf þess starfsfólks sem tileinkar sér þær. Ennfremur geta þær haft ákveðið eftirlitsgildi séu þær nægilega skýrar til að hægt sé að beita þeim þegar bregðast þarf við óæskilegri hegðun eða framkomu. Allt veltur þetta þó á því að fólk kjósi að starfa í samræmi við reglurnar og að þær verði þannig snar þáttur í menningu vinnustaða.

Ekki nóg að setja siðareglur

Í skýrslu samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna frá árinu 2013 er þeirri skoðun lýst að siðareglur geti aðeins gegnt hlutverki sínu ef þeir sem noti þær taki þátt í setningu þeirra. Grundvallarhugsunin er sú að það setji enginn öðrum siðareglur heldur setji fólk sér þær sjálft. Skilningur starfsfólks á siðareglum þarf að vera sá sami í stórum dráttum og það þarf að samþykkja reglurnar og sætta sig við þær. Samráð virðist því lyklatríði í árangursríkri innleiðingu siðareglna en með því er grunnurinn lagður að áhuga starfsfólks og hlutdeild þess í reglusetningunni. Samráð er einnig lykilþáttur í því að skapa vinnustaðarmenningu sem styður við þau siðferðilegu viðmið sem ætlunin er að starfa eftir.

Æskilegt að starfsfólk komi að setningu reglna

Til að auka enn líkurnar á árangursríkri innleiðingu er mikilvægt að siðareglurnar njóti víðtæks stuðnings stjórnenda og að þeir hafi skýra afstöðu til þeirra. Þá þarf setningu reglnanna að fylgja virk eftirfylgni í formi fræðslu, námskeiða og þjálfunar svo að dæmi séu tekin. Það segir sig reyndar sjálft að þekki starfsfólk ekki reglurnar, skorti það þjálfun til að greina siðferðileg álitamál þegar þau koma upp eða jafnvel áhuga á að starfa eftir reglunum þá gildir einu hversu vel þær líta út á blaði.

Siðareglum sé fylgt eftir með fræðslu og þjálfun

Til þess að svara því hvort siðareglur séu virkur þáttur í daglegu starfi Stjórnarráðsins er mikilvægt að meta árangur innleiðingar þeirra. Í því sambandi er nærtækast að bera saman markmið og útkomu. Þegar sjónum er beint að „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ eru meginmarkmið þeirra að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnarsýslunni. Hvernig til tekst má meta með því að horfa „út á við“ og mæla með skoðanakönnunum traust almennings til stjórnarsýslunnar eða álit stofnana á vinnubrögðum þeirra ráðuneyta sem þær hafa samskipti við.

Annar möguleiki er að horfa „inn á við“ og meta árangur innleiðingar með því að kanna hvaða hlutverk eða vægi siðareglurnar hafa í huga þeirra sem eiga að tileinka sér þær og starfa í samræmi við þær. Þannig má t.d. líta á það sem tiltekinn mælikvarði á árangur innleiðingar hvort og þá hversu vel starfsfólk Stjórnarráðsins þekkir reglurnar, hversu vel það telur að staðið hafi verið að kynningu og fræðslu á þeim og hversu vel hefur tekist að kveikja áhuga og metnað í tengslum við siðareglurnar. Þá leið kaus Ríkisendurskoðun að fara í úttekt sinni á „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ ásamt því að leita upplýsinga um hvernig samráði var háttáð í aðdraganda reglusetningarinnar.

Víðtækt samráð haft við starfsfólk ráðuneytanna

Samkvæmt þeim gögnum og upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði var víðtækt samráð haft við starfsmenn einstakra ráðuneyta við gerð siðareglanna. Vorið 2009 skipaði þáverandi forsætisráðherra þriggja manna starfshóp til að leggja drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsfólk ráðuneyta. Þar af áttu forsætisráðuneyti og fjár-

mála- og efnahagsráðuneyti hvort sinn fulltrúa en sá þriðji var utanaðkomandi sérfræðingur. Hópurinn starfaði frá apríl og fram í október. Í skýrslu hans kom fram að hann hefði haft samráð við félag starfsmanna Stjórnarráðsins og skrifstofustjóra laga-skrifstofa ráðuneytanna auk þess að funda með umboðsmanni Alþingis.

Skilningur fólks á siðareglum misjafn

Fyrstu tillögur hópsins voru kynntar öllum ráðuneytum og sendar þeim til umsagnar. 12. október 2009 voru endurbættar tillögur birtar á heimasíðu forsætisráðuneytis og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Fram kom í fyrstu ársskýrslu samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna (2012) að tillit hefði verið tekið til þessara ábendinga áður en lokaskjali var skilað til forsætisráðherra. Í skýrslunni var þess einnig getið að ábendingarnar hefðu borið með sér að skilningur fólks á siðareglum, tilgangi þeirra og hlutverki væri æði misjafn. Ljóst væri því að í innleiðingarferli siðareglanna yrði að gæta vel að því að skýra markmið þeirra og notkun.

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna var skipuð haustið 2010. Í henni sátu hinir sömu og setið höfðu í starfshópi forsætisráðherra auk annars fulltrúa frá forsætisráðuneyti, fulltrúa Félags forstöðumanna ríkisstofnana, fulltrúa Bandalags háskólamanna (BHM) og Kennarasambands Íslands (KÍ), auk fulltrúa Bandalags starfsmanna ríkis og bæja (BSRB). Nefndin lauk því starfi sem starfshópurinn hafði hafið og sendi forsætisráðherra í byrjun árs 2011 tillögur sínar að siðareglum fyrir ráðherra, sem og tillögur að siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins.

Áframhaldandi viðtækt samráð

Áframhaldandi viðtæks samráðs var leitað við ráðuneytin um reglurnar og voru haldnar vinnustofur með starfsmönnum þeirra þar sem þeim gafst kostur á að ræða drögin og gera athugasemdir við þau. Drög að siðareglum starfsfólks Stjórnarráðsins voru síðan birt á innri vef þess og kallað eftir athugasemdum. Þá stóð öllum ráðuneytisstjórum til boða að fá nefndarmenn á fund í ráðuneytin. Nefndin fundaði einnig með umboðsmanni Alþingis og ríkisendurskoðanda í nóvember 2010 en í lögum um Stjórnarráð Íslands er kveðið á um samráð við þessa aðila.

Til viðbótar við framangreint má nefna að í athugasemdum við frumvarp um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur) frá 2010 kemur fram að við gerð þess hafi samráð verið haft við umboðsmann Alþingis, starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis og forráðamenn Þjóðfundarins 2009. Víðtækt samráð við hagsmunaaðila virðist því hafa verið gegnumgangandi þegar setning siðareglanna var undirbúin.

4 Viðhorf til „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“

4.1 Viðhorf starfsfólks ráðuneytanna til siðareglanna

Dagana 27. ágúst til og með 5. september 2014 gerði Ríkisendurskoðun víðtæka viðhorfskönnun meðal starfsfólks Stjórnarráðsins til að afla upplýsinga um innleiðingarferli „Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ og vísbendinga um hvernig til hefði tekist við að kynna reglurnar og tryggja að þær séu eðlilegur þáttur í starfsemi ráðuneytanna.

Könnunin var í formi rafræns spurningalista sem lagður var fyrir allt starfsfólk ráðuneytanna sem hafði skráð netfang og var íslenskumælandi. Ekki reyndist þó unnt að ná til ræstingafólks, vaktmanna og verktaka sem starfa innan ráðuneytanna, einkum á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins, en hafa þar ekki sérstakt netfang. Alls var könnunin send á 683 skráð netföng og bárust 410 svör. Svarhlutfall var því 60%. Svarhlutfall einstakra ráðuneyta var á bilinu 53% (utanríkisráðuneyti) til 81% (forsætisráðuneyti). Alls skilgreindu 18% svarenda sig sem yfirmann eða stjórnanda en 82% sem sérfræðing eða almennan starfsmann. Að öðru leyti var ekki hægt að rekja svörin til einstakra starfsmanna.

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að langflestir (86%) þeirra sem tóku þátt í henni töldu „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ mikilvægar í störfum sínum. Af þessum sökum vekur sérstaka athygli að einungis rétt rúmlega helmingur þátttakenda (57%) taldi sig þekkja reglurnar vel eða mjög vel og álíka margir (53%) töldu sig hafa fengið kynningu á þeim hjá því ráðuneyti sem þeir starfa hjá. Þá leiddi könnunin í ljós að aðeins rétt rúmur fjórðungur þátttakenda (27%) kvaðst vita hvaða stjórnandi væri ábyrgur fyrir því að kynna starfsfólki siðareglurnar og einungis 19% þátttakenda kvaðust vita til þess að stjórnendur ráðuneytisins fylgdust með því að starfsfólk færi eftir reglunum. Rúmlega 30% þátttakenda töldu að kynning og framfylgd ráðuneytisins á siðareglunum væri fullnægjandi og innan við 40% þátttakenda kvaðust vera sammála eða mjög sammála því að siðareglurnar hefðu stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð innan ráðuneytisins. Þess ber að geta að 35% þátttakenda var því frekar eða mjög ósammála.

Framangreindar niðurstöður gefa til kynna að almennt sé starfsfólk Stjórnarráðs Íslands meðvitað um mikilvægi þess að starfa eftir siðferðilegum viðmiðum. Niðurstöðurnar gefa hins vegar nokkuð skýrar vísbendingar um að kynningu og eftirfylgni við settar siðareglur sé ábótavant. Almennt má draga þá ályktun að þegar fólk þekkir ekki þær reglur sem því ber að starfa eftir, ábyrgð á málaflokknum er óljós og óvissa ríkir um hvort fylgst sé með því að farið sé eftir reglunum eða hvort þær skili tilætluðum árangri þá hafi innleiðing þeirra ekki tekist sem skyldi. Könnun Ríkisendurskoðunar gefur vísbendingar um að slíkt eigi við í ráðuneytum landsins.

Rafræn viðhorfskönnun meðal starfsfólks

Svarhlutfall 60%

Siðareglurnar almennt taldar mikilvægar

Kynningu og eftirfylgni ábótavant

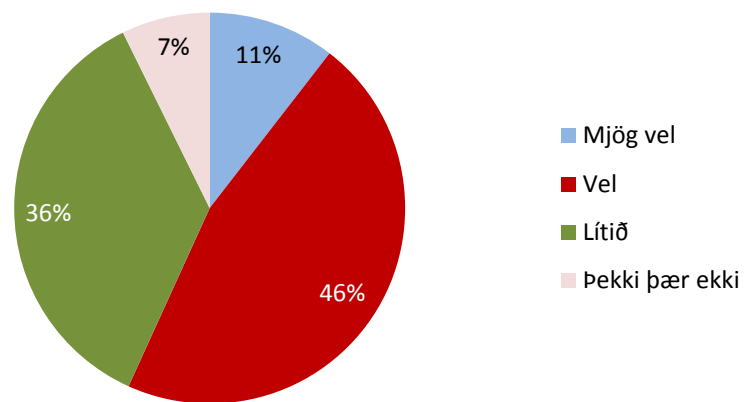
Misjafnlega staðið að innleiðingu reglnanna

Hafa ber þó í huga að hér er um heildarniðurstöður könnunarinnar að ræða. Þegar einstök svör voru greind eftir ráðuneytum kom í ljós talsverður munur sem bendir til þess að misjafnlega hafi verið staðið að innleiðingu og kynningu siðareglanna innan ráðuneytanna. Í sumum tilvikum þótti því ástæða til að fjalla nánar um niðurstöðurnar í því ljósi. Varast ber þó að nota þá greiningu til að fella dóma yfir einstökum ráðuneytum.

1. Hversu vel þekkir þú „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“?

Þegar á heildina er litið töldu 57% þátttakenda í spurningakönnun Ríkisendurskoðunar sig þekkja „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ vel eða mjög vel. Um 36% þátttakenda sögðust þekkja þær lítið og 7% ekki neitt (sjá mynd 4.1).

4.1 Hversu vel þekkir þú „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“?



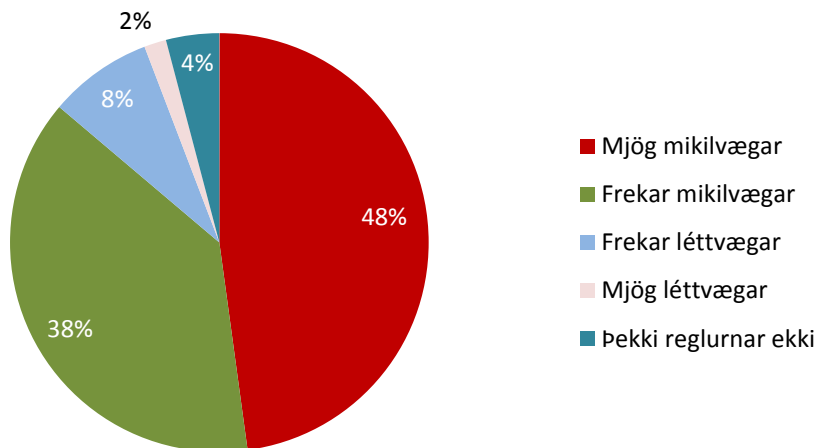
Þekking innan ráðuneyta mikil

Þegar svör við þessari spurningu voru greind niður á einstök ráðuneyti kom í ljós að almennt var dreifingin svipuð eftir ráðuneytum, þ.e. í takt við heildarútkomuna. Forsætisráðuneyti skar sig þó úr hvað varðar mikla þekkingu á siðareglunum en 80% þátttakenda þess ráðuneytis kváðust þekkja þær vel eða mjög vel. Um 75% þátttakenda umhverfis- og auðlindaráðuneytis svöruðu á sömu lund. Þátttakendur fjármála- og efnahagsráðuneytis skáru sig á hinn bóginn úr hvað varðar litla þekkingu á reglunum en einungis 43% þeirra töldu sig þekkja reglurnar vel eða mjög vel.

2. Hversu mikilvægar telur þú siðareglurnar vera í störfum þínum fyrir ráðuneytið?

Við þessari spurningu fengust afdráttarlaus svör, þ.e. langflestir þátttakendur (86%) lýstu því yfir að þeir teldu „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ vera frekar eða mjög mikilvægar í störfum sínum. Tæp 10% töldu reglurnar frekar eða mjög léttvægar og rúm 4% kváðust ekki þekkja þær (sjá mynd 4.2).

4.2 Hversu mikilvægar telur þú siðareglurnar vera í störfum þínum fyrir ráðuneytið?



Þegar svör við þessari spurningu voru greind eftir ráðuneytum kom í ljós að í nokkrum þeirra var hlutfall þeirra sem töldu siðareglurnar frekar eða mjög mikilvægar í störfum sínum fyrir ráðuneytið nálægt 100%. Alls svöruðu 97% þátttakenda forsætisráðuneytis og 96% þátttakenda mennta- og menningarmálaráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis á þá lund. Um 74% þátttakenda fjármála- og efnahagsráðuneytis töldu siðareglurnar frekar eða mjög mikilvægar í störfum sínum og reyndist það lægsta hlutfall einstaks ráðuneytis.

3. Hefur ráðuneytið sem þú starfar fyrir kynnt þér siðareglurnar?

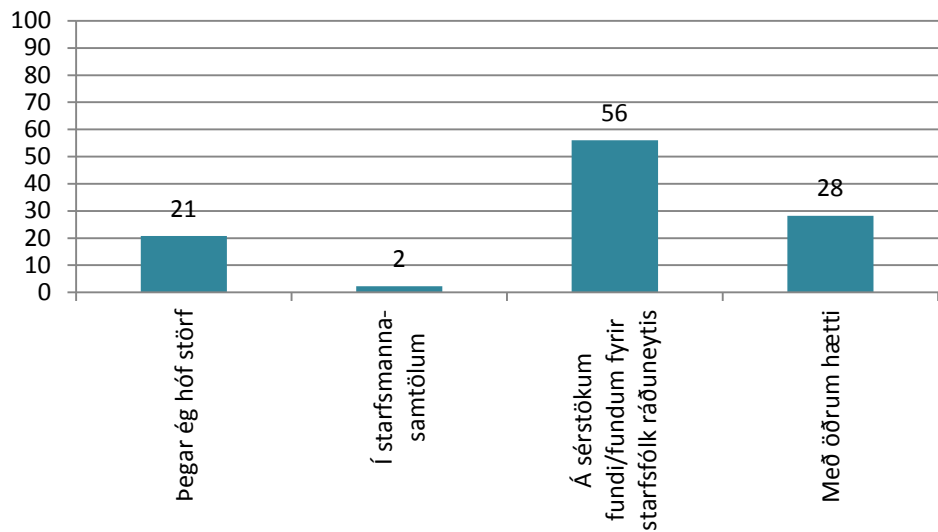
Rúmlega helmingur þátttakenda (53%) kvaðst hafa fengið kynningu á „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ í ráðuneyti sínu en 47% töldu sig ekki hafa fengið slíka kynningu. Þegar svörin voru greind eftir ráðuneytum kom í ljós athyglisverður munur á milli ráðuneyta. Alls kvaðust 87% þátttakenda forsætisráðuneytis og 79% þátttakenda umhverfis- og auðlindaráðuneytis hafa fengið kynningu hjá ráðuneyti sínu meðan einungis 30% þátttakenda mennta- og menningarmálaráðuneytis sögðust hafa fengið slíka kynningu. Þá vekur athygli að meirihluti þátttakenda í þremur öðrum ráðuneytum kvaðst ekki hafa fengið kynningu. Þetta bendir til þess að ráðuneytin hafi staðið misvel að kynningu reglnanna.

Þeir þátttakendur sem töldu sig hafa fengið kynningu á siðareglunum voru spurðir hvenær og með hvaða hætti það hefði verið gert. Vert er að geta þess að hægt var að merkja við fleiri en einn möguleika. Flestir (56%) svöruðu því til að siðareglurnar hefðu verið kynntar á sérstökum fundi/fundum fyrir starfsfólk ráðuneytisins. Um 21% sagðist hafa fengið kynningu í upphafi starfs síns og um 28% með öðrum hætti, t.d. með tölvupósti, fréttatilkynningu á innri vef ráðuneytisins eða af veggspjöldum. Athyglisvert er hve lítið ráðuneytin nýta starfsmannasamtöl til slíkra kynninga en einungis 2% þátttakenda tiltóku þau (sjá mynd 4.3). Ljóst er því að þau hafa yfir að ráða ýmis úræði sem nýta mætti betur en gert hefur verið.

Siðareglurnar almennt taldar mikilvægar

Tæplega helmingur þátttakenda hefur ekki fengið kynningu

4.3 Ef já, hvenær kynnti ráðuneytið þér siðareglurnar (%)?



Verulega skortir á samhæfingu innan ráðuneytanna

Að mati Ríkisendurskoðunar benda svör við fyrstu þremur spurningunum til þess að innan ráðuneytanna skorti verulega á samhæfingu um kynningu og fræðslu á siðareglunum. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt. Eins og vikið hefur verið að er þó nokkur munur á ráðuneytum í því efni.

4. Hefur þú gengist við siðareglunum með formlegum hætti, t.d. með skriflegri yfirlýsingu um að þú þekkir reglurnar og hyggist starfa eftir þeim?

Alls svöruðu 90% þátttakenda því til að þeir hefðu ekki gengist við siðareglunum með formlegum hætti og virðist það því meginreglan. Þegar svörin voru greind eftir ráðuneytum kom lítill munur í ljós og sömuleiðis þegar þau voru greind eftir ábyrgðarstöðu svarenda. Erfitt er því að draga ályktanir af þeirri staðreynd að 10% þátttakenda töldu sig hafa gengist við siðareglunum með formlegum hætti. Hugsanlega hafa þessir einstaklingar hér verið að vísa til þess að þeir hafi undirritað drengskaparheit eða trúnaðaryfirlýsingu um þagmælsku þegar þeir hófu störf.

Æskilegt að starfsfólk gangist við siðareglum með formlegum hætti

Vert er að geta þess að „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ kveða ekki á um að starfsfólk ráðuneytanna undirgangist þær með formlegum hætti. Í álit meirihluta allsherjarnefndar um það frumvarp til laga sem siðareglurnar byggja á er engu að síður gert ráð fyrir „að þeir starfsmenn sem starfa hjá viðkomandi stofnun gangist undir þær hvort sem þeir eru ráðnir til lengri eða skemmri tíma eða í hlutastarf“. Að mati Ríkisendurskoðunar má telja slíka undirritun viðeigandi enda felur hún ekki aðeins í sér staðfestingu á því að starfsmenn hafi lesið og kynnt sér reglurnar heldur líka siðferðilega skuldbindingu á því að þeim verði fylgt.

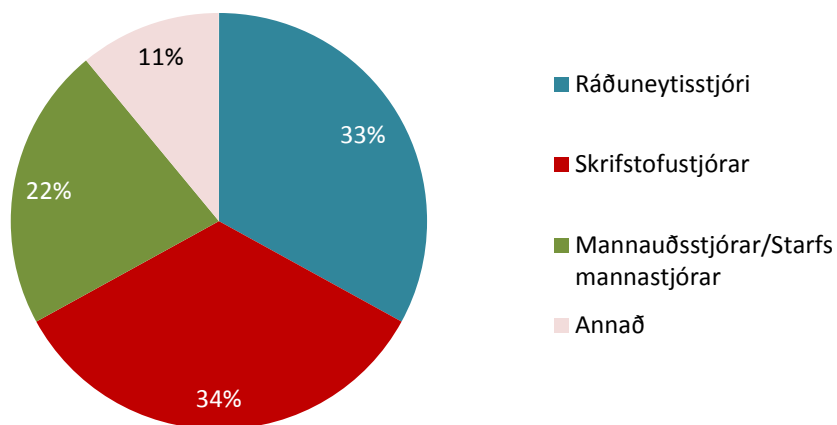
5. Er þér kunnugt um hvaða stjórnandi (stjórnendum) ráðuneytisins er ætlað að kynna starfsfólki siðareglurnar og sjá til þess að þær séu eðlilegur þáttur í starfi ráðuneytisins?

Óljós ábyrgð

Einingis 27% þátttakenda töldu sig vita hvaða stjórnandi hefði þetta hlutverk með höndum en 73% svöruðu spurningunni neitandi. Þeir sem sögðu að sér væri kunnugt um hvaða stjórnandi/stjórnendur hefðu þetta hlutverk voru beðnir um að tilgreina

starfsheiti hans/þeirra og nefndu flestir skrifstofustjóra (34%), ráðuneytisstjóra (33%) og mannauðsstjóra/starfsmannastjóra (22%). Þessi svör (sjá mynd 4.4) virðast endurspeglja þá staðreynd að reglurnar sjálfar kveða hvorki á um það hvaða stjórnandi skuli bera ábyrgð á að kynna þær og sjá til þess að þær séu eðlilegur þáttur í starfsemi ráðuneytanna né að ráðuneytunum beri að skipa sérstaka ábyrgðarmenn sem hafi slíkt hlutverk. Að mati Ríkisendurskoðunar þarfnast þetta mál sérstakrar skoðunar.

4.4 Stjórnendur sem þátttakendur töldu ábyrga fyrir kynningu siðareglna o.fl.

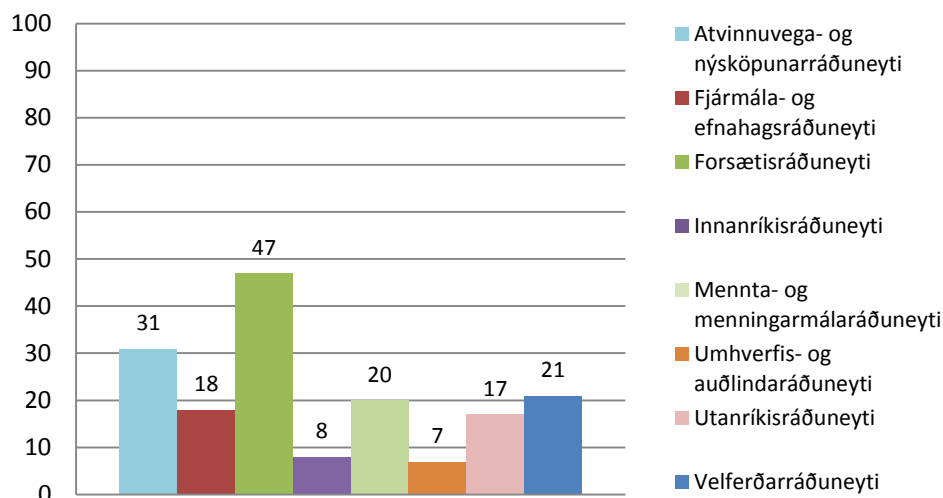


6. Veistu til þess að stjórnendur ráðuneytisins fylgdist með því að starfsfólk fari eftir siðareglunum og bregðist við ef þörf krefur?

Einungis 19% þátttakenda töldu sig vita til þess að slíkt væri gert. Þegar svörin voru greind eftir ráðuneytum kom í ljós að forsætisráðuneyti skar sig úr hvað þetta varðar en 47% þátttakenda ráðuneytisins kváðust vita til þess að stjórnendur fylgdust með því að farið væri eftir siðareglunum og brygðust við ef ástæða þætti til. Í hinum ráðuneytum var þetta hlutfall á bilinu 7–30%. Hér má einnig telja að mikið skorti á samhæfingu innan ráðuneytanna (sjá mynd 4.5).

Ekki fylgst með því að starfsfólk fari eftir siðareglum

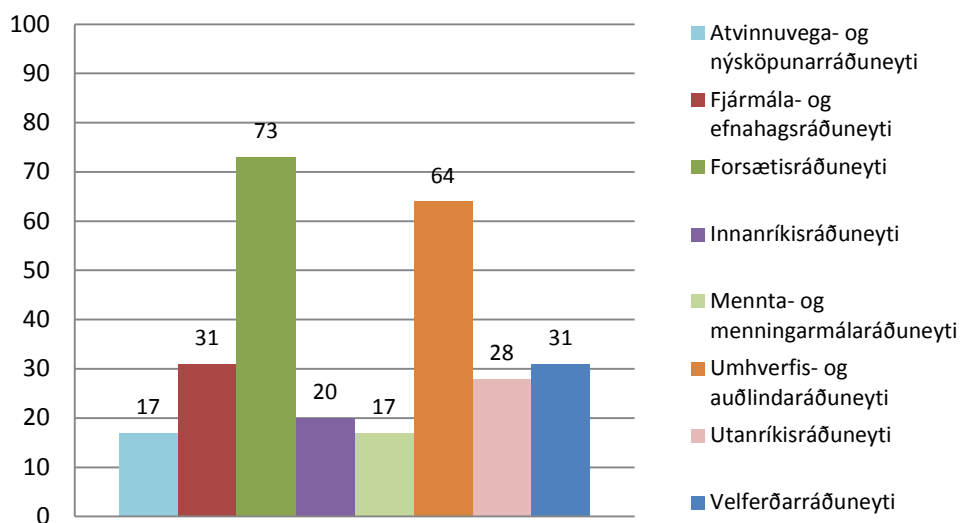
4.5 Hlutfallsleg skipting þeirra sem svöruðu játandi eftir ráðuneytum (%)



7. Telur þú að kynning og framfylgd ráðuneytisins á siðareglunum sé fullnægjandi?

Miðað við svör við framangreindum spurningum Ríkisendurskoðunar kemur ekki á óvart að einungis 31% þátttakenda taldi að kynning og framfylgd ráðuneytis síns á siðareglunum væri fullnægjandi. Meirihluti þeirra (69%) taldi að svo væri ekki. Þegar svörin voru greind eftir ráðuneytum kom í ljós að 73% þátttakenda frá forsætisráðuneyti og 64% frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti töldu kynningu og framfylgd síns ráðuneytis fullnægjandi. Þessi ráðuneyti skáru sig verulega úr hvað þetta varðar. Á hinn bóginn töldu einungis 17% þátttakenda frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, 17% frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og 20% frá innanríkisráðuneyti að kynning og framfylgd ráðuneytis síns væri fullnægjandi. Þessi niðurstaða (sjá mynd 4.6) rímar vel við þau svör sem fengust við spurningu 3 hér að framan.

4.6 Hlutfallsleg skipting þeirra sem svöruðu játandi eftir ráðuneytum (%)



Í þessari spurningu var fólki gefinn kostur á að koma með athugasemd ef það vildi útskýra svar sitt nánar og nýtti 51 þátttakandi sér þann möguleika. Nefndu 10 að þeir töldu að kynna þyrfti reglurnar betur, 14 töldu að eftirfylgni með þeim væri ábótavant og nefndu í því sambandi að það þyrfti að minna oft á þær, rifja þær reglulega upp og ræða þær. Þá mættu þær vera sýnilegri og e.t.v. mætti ræða þær í starfsmannasamtölum. Nokkrir töldu upphaflega kynningu hafa verið góða en nefndu að henni hefði ekkert verið fylgt eftir og því mætti endurtaka hana og jafnvel leggja fyrir raunhæf verkefni. Þá töldu nokkrir að löng hefð væri fyrir faglegum vinnubrögðum innan síns ráðuneytis og að mikil umræða færi fram innan þess um efni siðareglanna. Nokkrir nefndu líka að almennt færi fólk að stjórnsýslulögum og öðrum lögum en að siðareglur væru ágæt viðbót við þau. Þá hefði fólk undirritað drengskaparheit við ráðningu sem viðkomandi teldi jafngilda því að gangast við siðareglunum.

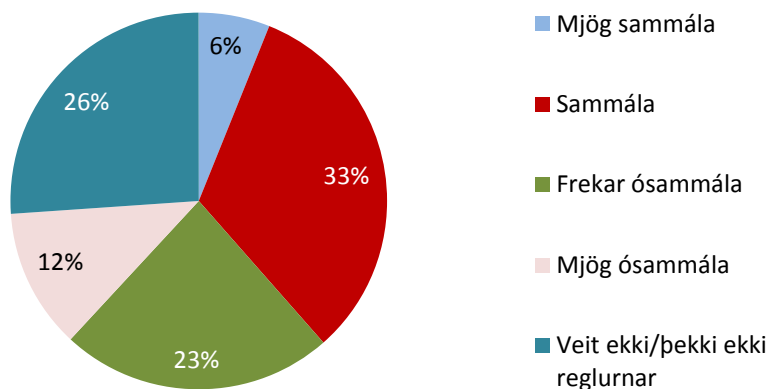
Að mati Ríkisendurskoðunar bera svör og athugasemdir vegna þessarar spurningar með sér vilja þeirra starfsmanna sem í hlut áttu til að fá aukna fræðslu um siðareglurnar og að gefa þeim aukið vægi í starfsemi ráðuneytanna.

8. Hversu sammála ertu eftirfarandi fullyrðingu: „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ hafa stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð innan þess ráðuneytis þar sem ég starfa.

Svör við þessari spurningu vekja óneitanlega athygli en samkvæmt þeim voru einungis 39% þátttakenda sammála eða mjög sammála því að siðareglurnar hefðu stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð innan ráðuneytis síns. Nánast jafn margir eða 35% voru frekar eða mjög ósammála þessari fullyrðingu og þá vekur hátt hlutfall þeirra sem ekki voru vissir í sinni sök (26%) nokkra athygli (sjá mynd 4.7).

Efasemdir um að siðareglurnar hafi stuðlað að faglegri vinnubrögðum

4.7 „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ hafa stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð innan þess ráðuneytis þar sem ég starfa.



Þegar svör við þessari spurningu voru greind eftir ráðuneytum kom verulegur munur í ljós. Einungis 29% þátttakenda atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og 16% þátttakenda innanríkisráðuneytis reyndust sammála eða mjög sammála því að siðareglurnar hefðu stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð innan ráðuneytanna meðan 73% þátttakenda forsætisráðuneytis voru þeirrar skoðunar. Hér sem víðar bendir því margt til þess að verulega skorti á samhæfingu innan ráðuneytanna. Séu svör við þessari spurningu lesin saman við önnur svör kemur einnig í ljós afgerandi fylgni milli þess að þekkingu reglurnar vel og hafa fengið góða kynningu á þeim á vinnustað og þeirrar skoðunar að þær hafi komið að tilætluðum notum.

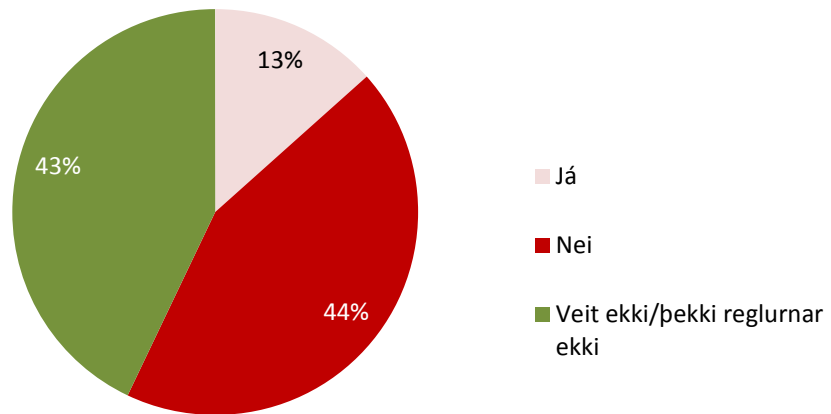
Verulegur skoðanamunur milli ráðuneyta

9. Telurðu þörf á að breyta gildandi siðareglum að einhverju leyti?

Einungis 13% þátttakenda töldu þörf á því að breyta „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ en tæpur helmingur (44%) taldi ekki þörf á því. Álíka margir (43%) svöruðu „Veit ekki/þekki ekki reglurnar“. Erfitt er að draga víðtækar ályktanir af þessum tölum (sjá mynd 4.8) en þó gefa þær vísbindingu um að almennt ríki nokkur sátt um reglurnar meðal þeirra sem hafa kynnt sér þær. Sérstaka athygli vekur þó hve hátt hlutfall þátttakenda tók ekki afstöðu til þess hvort breyta þurfi reglunum að einhverju leyti. Sú hlutfallstala svarar raunar til þess hóps sem svaraði spurningu 1 á þá leið að hann þekkti siðareglurnar lítið eða ekki, þ.e. 43% svarenda.

Ekki talin þörf á að breyta reglunum

4.8 Telurðu þörf á að breyta gildandi siðareglum að einhverju leyti?



Í þessari spurningu gafst þátttakendum tækifæri til að koma með athugasemdir og gefa þannig nánari skýringu á svari sínu. Alls nýttu 39 manns sér það tækifæri. Meðal þeirra athugasemda sem bárust má geta þess að sjö þátttakendur tóku fram að reglurnar mættu vera skýrari og nefndu þá að skerpa þyrfti á tilteknum atriðum auk þess sem reglurnar mættu vera ítarlegri, nákvæmari og jafnvel þyrfti að kveða fastar að orði en gert er. Sex þátttakendur minntust á nauðsyn þess að reglurnar væru endurskoðaðar reglulega og fjórum þátttakendum þótti reglurnar óþarfar. Einn þeirra nefndi að þar sem þær væru almenns eðlis hefðu þær ekki hagnýtt gildi. Þá taldi annar að úrræði skorti þegar starfsmenn yrðu varir við það að reglunum væri ekki fylgt. Einum þátttakanda fannst reglurnar of langar og öðrum þótti hluti þeirra ganga of nærri persónufrelsi manna, þ.e. utan vinnutíma. Þá töldu þrír þátttakendur rétt að þessar reglur giltu einnig um ráðherra og að gætt væri betur að mörkum stjórn mála og stjórnsýslu.

Þessi margvíslegu svör bera með sér að starfsmenn ráðuneytanna hafa skoðun á siðareglunum og telur Ríkisendurskoðun ómaksins vert að nýta sjónarmið þeirra til umræðna um þær, eðli þeirra og tilgang.

4.2 Viðhorf stjórnenda ráðuneytanna til siðareglanna

Eins og fram hefur komið benda niðurstöður þeirrar viðhorfskönnunar sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins (sbr. kafla 4.1) til þess að ýmislegt hafi misfarist í fræðslu og eftirfylgni með „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ og að almennri þekkingu á þeim sé ábótavant. Þetta er þó breytilegt eftir ráðuneytum, eins og fyrr segir. Þá benda niðurstöðurnar til þess að ábyrgð á málaflokknum sé óljós innan ráðuneytanna.

Til að afla nánari upplýsinga um þessa þætti fylgdi Ríkisendurskoðun viðhorfskönnun sinni eftir með skriflegum spurningalista sem sendur var stjórnendum allra ráðuneyta 9. september 2014. Þar voru nokkrar af helstu niðurstöðum viðhorfskönnunarinnar reifaðar og ráðuneytin spurð nánar um innleiðingu, framfylgd og eftirfylgni með „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“.

Visbendingar um að fræðsla og eftirfylgni hafi misfarist

Könnun á viðhorfi stjórnenda

4.2.1 Innleiðing og kynning

Í fyrsta lagi voru stjórnendur ráðuneytanna spurðir um það hvernig staðið hefði verið að innleiðingu og kynningu á siðareglunum innan hvers ráðuneytis. Einnig var spurt hvort markvisst hefði verið unnið með þær, t.d. með reglulegum fræðslufundum, námskeiðum eða kynningum og hvort einhver framtíðaráform hefðu verið gerð um hvernig halda skyldi reglunum á lofti í daglegum störfum þeirra. Loks var spurt hvort einhver tilgreindur stjórnandi hefði það hlutverk að kynna starfsfólki siðareglurnar og sjá til þess að þær séu eðlilegur þáttur í starfsemi ráðuneytis síns.

Samkvæmt svörum ráðuneytanna er nokkuð skýrt hver ber ábyrgð á því að kynna starfsfólki siðareglurnar, en það munu einkum vera ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar og mannauðsstjórar. Í svörunum var á hinn bóginn lítið sem ekkert minnst á ábyrgð umfram það enda virðist það vera almennur skilningur stjórnenda ráðuneytanna að áframhaldandi fræðsla skuli vera á vegum Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins.

Ábyrgð á kynningu siðareglanna talin skýr

Af svörum ráðuneytanna að dæma fór fram umfangsmikil kynning á siðareglunum í aðdraganda setningar þeirra og fyrst í kjölfarið. Meðal annars kemur fram að samráð hafi verið haft við starfsfólk Stjórnarráðsins við gerð reglnanna, drög að þeim hafi verið kynnt ráðuneytunum og óskað eftir athugasemdum. Þá hafi starfsfólki allra ráðuneyta staðið til boða að sækja vinnustofur um reglurnar og einnig hafi starfsmenn forsætisráðuneytis kynnt reglurnar á starfsmannafundum í a.m.k. fjórum ráðuneytum.

Þegar á heildina er lítið virðist þessari kynningu ekki hafa verið fylgt eftir með markvissum hætti og sjálf hafa ráðuneytin ekki staðið fyrir reglulegum fræðslufundum, námskeiðum eða kynningu á reglunum fyrir starfsfólk sitt. Slík kynning virðist einkum bundin við nýliðafræðslu sem Stjórnsýsluskólinn hefur boðið upp á og þá kynningu sem nýir starfsmenn fá við upphaf starfstímans en þá fá þeir afhent útprentað eintak af siðareglunum. Siðareglurnar er einnig að finna í gæðahandbók eða starfsmannahandbók ráðuneytanna og á innra neti þeirra auk þess sem fimm ráðuneyti kváðust hafa hengt þær upp á áberandi stöðum á vinnustað.

Eftirfylgni með siðareglunum ómarkviss

Þess ber að geta að tvö ráðuneyti skáru sig nokkuð úr heildinni þegar kom að þessum málum en fram kom í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að þar bæri enginn tiltekinn stjórnandi ábyrgð á siðareglunum. Frá stofnun þess 1. september 2012 hefði ekki heldur verið haldin sérstök kynning á reglunum og fram til þessa hefði ekki verið unnið markvisst með þær í ráðuneytinu. Ráðuneytið kvaðst þó stefna að því að vinna að mannauðsmálum haustið 2014 og yrði þá m.a. skoðað með hvaða hætti koma mætti kynningu og eftirfylgni með siðareglunum inn í verkferla þess.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur á hinn bóginn unnið markvisst með siðareglur starfsfólks Stjórnarráðsins. Kvaðst ráðuneytið m.a. hafa farið yfir reglurnar með ítarlegum hætti á starfsmannafundi í maí 2014 og hafi þar farið fram umræða um innihald þeirra og þýðingu. Ráðuneytið kvaðst miða við að reglurnar verði kynntar reglubundið á starfsmannafundi einu sinni á ári og oftast ef ástæða væri til en lítið er á kynningararnar sem hluta af fræðslu- og starfsþróunarátætlun þess. Að sögn þess eru siðareglurnar hluti af starfsskyldum starfsmanna og í starfslýsingum þeirra kemur fram að þeir skuli þekkja þær og fara eftir þeim. Auk þessa kvaðst ráðuneytið hafa í skoðun hvernig

Siðareglurnar álitnar hluti af starfsskyldu fólks

best megi tryggja þekkingu á siðareglunum og hvort námskeið um siðareglur eigi að vera hluti af símenntun starfsmanna.

Framangreind svör staðfesta þær niðurstöður viðhorfskönnunar Ríkisendurskoðunar meðal starfsfólks Stjórnarráðsins að ráðuneytin hafi staðið misjafnlega að þessum málum. Þá ríma svörin vel við þær niðurstöður að misbrestur hafi orðið í kynningu, fræðslu og eftirfylgni með siðareglunum eftir að þær voru settar.

Eins og fram kom í kafla 3.3 liggur ábyrgð á fræðslu um siðareglur og almennar starfskyldur starfsmanna Stjórnarráðsins í reynd á tveimur stöðum, hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti sem fer með starfsmannahald og mannauðsmál ríkisins og forsætisráðuneyti sem samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta fer með málefni er varða siðareglur ráðherra og starfsfólks Stjórnarráðs Íslands. Af þeim sökum telur Ríkisendurskoðun afar mikilvægt að þessi ráðuneyti hafi með sér virkt samráð og samstarf um fræðslu um siðareglur fyrir opinbera starfsmenn. Þá veltir stofnunin fyrir sér hvort ekki felist í því meira hagræði og aukin skilvirkni að eitt ráðuneyti beri ábyrgð á allri fræðslu og endurmenntun í tengslum við siðareglur í opinberri stjórnáslu. Þar sem forsætisráðuneyti er ætlað að fara með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðsins væri ráðlegt að slík fræðsla færi t.d. fram á vegum Stjórnásluskóla Stjórnarráðsins sem forsætisráðuneyti hefur umsjón með.

Ábyrgð á fræðslu um siðareglur liggur hjá tveimur ráðuneytum

4.2.2 Eftirlit

Í öðru lagi spurði Ríkisendurskoðun ráðuneytin um það hvernig staðið væri að eftirliti með því að siðareglunum væri fylgt. Spurt var hvort ráðuneytin fylgdust með því að starfsfólk færi eftir reglunum og ef svo væri með hvaða hætti það væri gert. Þá var spurt hvort einhver viðurlög væru við broti á siðareglum og hvort upp hefðu komið mál innan ráðuneytanna sem tengdust broti á siðareglunum eða túlkun á þeim.

Ekkert ráðuneyti kvaðst hafa formlegt eftirlit með því að starfsfólk færi eftir siðareglunum. Mörg þeirra bentu auk þess á að þar sem reglurnar mæli ekki fyrir um viðurlög komi eingöngu til greina að beita ákvæðum starfsmannalaga vegna brota starfsfólks á starfsskyldum sínum. Eftir atvikum og eðli máls gætu brot á siðareglum þó farið saman við slíkt. Tvö ráðuneyti tóku fram að litið væri á siðareglurnar sem hluta af því regluverki sem gildi um störf Stjórnarráðsins, að þær væru hluti af starfsskyldum starfsfólks og að þeim bæri að fylgja. Þá kom fram í svörum tveggja ráðuneyta að litið væri á reglurnar sem leiðarvísi og hvatningu til starfsfólks um að velja upp siðferðilegum hliðum starfsins. Þær væru til þess ætlaðar að efla fagleg vinnubrögð og styrkja dómgreind starfsmanna en ekki að koma í stað hennar.

Í svörum nokkurra ráðuneyta var greint frá því að upp hefðu komið atvik þar sem reynt hefði á siðareglurnar og túlkun þeirra. Má þar nefna tilvik þar sem ástæða þótti til að ræða við starfsmann vegna mögulegra hagsmunatengsla. Í kjölfar þess voru tiltekin verkefni flutt frá honum til annars starfsmanns ráðuneytisins til að fyrirbyggja árekstra. Í öðru tilviki var starfsmanni veitt tiltal eftir að hann hafði nýtt upplýsingar fengnar í starfi til þess að aðstoða vin sinn og einnig var starfsmanni í einu tilviki veitt tiltal vegna þess að hann notfærði sér stöðu sína innan ráðuneytis til að ganga einkaerinda fyrir vin sinn. Eitt ráðuneyti nefndi tilvik þar sem framkoma starfsmanna

Ekkert formlegt eftirlit með framfylgd við siðareglur

Reynt hefur á siðareglurnar og túlkun þeirra

og samskipti við aðra starfsmenn og/eða utanaðkomandi aðila þóttu ámælisverð og var þeim veitt tiltal. Þá kom fram í svörum nokkurra ráðuneyta að reglulega reyni á túlkun reglnanna, t.d. varðandi það að þiggja gjafir eða þegar starfsmenn að fyrra bragði upplýsa um mögulega hagsmunaaðreksa eða vanhæfi í tilteknum málum.

Að mati Ríkisendurskoðunar benda þessi svör til þess að ráðuneytin hafi að einhverju leyti virkjað siðareglurnar í daglegum störfum sínum. Jafnframt benda þau og aðrar niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar til þess að heppilegt gæti verið fyrir ráðuneytin að skipa innan sinna vébanda sérstakar siðanefndir sem hefðu m.a. það hlutverk að standa fyrir siðferðilegri umræðu innan ráðuneytanna, veita starfsmönnum og stjórnendum ráð um það hvernig bregðast skuli við siðferðilegum álitamálum og fjalla um og gefa eftir atvikum álit á ábendingum eða kærnum sem berast til þeirra um brot á siðareglum. Mikilvægt er að slíkar nefndir væru sjálfstæðar og óháðar yfirstjórn ráðuneytanna. Þá þyrftu þær að mati Ríkisendurskoðunar ekki að rýra fræðsluhlutverk Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðs Íslands, ráðgefandi hlutverk samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna eða eftirlitshlutverk umboðsmanns Alþingis.

Siðareglurnar að einhverju leyti virkar innan ráðuneytanna

4.2.3 Reynsla af siðareglunum

Í þriðja lagi spurði Ríkisendurskoðun um mat stjórnenda á því hvernig núverandi siðareglur hefðu reynst og hvort þær hefðu stuðlað að því að efla fagleg vinnubrögð og traust á stjórnsýslunni. Ef svo var ekki voru stjórnendur beðnir að svara hvað þyrfti helst að bæta. Þá var spurt um það hvort ráðuneytin hefðu nýtt sér heimild í lögum um Stjórnarráð Íslands til að útfæra siðareglurnar nánar eða hvort einhver áform væru um að gera það.

Í svörum ráðuneytanna kom fram að þeim þætti erfitt að meta hversu árangursríkar siðareglurnar hefðu reynst þegar litið er til faglegra vinnubragða og trausts til stjórnsýslunnar. Almenn reyndust þau þó jákvæð í garð siðareglanna og töldu mikilvægt að til væru slíkar reglur sem hefðu þessi markmið. Reglurnar gætu einnig haft góð áhrif, m.a. á samskipti milli starfsmanna, og þá hefðu þær að einhverju marki orðið til þess að starfsfólk ræddi sín á milli um atriði sem geta orkað tvímælis. Siðareglurnar voru því taldar góð viðbót við þau lög og reglur sem gilda um störf stjórnsýslunnar og fram kom í svörum ráðuneytanna að mikilvægt væri að þeim yrði haldið vel á lofti. Í því sambandi benti eitt ráðuneyti á að betra skipulag mætti vera á fræðslu um siðareglurnar fyrir þá starfsmenn sem ekki eru nýir í starfi.

Erfitt að meta árangur siðareglanna

Eitt ráðuneyti taldi að siðareglurnar væru almennt orðaðar en til þess að þær kæmu að sem mestu gagni þyrftu þær að vera sniðnar að aðstæðum starfsmanna á hverju sviði stjórnsýslunnar fyrir sig. Á hinn bóginn væri ekki víst að vandaðar og ítarlegar siðareglur leystu allan vanda þar sem stöðugt kæmu upp ný siðferðileg álitaefni. Öfugt við þetta taldi annað ráðuneyti æskilegt að þessar reglur væru samræmdar innan Stjórnarráðsins svo að tryggja mætti samræmda sýn og framfylgd í þessum málum.

Ólík sjónarmið um leiðir til úrbóta

Út frá þeim vangaveltum er athyglisvert að sjá að ekkert ráðuneyti segist hafa útfært siðareglurnar nánar og engin áform eru uppi um slíkt innan Stjórnarráðsins. Þó kom fram að utanríkisráðherra hefði sett starfsmönnum utanríkisþjónustunnar sérstakar [siðareglur](#) árið 2009. Þær eru sumu leyti ítarlegri en siðareglur starfsfólks Stjórnar-

ráðsins sem komu síðar og taka sérstaklega mið af verkefnum ráðuneytisins. Þá geyma þær útskýringar á einstökum hugtökum og vísanir í lög og reglur sem málið varðar. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessar reglur gott dæmi um það hvernig einstök ráðuneyti gætu útfært siðareglurnar með hliðsjón af sérstökum verkefnum og aðstæðum sínum.

4.2.4 Starfsmenn Rekstrarfélags Stjórnarráðsins

Að lokum voru ráðuneytin spurð um ræstingafólk og verktaka sem starfa innan ráðuneytanna en teljast ekki til starfsfólks þeirra, þ.e. hvort sá hópur fái kynningu á siðareglunum og hvort hann taki almennt sama þátt og annað starfsfólk í fræðslu, þjálfun og öðru því sem varðar framfylgd við siðareglurnar.

Öll ráðuneytin nema forsætisráðuneyti bentu á að þessi hópur væri ekki í ráðningarsambandi við ráðuneytin og teldist því ekki til starfsfólks þeirra. Þetta væru starfsmenn Rekstrarfélags Stjórnarráðsins og því hefðu ráðuneytin ekki boðvald yfir þeim. Í forsætisráðuneyti er hluti þessara starfsmanna reyndar á vegum Rekstrarfélagsins en aðrir teljast til starfsmanna ráðuneytisins. Þar er um að ræða umsjónarmann í eldhúsi og fjóra öryggisverði en auk þess starfar í ráðuneytinu einn lögreglumaður frá embætti Ríkislögreglustjóra. Að sögn forsætisráðuneytis taka þessir starfsmenn sama þátt og annað starfsfólk í fræðslu, þjálfun og kynningum auk þess að fá sömu nýliðaupp lýsingar, þ.m.t. um siðareglurnar. Ráðuneytið kvaðst hafa boðið út ræstingar fyrir nokkrum árum og þar sé um verktaka að ræða sem ekki taka þátt í reglubundinni fræðslu og starfsmannafundum. Á hinn bóginn séu strangar kröfur gerðar til þeirra varðandi þagmælsku, trúnað, sakavottorð o.s.frv.

Ríkisendurskoðun beindi þeim spurningum til Rekstrarfélags Stjórnarráðsins hvort þeir starfsmenn sem heyra undir það fái kynningu á siðareglum og hvort félagið telji hópinn heyra undir „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“ eða eingöngu undir „Almennar siðareglur starfsmanna ríkisins“. Í svörum Rekstrarfélagsins kom fram að það hefði á sínum vegum rekstraraðila í mótuneyti og öryggisgæslu sem samið væri sérstaklega við en hvað varðar ræstingafólk sem starfar innan ráðuneytanna þá væri farið reglulega yfir siðareglur og hvernig þær tengjast starfi ræstinga. Taldi framkvæmdastjóri Rekstrarfélagsins að siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins ættu við um þessa starfsmenn. Í svari framkvæmdastjórans kom einnig fram að ræstingafólk skrifi undir trúnaðaryfirlýsingu í ráðningarsamningi og þá kvað hann engin dæmi hafa komið upp um brot á siðareglum innan þessa hóps.

Ríkisendurskoðun áréttar í þessu sambandi mikilvægi þess að þessum hópi starfsmanna séu kynntar þær siðareglur sem um störf þeirra gilda. Starfsfólk sem sinnir t.d. ræstingu og tölvuþjónustu hefur eðli starfs síns vegna víðtækari aðgang að aðstöðu og eftir atvikum gögnum ráðuneytanna en flestir aðrir starfsmenn. Því er mikilvægt að það sé með markvissum og reglubundnum hætti frætt um allar þær reglur sem gilda um starfssvið þess, þ.m.t. „Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“.

Hópur fólks starfar innan ráðuneytanna en telst ekki til starfsfólks þeirra

Tryggja þarf reglubundna kynningu og fræðslu

Viðauki 1

Almennar siðareglur

starfsmanna ríkisins

Í því skyni að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnarsýslunni 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 stjórnarsýsluna.

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 stjórnarsýsluna, 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 stjórnarsýsla 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 stofnun
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 hagsmunaárekstra
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 Árnason

Viðauki 2

Nr. 410/2012

3. maí 2012

SÍÐAREGLUR fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands.

Inngangur.

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

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 eðlilegar þáttur í starfi ráðuneytanna.

Í vafatilvikum sem upp kunna að koma má leita ráðgjafar hjá samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna, 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 stjórnarsýslan fari fram í samræmi við þessar síðareglur 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 síðareglum 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.

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

1. gr.

Vinnubrögð og samskipti á vinnustað.

- a. Samvinna, gagnkvæm virðing og lýðræðislegir stjórnarhættir einkenna starfs-umhverfi í Stjórnarráðinu.
- b. Starfsfólk Stjórnarráðsins gætir að mörkum stjórn mála og stjórnarsýslu.
- c. Starfsfólk vandar vinnubrögð og alla meðferð upplýsinga og skjala og gætir nauðsynlegs trúnaðar.
- d. Starfsfólk byggir ráðgjöf sína og ákvarðanir á bestu fáanlegum upplýsingum miðað við aðstæður. Faglegs mats sérfróðra aðila er aflað eftir því sem við á.
- e. Starfsfólk hefur forystu um úrlausn mála þegar það á við.

- f. 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. gr.

Háttsemi og framkoma.

- a. Starfsfólk Stjórnarráðsins dregur skýr mörk á milli einkalífs og opinberra skyldustarfa. Við notkun tölvupósts er tekið mið af þessari meginreglu.
- b. 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. gr.

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. gr.

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. gr.

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.

Jóhanna Sigurðardóttir.

Ragnhildur Arnljótsdóttir.

B-deild - Útgáfud.: 4. maí 2012



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is