

Apríl 2024



Handbók um siðareglur ráðherra

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Handbók um siðareglur ráðherra

0Bapríl 2024

for@for.is

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið/Siðfræðistofnun Háskóla Íslands

©2024 Forsætisráðuneytið/Siðfræðistofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9935-482-49-5

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| Inngangur | 6 |
| 1. gr..... | 7 |
| Almennt..... | 7 |
| Skýringar með einstaka stafliðum | 8 |
| Um a-lið..... | 8 |
| Um b-lið..... | 8 |
| Um c-lið..... | 9 |
| Um d-lið..... | 9 |
| 2. gr..... | 11 |
| Almennt..... | 11 |
| Skýringar með einstaka stafliðum | 12 |
| Um a-lið..... | 12 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið..... | 13 |
| Um b-lið..... | 14 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið..... | 15 |
| Um c-lið..... | 15 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið | 15 |
| Um d-lið..... | 16 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við d-lið | 17 |
| Um e-lið..... | 17 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við e-lið..... | 18 |
| Um f-lið..... | 18 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við f-lið..... | 18 |
| 3. gr..... | 19 |

| | |
|--|-----------|
| Almennt..... | 19 |
| Skýringar með einstaka stafliðum..... | 19 |
| Um a-lið..... | 19 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið..... | 20 |
| Um b-lið..... | 20 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið..... | 20 |
| Um c-lið..... | 21 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið..... | 21 |
| 4. gr..... | 22 |
| Almennt..... | 22 |
| Skýringar með einstaka stafliðum..... | 22 |
| Um a-lið..... | 22 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið..... | 23 |
| Um b-lið..... | 23 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið..... | 23 |
| 5. gr..... | 25 |
| Almennt..... | 25 |
| Skýringar með einstaka stafliðum..... | 26 |
| Um a-lið..... | 26 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið..... | 27 |
| Um b-lið..... | 27 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið..... | 28 |
| Um c-lið..... | 28 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið..... | 28 |
| Um d-lið..... | 29 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við d-lið..... | 29 |
| Um e-lið..... | 30 |

| | |
|---|-----------|
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við e-lið..... | 30 |
| 6. gr. | 31 |
| Almennt..... | 31 |
| Skýringar með einstaka stafliðum | 31 |
| Um a-lið..... | 31 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið..... | 32 |
| Um b-lið..... | 32 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið..... | 32 |
| Um c-lið..... | 33 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið..... | 33 |
| Um d-lið..... | 33 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við d-lið | 34 |
| 7. gr. | 35 |
| Almennt..... | 35 |
| Skýringar með einstaka stafliðum | 36 |
| Um a-lið..... | 36 |
| Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið..... | 36 |
| Um b-lið..... | 36 |
| Hagnýtt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið..... | 36 |

Inngangur

Ríkisstjórnin samþykkti þann 5. desember 2023 siðareglur ráðherra, nr. 1346/2023, sbr. 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Þær voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda þann 8. desember sama ár. Siðareglurnar veita leiðsögn um það hvers konar framgangna hæfir svo veigamiklu embætti en jafnframt gefa þær almenningi færi á að bera hegðun ráðherra saman við skráðar og útgefnar reglur. Þeim er ætlað að stuðla að trausti almennings á stjórnsýslunni.

Skráðar siðareglur útlista sérstakar skyldur og ábyrgð sem hvíla á tilteknum hópi fólks, í krafti ákveðins hlutverks eða verkefna sem skilgreina hópinn og veitir veita honum sérstöðu.

Siðareglur mótast því fyrst og fremst af samfélagslegu hlutverki þess hóps sem um ræðir og þeim sameiginlegu markmiðum sem einkenna þann ákveðna starfsvettvang. Þær endurspeglar tiltekin siðferðileg gildi sem liggja starfinu til grundvallar. Rík hefur er fyrir því að líta á siðareglur sem skuldbindingu hóps við sameiginleg gildi, markmið og hagsmuni. Með þeim er lagður fram mælikvarði á góða starfshætti og þar með viðmið fyrir gagnrýni.

Á Íslandi eru ráðherrar æðstu handhafar framkvæmdarvalds. Ráðherrar fara með vald í umboði Alþingis en hafa óbeint umboð frá almenningi. Sérstaða embættisins felst ekki aðeins í valdinu sem því fylgir. Segja má að embætti ráðherra feli í sér tvíþættar skyldur og tvenns konar ábyrgð. Ráðherrar hafa umboð til þess að framkvæma stjórnarstefnu og í því tilliti bera þeir pólitíska ábyrgð gagnvart kjósendum. En ráðherrar eru jafnframt æðstu yfirmenn stjórnsýslunnar, sem lýtur ströngum faglegum kröfum m.a. um hlutleysi og hlutlægni. Auk pólitískrar ábyrgðar þurfa ráðherrar því að hafa í heiðri faglegar skyldur sem embættismenn.

Hver og einn ráðherra gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir siðareglum ráðherra. Ráðherra getur í vafatilvikum leitað ráðgjafar hjá forsætisráðuneytinu, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 115/2011 og er ráðgjöf veitt í trúnaði, sbr. 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Handbók þessi er samin af Siðfræðistofnun Háskóla Íslands að beiðni forsætisráðuneytisins og í samvinnu við ráðuneytið. Í handbókinni eru settar fram skýringar á siðareglum ráðherra ásamt raunhæfum dæmum um túlkun þeirra. Bæði er leitast við að gera grein fyrir siðferðilegri þýðingu einstakra greina og útlista hvaða kröfur þær fela í sér. Markmið með handbókinni er að veita ráðherrum leiðbeiningar um efni siðareglanna til að styðja við siðferðilega umhugsun.

1. gr.

Frumskyldur

- a. Ráðherra hefur almannahagsmuni ávallt að leiðarljósi í störfum sínum.
- b. Ráðherra hefur í heiðri lýðræðisleg gildi, mannréttindi og meginreglur réttarríkisins.
- c. Ráðherra starfar í anda gagnsæis, sannsögli, ábyrgðar og heilinda.
- d. Ráðherra sinnir starfi sínu af alúð, trúmennsku og heiðarleika. Hann beitir því valdi er fylgir embættinu á grundvelli laga og stjórnarskrár af hófsemi og sanngirni og án tillits til eigin hagsmuna.

Almennt

Þótt ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, séu fáorð um verkefni og stöðu ráðherra er óumdeilt í stjórnskipan landsins að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands fara með æðsta framkvæmdarvald hver á sínu sviði eins og tekið er fram í 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Þá telst það ótvíræð stjórnskipunarvenja í íslenskum rétti að ráðherrar og ríkisstjórn sitji í umboði Alþingis. Reglan, sem jafnan er nefnd þingræðisreglan, felur í sér að þeir einir geti gegnt ráðherraembætti sem njóti trausts meirihluta Alþingis. Líkt og fyrr greinir er með siðareglum lagður fram mælikvarði á góða starfshætti og viðmið fyrir gagnrýni. Siðareglur ráðherra og þær skyldur sem í þeim felast eru því meðal þeirra sjónarmiða sem þingmenn ættu að taka tilliti til er þeir vega og meta traust sitt í garð einstaka ráðherra. Að sama skapi geta siðareglur veitt ráðherra leiðsögn um það hvenær kunni að vera fyrir hendi siðferðileg ástæða til þess að íhuga stöðu sína, óháð tilfallandi stuðningi meirihluta Alþingis.

Samkvæmt þingræðisreglunni, sem birtist í 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, er grundvöllur lýðræðislegs umboðs ráðherra hjá Alþingi, sem aftur fer með vald sitt í umboði kjósenda. Ráðherrar eru fulltrúar hins lýðræðislega valds og af því leiða ákveðnar frumskyldur sem ráðherra ber að hafa að leiðarljósi í embættisverkum sínum.

Með frumskyldum er átt við almenn grundvallarviðmið sem eru óaðskiljanleg frá hugmyndum um réttmæti yfirvalds í lýðræðissamfélagi. Önnur ákvæði siðareglanna taka mið af og endurspeglar þessar frumskyldur og útlista þær nánar í sumum tilfellum. Þessi almennu viðmið varða frumskuldbindingu við almannahagsmuni, grunngildi lýðræðis og réttarríkisins, heilindi, gagnsæi og ábyrgð.

Skýringar með einstaka stafliðum

Um a-lið

Frumskylda stjórnvalda er við almannahagsmuni. Þessi hugmynd um réttmætt yfirvald er tímalaus og óháð stjórnarformum. Valdhöfum ber að stjórna í þágu almannahagsmuna en ekki í eigin þágu eða annarra sérhagsmuna.

Stjórnsmál snúast vitaskuld í eðli sínu um ágreining eða ólíkar túlkanir á því í hverju almannahagsmunir felast og hvaða leiðum beri að fylgja að því markmiði. Almannahagsmunir eru því ekki fyrir fram skilgreindir eða gefin stærð og kunna reyndar að stangast á við ríkjandi viðhorf almennings á hverjum tíma. Hins vegar felur skuldbinding við almannahagsmuni í sér formleg viðmið, um meðferð valds og góða stjórnarhætti, sem öðlast skýrt leiðsagnargildi þegar þau eru sett í samhengi við stjórnarform, stjórnskipunarlög og siðferðileg grunnviðmið sem stjórnsmálamenning byggir á.

Skuldbinding við almannahagsmuni felur það í sér að beita dómgreind til þess að meta hvar almannahagsmunir liggja í einstökum málum og gæta þess að láta ekki önnur sjónarmið, þ.m.t. pólitíska hagsmuni, skyggja á það markmið að þjóna almannahagsmunum.

Um b-lið

Ráðherra gengst undir skuldbindingu við lýðræðisleg gildi, mannréttindi og meginreglur réttarríkisins. Hér er um að ræða þær grundvallarhugmyndir sem íslensk stjórnskipun byggir á. Í lýðræðisþjóðfélagi sækja stjórnvöld umboð sitt til fólksins sem er uppspretta valdsins. Borgararnir taka sameiginlegar ákvarðanir um almannahagsmuni á jafnréttisgrundvelli með kosningu, sem útheimtir hagstæð skilyrði fyrir almenna, opna og málefnalega rökræðu um markmið og leiðir.

Lýðræðissamfélag samanstendur af ólíkum hagsmunum og rúmar fjölbreytt sjónarmið. Þess vegna felur skuldbinding við lýðræðisleg gildi m.a. í sér að ráðherra taki tillit til þessa samfélagslega veruleika, virði jafnræðissjónarmið og mikilvægi frjálsra og upplýstra skoðanaskipta. Ráðherra ber einnig að virða getu almennra borgara til þess að rækja sínar lýðræðislegu skyldur, svo sem með aðgengi að mikilvægum upplýsingum.

Samkvæmt hugmyndinni um réttarríki skulu stjórnvöld fylgja almennum og fyrirsjáanlegum leikreglum. Ráðherra getur því ekki beitt valdi sínu af geðþótta eða með yfirgangi. Ráðherra skal jafnframt vera meðvitaður um sjónarmið valdtemprunar og virða aðhaldshlutverk Alþingis, eftirlitsstofnana og fjölmiðla.

Um c-lið

Í staflíðnum er kveðið á um þau grunngildi sem ráðherrum ber að hafa að leiðarljósi. Þeim ber að starfa í anda gagnsæis, sannsögli, ábyrgðar og heilinda.

Til þess að almenningur, fjölmiðlar og Alþingi geti veitt stjórnvöldum lýðræðislegt aðhald og tryggt virka pólitíska ábyrgð er nauðsynlegt að gagnsæi ríki um störf stjórnvalda. Eðli málsins samkvæmt er ekki hægt að leggja mat á, gagnrýna eða mynda sér upplýsta skoðun á háttsemi eða ákvörðunum sem leynt fara. Að sama skapi er sannsögli forsenda málefnalegrar umræðu og þar með forsenda heilbrigðrar lýðræðismenningar.

Í lýðræðissamfélagi eru stjórnvöld ábyrg gagnvart kjósendum og siðferðileg réttlætning lýðræðis sem stjórnarforms veltur einmitt að hluta til á þessari ábyrgð. Sú hæfni að geta verið ábyrg gerða okkar er nauðsynleg undirstaða siðferðis og jafnframt forsenda trausts í mannlegum samskiptum. En auknu valdi fylgir jafnframt ríkari ábyrgð. Þannig eru gerðar sérstakar kröfur til stjórnenda og leiðtoga bæði hvað varðar ábyrgðarkennd og fyrirsvor. Traust almennings gagnvart stjórnvöldum veltur á trúverðugleika þeirra sem starfa í stjórnámálum, einkum trúverðugleika þeirra sem gegna æðstu embættum. Trúverðugleiki felst ekki síst í virkum skilningi á þeirri ábyrgð sem fylgir því að gegna forystuhlutverki og birtist bæði í ábyrgri framgöngu en einnig í fúsleika til þess að gangast við ábyrgð, með viðeigandi hætti, þegar svo ber undir. Þegar traust almennings er annars vegar geta einstaklingar ekki vikið sér undan ábyrgð án þess að trúverðugleiki stjórnvalda og stjórnkerfis líði fyrir.

Heilindi er sá eiginleiki að sýna heiðarleika staðfastlega í leik og starfi, hafa sterka siðferðiskennd og bera viðeigandi hagsmuni fyrir brjósti í breytni sinni. Eftir orðsins hljóðan byggir hugmyndin um heilindi á því að manneskja sé heil í framgöngu og viðskiptum. Hún kemur hreint fram og fer ekki leynt með ásetning sinn og hollustu. Í þessu samhengi felast heilindi í því að skuldbinding við almannahagsmuni sé einlæg, heil og óskipt. Sem slík er hugmyndin uppistöðuþáttur trúverðugleika stjórnvalda sem aftur er meginundirstaða trausts almennings gagnvart stjórnkerfinu.

Um d-lið

Ráðherraembætti er valdastaða og virðingarstaða en hlutverkið felst þó fyrst og fremst í þjónustu við almannahagsmuni. Þessi skilningur á hlutverki og skyldum æðstu handhafa framkvæmdavalds á sér djúpar rætur í sögu þeirra hugmynda sem mótað hafa skilning á stjórnámálum og lýðræði allt fram á okkar daga. Í því sambandi er t.d. vert að hafa í huga að merkinga orðanna „minister“ og „secretarius“ vísar til þjónustu og fullkomins trúnaðar við valdhafann - sem í lýðræðisríki er vitaskuld almenningur. Það er heiður að fá að gegna embætti ráðherra í þjónustu við almannahagsmuni.

Góður ráðherra er meðvitaður um þetta eðli hlutverksins og sinnir því starfi sínu af alúð, trúmennsku og heiðarleika, í þjónustu við almannahagsmuni. Hann virðir í hvívetna þá umgjörð og leikreglur sem skilgreina hlutverkið og beitir því valdi sínu á grundvelli laga og stjórnarskrár, af hófsemi og sanngirni og án tillits til eigin hagsmuna.

2. gr.

Hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar

- a. Ráðherra notfærir sér ekki stöðu sína í eiginhagsmunaskyni eða í þágu hagsmuna tengdra aðila.
- b. Ráðherra forðast árekstra milli almannahagsmuna annars vegar og fjárhagslegra eða persónulegra hagsmuna sinna eða fjölskyldu sinnar hins vegar og gætir þess að persónuleg tengsl hafi ekki áhrif á störf sín. Takist honum ekki að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra af þessu tagi skal hann upplýsa um þá.
- c. Ráðherra upplýsir um fjárhagsleg hagsmunatengsl eða önnur slík tengsl sem valdið geta hagsmunaárekstrum.
- d. Ráðherra hefur ekki með höndum störf eða verkefni sem ósamrýmanleg eru embætti hans.
- e. Ráðherra gætir hófs í viðtöku gjafa og þiggur ekki verðmætar gjafir persónulega í krafti embættis síns. Halda skal skrá um gjafir til ráðherra og skal hún birt opinberlega.
- f. Ráðherra beitir sér fyrir því innan ráðuneytis og þeirra stofnana sem undir það heyra að tekið sé á hagsmunaárekstrum þegar þeir koma upp og hann fær vitneskju þar um. Þá skal hann beita sér fyrir því að starfsfólk sé sér meðvitað um mögulega hagsmunaárekstra og leiðir til að koma í veg fyrir þá.

Almennt

Frumskyldan við almannahagsmuni felur m.a. í sér kröfu um jafnræði og hlutlægni. Þótt það komi í hlut stjórnvalda á hverjum tíma að móta og framfylgja stefnu um almannahagsmuni, í umboði kjósenda, þá er það sjálfsögð krafa að framkvæmd stjórnarstefnu sé málefnaleg og hlutlæg viðleitni til þess að ná fram almennum markmiðum. Af því leiðir að æðstu handhafar framkvæmdavalds starfa ekki í þágu eigin hagsmuna né annarra sérhagsmuna. Hér er lykilhugmyndin sú að valdhafar starfi af heilindum að almannahagsmunum, þ.e.a.s. að ásetningur þeirra sé heill og óskiptur með þetta markmið eitt að leiðarljósi.

Það er mikilvægt í þágu trausts á starfsemi stjórnvalda að hafið sé yfir allan vafa að ákvarðanir, undirbúningur þeirra og framkvæmd byggi á hlutlægni og faglegum forsendum og mótist ekki að neinu leyti af persónulegum hagsmunum þess sem kemur að meðferð máls. Trúverðugleiki og traust á stjórnámálum og

stjórnsýslu byggist á því að almenningur trúi og treysti því að embættismenn og aðrir opinberir starfsmenn misnoti ekki stöðu sína.

Til að viðhalda trausti almennings á störfum stjórnvalda er ekki aðeins nauðsynlegt að ráðherrar sinni störfum sínum af heilindum, heldur er einnig mikilvægt að forðast hvers kyns aðstæður og athæfi sem fela í sér freistnivanda, eða kynnu að vekja spurningar um að tengsl ráðherra við einstaklinga eða hagsmunaaðila móti afstöðu þeirra og framgöngu í einstaka málum. Ásýnd heilinda og trúverðugleika er ekki síður mikilvæg en einlægur og góður ásetningur. Hafi almenningur minnstu ástæðu til þess að draga heilindi stjórnvalda í efa skapast aðstæður tortryggni og vantrausts, jafnvel þótt ákvarðanir byggi í reynd á gildum sjónarmiðum. Af þeim sökum er mikilvægt að gæta fyllstu varúðar þegar möguleg hagsmunatengsl eru annars vegar og gagnlegt að fylgja ströngustu viðmiðum.

Vert er að hafa í huga að reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum eru fyrst og fremst til þess að tryggja að ómálefnaleg sjónarmið ráði ekki för í embættisverkum ráðherra. Siðareglur um sama efni eru hugsaðar til stuðnings embættismönnum í viðleitni þeirra til þess að standa rétt að verki hverju sinni og þar með verja trúverðugleika sinn og stjórnvalda í augum kjósenda. Því er rétt að líta á slíkar reglur sem gagnlegt og mikilvægt hjálpartæki fremur en kvöð eða hömlur á athafnir þeirra.

Grundvöllur mats á og eftirlits með hagsmunaárekstrum er gagnsæi sem best er tryggt með því að fjárhagslegir og aðrir viðeigandi hagsmunir ráðherra séu ljósir og sömuleiðis þau tengsl þeirra sem máli skipta við hagsmunaaðila, einstök fyrirtæki eða stofnanir.

Skýringar með einstaka stafliðum

Um a-lið

Í daglegu tali er sú háttsemi að misbeita valdi sínu í þágu eigin hagsmuna eða hagsmuna tengdra aðila kölluð spilling. Spilling er meinsemd sem hefur neikvæð áhrif á frammistöðu stjórnvalda og hagkvæmni stjórnkerfisins í heild auk þess sem hún grefur undan trausti á stjórn málum og stjórnsýslu. Traust stuðlar aftur að bættri frammistöðu og hagkvæmni þar sem það auðveldar stjórnvöldum að framkvæma stjórnarstefnu að njóta almenns trausts borgaranna.

Þau áhrif og vald sem felast í stjórn málum mega aldrei skapa ómálefnalegan aðstöðumun, forskot eða forréttindi. Með því að misnota áhrifastöðu í þágu

sértækra hagsmuna er brotið gegn grundvallarsjónarmiðum um jafnræði og verðleika. Í þessu samhengi ber að hafa það hugfast að nákvæm skilgreining á því hverjir teljist tengdir aðilar er í raun aukaatriði. Sumir eru augljóslega tengdir ráðherra, t.d. vegna fjölskyldu- eða vinatengsla. Í öðrum tilvikum má deila um hvort ráðherra eða viðkomandi séu tengdir í skilningi reglunnar. Siðareglan leggur þá skyldu á ráðherra að leggja mat á það hvort viðkomandi teljist vera tengdur honum á þann hátt að hætta sé á því að tengslin geti haft áhrif á dómgreind ráðherra. Það sem mestu máli skiptir er ákveðið hugarfar heilinda, þ.e.a.s. heil og óskipt skuldbinding við almannahagsmuni.

Gott er að hafa hugfast að reglan varðar beitingu áhrifavalds ekki síður en beitingu ákvarðanavalds. Tengsl hagaðila við háttsetta embættismenn geta reynst gagnleg og þótt eftirsótt í ýmsu samhengi, enda þótt bein áhrif séu ekki fyrir hendi. Þau geta vakið athygli og jafnvel vakið hughrif áhrifa eða trúverðugleika. Þannig kunna sýnilegar tengingar við ráðamenn að skapa aðstöðumun. Góður ráðherra er meðvitaður um áhrifamátt stöðu sinnar og gætir jafnræðis þegar kemur að því að greiða götu einstaklinga, fyrirtækja eða samtaka.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið

- Ráðherra hefur upplýsingar um verulegar úrbætur samgönguinnviða á tilteknu svæði sem koma til með að stórauka bæði verðmæti fasteigna og samkeppnishæfni atvinnustarfsemi á svæðinu. Áður en uppbyggingaráformin eru gerð opinber kaupir ráðherra fasteign á svæðinu í von um að hagnast á hækkun eignaverðs.
- Ráðherra nýtir stöðu sína til að flýta afgreiðslu leyfisumsókna vina sinna og kunningja.
- Ráðherra nýtir sér stöðu sína til að færast framar á biðlista eða fara fram fyrir röð á viðburði sem tengjast ekki starfi ráðherra.
- Ráðherra fer fram á eða þiggur sérstakan afslátt af vörum eða þjónustu á þeim forsendum að vegna sýnileika og athygli sem ráðherra vekur felist í því verðmæt kynning fyrir söluaðilann.
- Ráðherra tekur þátt í hagnaðardrífinni auglýsingastarfsemi eða kynningu á vörum eða þjónustu, þ.m.t. kynningu sem fram fer í gegnum áhrifavalda.
- Ráðherra mismunar hagsmunaaðilum og greiðir götu útvalinna einstaklinga eða lögaðila, svo sem með því að stuðla að kynnum þeirra við áhrifaðila (innlenda eða erlenda) eða með því að ljá þeim ásýnd trúverðugleika í krafti tengsla við stjórnvöld.
- Ráðherra forgangsraðar innviðauppbyggingu eða stuðningi við atvinnustarfsemi í sínu eigin kjördæmi án þess að fagleg eða málefnaleg sjónarmið liggja ákvörðun til grundvallar.

Um b-lið

Hagsmunaárekstur er árekstur á milli opinberra skyldna og eiginhagsmuna einstaklings sem gegnir opinberu starfi þar sem hinir síðarnefndu hagsmunir geta haft óæskileg áhrif á hvernig hann eða hún uppfyllir opinberar skyldur sínar. Slík áhrif geta verið meðvituð og falið í sér ásetning. Oftar en ekki eru þau þó ómeðvituð, ýmist vegna þess að einstaklingar vanmeta áhrif hagsmunatengsla á hlutlægni og dómgreind eða vegna þess að einstaklingar eru ekki vakandi yfir því að hagsmunaárekstur sé fyrir hendi yfir höfuð. Þess vegna er mikilvægt að ráðherrar sýni sérstaka viðleitni til þess að leggja gagnrýnið mat á hagsmunatengsl og koma í veg fyrir mögulega hagsmunaárekstra.

Sem fyrr greinir er rétt að tala um spillingu þegar hagsmunatengsl hafa bein áhrif á ákvarðanatöku eða framgang mála. Neikvæð áhrif spillingar eru óumdeild en það er ekki síður mikilvægt að forðast ásýnd spillingar í þessu sambandi. Grunsemdir almennra borgara um að ráðherra misnoti aðstöðu sína í eigin þágu eða sinna nánustu – eða séu þannig tengdir hagsmunaaðilum að þeir geti með einum eða öðrum hætti verið háðir þeim, jafnvel á valdi þeirra – geta leitt til ásakana um spillingu. Siðareglan kveður á um skyldu ráðherra til að forðast hagsmunaárekstra. Ef hagsmunaárekstur verður án þess að ráðherra hafi haft vitneskju um hann og þar af leiðandi ekki getað gert viðhlítandi ráðstafanir gerir reglan þá kröfu að hann upplýsi um atvikið.

Mat á því hvort hagsmunatengsl valdi vanhæfi í einstökum málum veltur ekki á því hvort hlutaðeigandi einstaklingar telji sig færa um að gæta fyllstu hlutlægni og láta stjórnast af málefnalegum sjónarmiðum eingöngu. Það skiptir höfuðmáli hvort ástæða gæti verið til þess að ætla, með skynsamlegum og sanngjörnum rökum, að hagsmunatengsl hafi óeðlileg áhrif á ákvarðanir, undirbúning þeirra eða framkvæmd.

Loks þarf að taka tillit til þess að hagsmunaárekstrar geta komið í ljós löngu eftir að ákvarðanir eru teknar og þeir aðilar sem að þeim komu horfnir til annarra starfa. Slíkt rýrir trúverðugleika stjórnvaldsins og setur réttmæti stjórnarframkvæmdarinnar jafnvel í uppnám. Hin neikvæðu áhrif geta jafnvel verið meiri í ljósi þess að pólitísk ábyrgð er ekki afturvirk og pólitískt fyrirvar því ekki lengur fyrir hendi. Að sama skapi geta komið upp aðstæður sem einfaldlega vekja skynsamlegar efasemdir um embættisverk einstakra ráðherra almennt. Það gæti t.d. átt við þegar fyrrverandi ráðherra hefur störf fyrir hagsmunaaðila á málefnasviði ráðuneytis síns skömmu eftir að hafa látið af embætti. Viðbúið er að undir slíkum kringumstæðum vakni spurningar um það hvort ráðherrann hafi í starfi gengið erinda hagsmunaaðila eða tekið hagsmuni þeirra fram yfir almannahagsmuni. Ráðherra ber að gæta að því, eins og sanngjarnt þykir, að forðast aðstæður sem með skynsamlegum rökum geta grafið undan trúverðugleika fyrri embættisverka þeirra.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið

- Ráðherra beitir áhrifum sínum, með úthlutun fjármuna eða öðrum hætti, í þágu verkefnis sem hann hefur beina fjárhagslega hagsmuni af.
- Ráðherra tekur ákvörðun sem hefur bein áhrif á viðskiptahagsmuni eða aðra persónulega hagsmuni maka og leynir hagsmunatengslunum.
- Ráðherra tekur ákvörðun sem varðar landnýtingu á svæði þar sem náinn ættingi á fasteign og auðgast af ákvörðuninni.
- Ráðherra tekur ákvörðun um forgangs röðun innviðaupbyggingar á svæði þar sem náinn fjölskyldumeðlimur á viðskipta- eða aðra fjárhagslega hagsmuni.
- Ráðherra upplýsir ekki um að hafa, áður en hann tók við embætti, þegið verðmæta gjöf frá hagsmunaaðila sem á hagsmuni undir ákvörðun ráðherra eða hagsmuni sem tengjast eftirliti eða stjórnvaldsákvörðunum ráðuneytis.

Um c-lið

Það er mikilvægt í þágu trausts að ráðherrar upplýsi um hagsmunatengsl sín svo almenningur geti veitt ráðherra aðhald í störfum sínum og gagnrýnt embættisfærslur hans á upplýstum grundvelli. Með því að upplýsa um hagsmunatengsl gefur ráðherra almenningi færi á að embættisverk hans séu skoðuð með hliðsjón af þeim hagsmunum sem hann kann að hafa af meðferð mála sem til meðferðar eru í ráðuneyti hans. Kerfisbundin og opinber hagsmunaskráning er því ein forsenda virks lýðræðislegs aðhalds.

Mikilvægt er að hafa í huga að hagsmunatengsl og hagsmunaárekstrar segja ekki til um hæfni eða heilindi einstaklings. Hagsmunatengsl eru í sjálfu sér ekki óeðlileg og þau eru að vissu leyti óaðskiljanlegur hluti af því hver við erum. Það er einmitt þess vegna sem einstaklingar eru ekki alltaf meðvitaðir um hagsmunaárekstra og þau áhrif sem hagsmunatengsl geta haft á dómgreind og hlutlægni við ákvarðanatöku. Mat á hagsmunatengslum snýst því um trúverðugleika ákvarðana og þar með um hæfi einstaklinga í tilteknum aðstæðum.

Reglur um skipulagða hagsmunaskráningu eru til þess fallnar að veita ráðherra faglegan stuðning. Líta má á skráninguna sem einn lið í því að efla vitund einstaklingsins sjálfs um hagsmunatengsl og getu til þess að grípa til viðeigandi ráðstafana. Hafa ber í huga að misbrestur í hagsmunaskráningu getur sjálfkrafa vakið tortryggni burtséð frá því hvort hagsmunatengsl, sem ekki er gerð fullnægjandi grein fyrir, teljist eðlileg eða hafi nokkur áhrif haft á störf hlutaðeigandi.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið

- Ráðherra upplýsir ekki um eignarhluti sína í félögum þar sem ætla má að eignarhaldið skapi tortryggni um embættisverk ráðherra.

- Ráðherra upplýsir ekki um verulega viðskiptahagsmuni tengda atvinnustarfsemi sem heyrir undir málefnasvið annars ráðuneytis.
- Ráðherra upplýsir ekki um vinskap eða viðskiptatengsl við aðila sem hafa beina hagsmuni af ákvörðunum sem teknar eru í ráðuneyti hans.
- Ráðherra upplýsir ekki um aðild að félagsskap, þátttöku í starfi frjálsra félagasamtaka eða hvers konar trúnaðarstörfum sem gætu haft áhrif á ákvarðanir.
- Ráðherra upplýsir ekki um veglega gjöf sem hann þáði, áður en hann tók við embætti, frá aðila sem á hagsmuni undir ákvörðun.
- Ráðherra upplýsir ekki um umtalsverða skuld við einkaaðila.

Um d-lið

Staða ráðherra og sú ábyrgð sem hún felur í sér er þess eðlis að ætla má að ekki gefist tími til þess að ráðherrar sinni öðrum störfum samhliða ráðherraembætti. Sama á við um umfangsmikil verkefni. Almennur verður að geta treyst því að ráðherrar verji starfsorku sinni til þess að sinna þeim störfum og að tími þeirra eða athygli sé ekki skert vegna aukastarfa. Enn fremur má aukastarf ekki tefla trausti almennings á embættisverkum ráðherra í tvísýnu, t.a.m. ef verkefni eru þess eðlis að ástæða sé til að telja að hagsmunaárekstur á milli embættis ráðherra og aukastarfs kunni að vera fyrir hendi. Þá ber að horfa til sérstöðu embættis ráðherra og þeirra áhrifa sem henni fylgja. Í því ljósi orkar t.d. tvímælis að ráðherra sinni verkefnum fyrir aðila sem geta átt hagsmuni undir ákvörðunum stjórnvalda eða geta hagnast á þeirri ásýnd trúverðugleika og áhrifa sem tengsl við ráðherra í ríkisstjórn kann að vekja, óháð umfangi verkefnis eða þóknunar.

Því er hin almenna regla sú, samkvæmt 3. gr. laga um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands, nr. 64/2020, að æðstu stjórnendum og aðstoðarmönnum ráðherra er óheimilt að sinna aukastörfum samhliða störfum í Stjórnarráði Íslands. Þó er í 2. mgr. sama ákvæðis kveðið á um heimild forsætisráðherra til að veita undanþágu frá þessari meginreglu ef fyrirhugað aukastarf telst til mannúðarstarfa, kennslu- eða fræðistarfa, vísindarannsóknna, listsköpunar eða annarra og tilfallandi starfa svo fremi að það hafi ekki áhrif á störf viðkomandi í Stjórnarráði Íslands og greiðslur fyrir aukastörfin teljast innan hóflegra marka.

Siðareglan veitir ráðherra leiðbeiningar um að leggja sjálfstætt mat á það hvort það samræmist stöðu hans og embætti að sinna aukastarfi eða verkefni áður en hann eða hún sækir um heimild til aukastarfa. Ef ráðherra telur launað verkefni eða aukastarf ekki samrýmast embættisskyldum hvílir á henni eða honum siðferðileg skylda að taka ekki slík verk að sér.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við d-lið

- Ráðherra situr í stjórn almenningshlutafélags sem á í viðskiptum við ríkið.
- Ráðherra tekur að sér að veita erlendu fyrirtæki ráðgjöf um hvernig það getur hafið starfsemi á Íslandi.
- Ráðherra tekur sæti í úrskurðarnefnd sem hefur það verkefni að endurskoða ákvarðanir stjórnvalda.
- Ráðherra gegnir trúnaðarstörfum fyrir stofnanir eða félagasamtök sem eiga beina hagsmuni af ákvörðunum stjórnvalda.

Um e-lið

Algengt er að gefa og þiggja gjafir við ýmis tilefni. Oft eru slíkir kurteisisskiðir viðeigandi í opinberri stjórnsýslu en þeir kunna líka að orka tvímælis. Gjafir og fríðindi geta haft áhrif á ákvarðanir, bæði meðvitun og ómeðvitun, jafnvel þótt tilefni kunni að vera velviljað og saklaust. Viðtaka gjafa getur auðveldlega rýrt trúverðugleika embættismanna og grafið undan trausti almennings gagnvart stjórnsýslu, jafnvel þótt hún hafi í reynd engin áhrif á ákvarðanatöku eða framkvæmd ákvarðana. Þannig getur viðtaka gjafa skapað tortryggni um hvort um sé að ræða mútugreiðslur. Vegna þessa ætti ráðherra að sýna varfærni í viðtöku gjafa og ætti að jafnaði ekki að þiggja boðsferðir af einkaaðilum.

Almennt ætti ráðherra ekki að þiggja gjafir eða fríðindi frá hagsmunaaðilum á sínu málefnasviði, þó svo að gera megi undantekningu þegar tilefnið er skýrt og eðlilegt, gjöfin ljóslega ekki til þess fallin að hafa áhrif á störf eða stefnu ráðherra og hún teljist hafa óverulegt verðgildi eða sé táknræns eðlis. Í víðara samhengi ætti ráðherra að viðhafa sömu varfærni gagnvart viðtöku gjafa frá aðilum sem kunna að eiga hagsmuni undir ákvörðunum stjórnvalda. Taka ber fram að það er refsivert að þiggja gjöf sem er beinlínis gefin í þeim tilgangi að hafa áhrif á störf opinbers starfsmanns. Slíkar gjafir teljast mútugreiðslur.

Ráðherrum ber ávallt að huga að því hvort viðtaka gjafar teljist viðeigandi og forsvaranleg, hvort hún hæfi tilefninu og sé innan hóflegra marka. Þá er mikilvægt að ráðherrar tryggi gagnsæi um viðtöku gjafa og annarra fríðinda.

Ekki er viðeigandi að ráðherra sækist eftir fríðindum, afslætti eða forgangi af sölu- eða þjónustuaðilum, umfram það sem öðrum býðst. Taka ber tillit til þess hvernig slík málaleitan horfir við þeim sem hún beinist að, t.d. með hliðsjón af því hvort viðkomandi upplifi að erfiðara sé að neita manneskju í valdastöðu. Þó svo að sölu- eða þjónustuaðili kunni að sjá hag í því að bjóða fríðindi einmitt vegna stöðu ráðherra og sýnileika, t.d. í því skyni að vekja athygli á vöru eða þjónustu, þá ber ráðherra ævinlega að meta hvernig viðeigandi sé að nýta stöðu sína. Þessi sjónarmið má því heimfæra á a-lið 2. greinar siðareglanna.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við e-lið

- Ráðherra þiggur verðmæti sem greiðslu fyrir ákveðna niðurstöðu í stefnumótun, samningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla, samningsgerð og öðrum verkefnum sem ráðherra ber ábyrgð á í krafti embættis síns.
- Ráðherra þiggur peningagjöf af erlendu ríki í skiptum fyrir atkvæðagreiðslu í milliríkjakosningu.
- Ráðherra gerir munnlegt samkomulag um stöðu hjá fyrirtæki þegar hann lætur af embætti og veitir í staðinn trúnaðarupplýsingar sem styrkja samkeppnisstöðu fyrirtækisins í útboði.
- Ráðherra þiggur verðmæta boðsferð af hagaðila í tengslum við gerð stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa áhrif á hagsmuni hagaðilans.
- Ráðherra þiggur gjöf af aðila stjórnsýslumáls í tengslum við meðferð málsins.
- Ráðherra þiggur gjöf af einkaaðila í tengslum við samningsgerð.
- Ráðherra þiggur, án réttmæts tilefnis, verðmæta gjöf frá hagsmunaaðila á málefnasviði ráðuneytis síns.
- Ráðherra upplýsir ekki um að hafa, áður en hann tók við embætti, þegið verðmæta gjöf frá hagsmunaaðila sem á hagsmuni undir ákvörðun ráðherra eða hagsmuni sem tengjast eftirliti eða stjórnvaldsákvörðunum ráðuneytis.
- Ráðherra þiggur, án réttmæts tilefnis, verðmæta gjöf frá hagsmunaaðila á málefnasviði annars ráðherra úr sama flokki.

Um f-lið

Siðareglan leggur þá skyldu á ráðherra að beita sér fyrir því að tekið sé á hagsmunaárekstrum þegar þeir koma upp og hann fær vitneskju þar um innan ráðuneytis síns og undirstofnana. Þá leggur hún þá skyldu á ráðherra að tryggja að starfsfólk fái viðhlítandi fræðslu um mögulega hagsmunaárekstra og um leiðir til að koma í veg fyrir að slíkir árekstrar komi upp. Um er að ræða reglu sem tengist hlutverki ráðherra sem æðsta stjórnanda á sínu málefnasviði og tengist yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldum hans með starfsemi ráðuneytis og undirstofnana.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við f-lið

- Ráðherra hefur vitneskju um hagsmunaárekstur milli verkefna tiltekins starfsmanns í ráðuneyti sínu og persónulegra hagsmuna starfsmannsins en gerir engar ráðstafanir til að bregðast við vitneskjunni.
- Ráðherra lætur sér í léttu rúmi liggja hvort starfsfólk kunni að hafa hagsmunatengsl sem hafi áhrif á hæfi þess.

3. gr.

Meðferð fjármuna

- a. Ráðherra sýnir ráðdeild við meðferð fjármuna hins opinbera og hvetur starfsfólk ráðuneytis síns til hins sama.
- b. Ráðherra nýtir ekki opinbera fjármuni eða gæði starfsins í persónulegum eða pólitískum tilgangi nema að svo miklu leyti sem lög og reglur leyfa.
- c. Ráðherra efnir ekki til móttöku fyrir hópa og samtök, sem hefur í för með sér útgjöld, nema slíkt samræmist starfsemi ráðuneytis.

Almennt

Störf stjórnarsýslunnar eru fjármögnuð með skattlagningu, gjaldtöku eða sölu á ríkiseignum og ber við ráðstöfun fjármuna að hafa almannahagsmuni að leiðarljósi. Af því leiðir skylda til þess að sýna ráðdeild hvort heldur sem um ræðir lögbundin verkefni á málefnasviði ráðuneytis eða tilfallandi kostnað af starfsemi þess. Almenna reglan er sú að stofna ekki til kostnaðar í tengslum við opinber verkefni nema það samrýmist og þjóni þeim verkefnum sem ráðuneytið hefur með höndum. Ráðherrum ber að leitast við að koma í veg fyrir óþörf útgjöld á kostnað skattgreiðenda og lágmarka sóun.

Skýringar með einstaka staflíðum

Um a-lið

Ráðdeild er sá eiginleiki að fara vel með fjármuni eða önnur verðmæti, að og sýna dómgreind við ráðstöfun þeirra. Ráðdeild felur í sér varfærni, fyrirhyggju og hagsýni. Í þessu sambandi má einnig hafa í huga sjónarmið umhverfisverndar og sjálfbærni, svo sem um að forðast sóun. Ráðherra ber að huga vel að nýtingu skattfjár, leggja mat á hvort ráðstöfun þess sé nauðsynleg vegna starfsemi ráðuneytis og hvetja starfsfólk til þess sama.

Við útvistun verkefna skal sýnt fram á nauðsyn útvistunar með tilliti til faglegra sjónarmiða, kostnaðar og hagkvæmni. Almennt ætti ekki að útvista verkefnum þegar viðeigandi sérfræðiþekking og aðrar forsendur eru fyrir hendi innan ráðuneytis.

Fylgja ber almennum reglum og skýrum verkferlum við ráðstöfun fjármuna og skal hún ávallt byggja á faglegum og málefnalegum forsendum. Að svo miklu leyti sem ráðherra hefur rýmra ákvörðunarvald yfir ráðstöfun fjármuna ættu sömu sjónarmið um málefnaleg markmið og faglegar forsendur að vera höfð að leiðarljósi.

Þegar tekin er ákvörðun um að veita fé til stuðnings tilfallandi verkefnum getur verið gagnlegt að velta upp spurningum á borð við þær hvort ráðuneytið myndi styðja sams konar verkefni sem rekið væri af öðrum aðilum, eða sams konar verkefni sem unnið væri í öðru kjördæmi o.s.frv.

Hagnýtt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið

- Ráðherra er skeytingarlaus um útgjöld og mælir fyrir um eða samþykkir að gerður sé samningur við ráðgjafa um verkefni sem starfsmenn ráðuneytis gætu sinnt.

Um b-lið

Staflíðurinn felur í sér áminningu um að ráðstöfun opinberra fjármuna, þ.m.t. notkun starfstengdra gæða, skuli ávallt réttlæt看leg í ljósi starfsskyldna ráðherra og faglegrs hlutverks ráðuneytis. Ráðherra stofnar því aldrei til kostnaðar í öðrum tilgangi en þeim að þjóna starfsskyldum sínum eða í þágu verkefna ráðuneytis síns. Þess vegna þarf ráðherra t.d. að gæta þess að taka aldrei út vöru eða þjónustu, sem er til einkanota eða tengist ekki embættisstörfum með beinum hætti, á kostnað ráðuneytis.

Ráðherrar hafa aðgang að ýmsum gæðum vegna starfa sinna. Það telst almennt ekki við hæfi að nýta fjármuni eða gæði sem starfinu fylgja, svo sem opinber farartæki, húsnæði eða önnur gæði í persónulegum tilgangi eða til einkanota umfram það sem lög og reglur tilgreina. Starfstengd gæði hafa fyrst og fremst það markmið að gera ráðherra kleift að sinna starfi sínu vel og af skilvirkni í þágu almannahagsmuna, auk þess sem þau geta gegnt mikilvægu öryggishlutverki. Ráðherrabifreiðar hafa til að mynda það hlutverk að tryggja að ráðherra komist milli staða til þess að sinna störfum sínum, þ.m.t. pólitískum störfum, með öruggum og skilvirkum hætti.

Hagnýtt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið

- Ráðherra nýtir þyrlu eða varðskip Landhelgisgæslunnar í persónulegum eða flokkspólitískum erindagjörðum. Öðru máli gegnir um embættisverk.
- Ráðherra nýtir fjármuni ráðuneytis til að kaupa vörur fyrir heimili sitt eða til persónulegra nota.
- Ráðherra nýtir heimild til ráðstöfunar fjármuna til að styðja verkefni sem ekki tengjast málefnasviði ráðuneytis, án þess að fyrir liggja fagleg eða málefnaleg rök.

Um c-lið

Það getur verið eðlilegur þáttur í starfi ráðuneyta að efna til móttöku fyrir hópa sem tengjast málefnasviðum þeirra. Ráðherra ber þó að sýna ráðdeild við framkvæmd slíkra viðburða og tryggja að þeir séu í eðlilegum tengslum við starfsemi ráðuneytis. Í staflíðnum er áréttuð sú skylda ráðherra að huga að því hvort móttaka fyrir hópa og samtök, sem hefur í för með sér útgjöld, samræmist starfsemi ráðuneytis. Til að mynda er ekki við hæfi að efna til móttöku fyrir hópa eða samtök sem fyrst og fremst eru tengd flokkspólitísku starfi eða persónulegum hugðarefnum ráðherra. Þá er ekki við hæfi að efna til móttöku í því skyni að afla fylgis við stjórnmalahreyfingu eða einstaklinga í tengslum við atkvæðagreiðslur eða kosningar, hvort heldur almennar kosningar eða hvers konar kjör á afmörkuðum vettvangi.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið

- Ráðherra efnir til móttöku fyrir ungliðahreyfingu stjórnmalaflokks síns.
- Ráðherra efnir til móttöku fyrir félagasamtök sem starfa í þágu vinsæls málstaðar en hafa engin tengsl við málefnasvið ráðuneytis.
- Ráðherra efnir til móttöku fyrir hóp eða samtök sem tengjast kjördæmi ráðherra en ekki málefnasviði ráðuneytis.
- Ráðherra efnir til móttöku fyrir hóp eða samtök sem með beinum eða óbeinum hætti hefur það markmið að styðja stjórnmalaflokk ráðherra eða persónulegan framgang ráðherra sjálfs.

4. gr.

Háttsemi og framganga

- a. Ráðherra sýnir virðingu í samskiptum og leggur sig fram um að framganga hans sé til fyrirmyndar þannig að hún styðji við hugarfar heilinda og ábyrgðar hjá stjórnvöldum og almenningi.
- b. Ráðherra hefur trúverðugleika embættis síns að leiðarljósi í allri framgöngu og virðir mannréttindi og mannlega reisn í hvívetna.

Almennt

Framganga ráðherra hverju sinni hefur áhrif á ásýnd stjórnvalda og þar með á traust almennings gagnvart yfirvöldum og stjórnkerfi. Ráðherra ber því að ganga fram með þeim hætti að almenningur hafi réttmæta ástæðu til þess að treysta því að sjónarmið heilinda, fagmennsku og ábyrgðar ráði för í öllum embættisverkum. Í því felst m.a. að ráðherra tefli ekki embættisverkum sínum í tvísýnu með háttsemi sem almennt er til þess fallin að vekja upp vantraust á heilindum hans í starfi og að ráðherra sýni það í orði og verki að hann virði rétt allra til þess að njóta grundvallarréttinda og mannlegrar reisnar.

Skýringar með einstaka stafliðum

Um a-lið

Að koma fram af virðingu við aðra er vitaskuld almennt siðaboð sem hvarvetna á við. Ráðherrar, sem æðstu handhafar framkvæmdavalds, koma fram sem fulltrúar stjórnvalda sem gerir þá kröfu að framganga þeirra sé til fyrirmyndar. Með því að ganga fram með góðu fordæmi hvetja ráðherrar til góðra starfshátta, ábyrgðarkenndar og heilinda innan stjórnsýslunnar, en leggja um leið sitt af mörkum til góðrar umræðuhefðar og lýðræðismenningar í víðara samhengi.

Með virðingu í samskiptum er átt við almenna kurteisi og faglega framkomu, yfirvegun, tillitssemi og sanngirni. Háttvísiskrafan á jafnt við um framkomu á opinberum vettvangi sem samskipti við starfsfólk ráðuneyta, hagsmunaaðila o.s.frv.

Sem fyrr segir er það almenn siðferðileg skylda okkar gagnvart öðru fólki að sýna því virðingu og kurteisi. Vönduð framkoma og gagnkvæm virðing eru auk þess uppistöðuþáttur fagmennsku, sem m.a. felur í sér viðleitni til þess að gera öðrum kleift að sinna hlutverkum sínum vel. Hún hefur því mikilvægt hagnýtt gildi fyrir skipulagseiningar og í hvers kyns faglegu samhengi, þar sem hún stuðlar að skilvirkni og bættum árangri.

Vönduð samskipti stuðla m.a. að jákvæðu starfsumhverfi, skilvirkari ákvarðanatöku og framkvæmd ákvarðana, skýrri miðlun upplýsinga og draga úr hættu á misskilningi, auk þess að ýta undir andrúmsloft inngildingar sem laðar fram fjölbreytt sjónarhorn og leiðir af sér að víðari sýn á málefni.

Háttvísiskrafan snýst ekki aðeins um hvernig okkur beri að koma fram við aðra eða ásýnd okkar og orðspor sem einstaklinga. Hún er líka hluti af skyldum við vinnustað og óaðskiljanlegur liður í því að sinna starfi sínu vel, m.a. með tilliti til þess að skapa umhverfi og forsendur fyrir árangursríkri framkvæmd sameiginlegra verkefna.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið

- Ráðherra notar niðrandi eða óviðeigandi orðfæri í samskiptum við starfsfólk, hagaðila eða almenning.
- Ráðherra afskrifar ómaklega eða hæðist opinberlega að lögmætum sjónarmiðum, málstað eða áhyggjum þjóðfélagshópa, hagsmunaaðila eða almennings.
- Ráðherra viðhefur á opinberum vettvangi ummæli sem einkennast af fordómum gagnvart öðru fólki og samfélagshópum.

Um b-lið

Ráðherra ber að gæta þess að framgangi hans sæmi stöðu hans og ábyrgð. Þegar um virðingarstöðu eins og ráðherraembætti ræðir verður að hafa hugfast að alvarleg eða ítrekuð siðferðileg afglöp, svo ekki sé minnst á aðild að ólögmætu athæfi, skaða ekki aðeins orðspor og trúverðugleika einstakra stjórnmalamanna heldur er slíkt framferði til þess fallið að grafa undan trúverðugleika stjórnvalda almennt. Dómgreindarbrestur getur að sama skapi rýrt trúverðugleika.

Mannréttindahugsjónin er ein af grunnstöðum íslenskrar stjórnskipunar og á að endurspeglast í stefnu stjórnvalda, löggjöf og öllu gangverki stjórnkerfisins. Í ljósi táknaðar stöðu sinnar, sem æðstu handhafa framkvæmdavaldsins, má segja að á ráðherrum hvíli sérstök skylda til þess að virða mannréttindi og gæta þess að vega ekki að rétti einstaklinga og hópa til þess að lifa með reisn. Það felur m.a. í sér ákveðnar kröfur um ábyrgan málflutning og tjáningu viðhorfa á opinberum vettvangi, með hliðsjón af trúverðugleika stjórnvalda. Í þessu sambandi verður ekki gerður greinarmunur á opinberri persónu og framgöngu einstaklings á vettvangi einkalífs. Loks ber að hafa hugfast að þau háttvísissjónarmið sem hér eru rakin eiga við framgöngu ráðherra jafnt á innlendum sem erlendum vettvangi, enda eru ráðherra ávallt fulltrúar íslenskra stjórnvalda og þeirra gilda sem liggja íslensku stjórnkerfi til grundvallar.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið

- Ráðherra sýnir yfirgangssemi eða óstýrilæti sökum ölvunar á almannafæri.

- Ráðherra nýtir sér bága stöðu einstaklinga eða kemur fram við fólk með lítillækkandi hætti, svo sem með áreiti, ógnunum, kaupum á vændi eða öðru ofbeldi.
- Ráðherra notfærir sér bág kjör eða takmörkuð réttindi einstaklinga í hagnaðarskyni, svo sem með því að virða ekki réttindi launafólks eða kröfur um vinnuvernd.

5. gr.

Faglegir stjórnarhættir

- a. Ráðherra leggur sig fram um að eiga gott samstarf við samráðherra og tryggir viðeigandi samráð við þá um stjórnarmálefni.
- b. Ráðherra viðhefur faglega stjórnarhætti í hvívetna. Hann sér til þess að faglega sé staðið að skipun embættismanna og annars starfsfólks og leitar faglegs mats starfsfólks ráðuneytis síns áður en ákvarðanir eru teknar um einstök mál.
- c. Ráðherra virðir hlutleysi og faglegt sjálfstæði embættismanna og annarra starfsmanna.
- d. Ráðherra gerir skýran greinarmun á flokkspólitísku starfi, svo sem í tengslum við kosningar, og verkefnum ráðuneytis síns hverju sinni. Hann felur starfsmönnum ráðuneyta, öðrum en aðstoðarmanni, ekki verkefni sem tengjast hinu fyrrnefnda.
- e. Ráðherra sér til þess að brugðist sé við ábendingum starfsmanna um siðferðilega ámælisvert eða ólöglegt athæfi í ráðuneyti hans eða á starfssviði ráðuneytisins. Hann gætir þess að starfsmenn sem benda á slíkt gjaldi ekki fyrir það.

Almennt

Siðareglur haldast iðulega í hendur við fagmennskuhugsjónir enda byggja siðareglur jafnan á þeim gildum og markmiðum sem talin eru einkenna störf ákveðinna hópa. Enda þótt stjórnámálamenn og ráðherrar teljist ekki til fagstétta og lúti jafnvel í mikilvægum atriðum ólíkum lögmálum, þá leika fagleg sjónarmið og ásýnd fagmennsku lykilhlutverk varðandi trúverðugleika þessara hópa. Staða ráðherra er reyndar sérstök í þessu sambandi, þar sem ráðherrar eru í senn æðstu handhafar framkvæmdavaldsins og yfirmenn stjórnsýslunnar, sem lýtur ströngum kröfum um hlutlægni og fagmennsku, en jafnframt fulltrúar pólitískrar stefnu með fulltingi löggjafans. Þetta tvíþætta hlutverk felur í sér ólíkar kröfur.

Fagmennska felur í sér að skilja og virða skyldur sem fylgja tilteknum hlutverkum og haga störfum sínum og samskiptum í samræmi við það. Hún byggir á sameiginlegum markmiðum og felur því í sér samvinnuskyldur sem miða að því að gera ólíkum aðilum, samstarfsfólki, mótaðilum, umbjóðendum, viðskiptavinum o.s.frv., kleift að sinna hlutverkum sínum af kostgæfni og í þágu almennra hagsmuna.

Viðmið um faglega stjórnarhætti eru mikilvægur þáttur í siðareglum ráðherra sem varða jafnt ákvarðanir, undirbúning og framkvæmd þeirra, sem og samstarf

og samskipti við samstarfsráðherra í ríkisstjórn, starfsfólk ráðuneyta, undirstofnanir og aðra samstarfsaðila.

Mikilvægt er að ráðherra viðhafi faglega stjórnarhætti í því skyni að stuðla að vönduðum vinnubrögðum og góðum samskiptum jafnt innan sem utan Stjórnarráðs Íslands.

Skýringar með einstaka stafliðum

Um a-lið

Í stafliðnum er sú skylda ráðherra áréttuð að viðhafa gott samstarf við samráðherra og tryggja viðeigandi samráð við þá um stjórnarmálefni. Sem fyrr greinir felur fagmennska í sér skilning á sameiginlegum skyldum og þar með viðleitni til þess að gera samstarfsfólki kleift að sinna störfum sínum vel. Faglegir stjórnarhættir útheimta að samstarf stjórnenda einkennist af hreinskiptum og heiðarlegum samskiptum, greiðri miðlun upplýsinga og viðeigandi samráði um mikilvæg efni.

Ríkisstjórn fer ekki með beinar valdheimildir heldur þjónar hún fyrst og fremst hlutverki sem stjórnmalalegur samráðsvettvangur þeirra ráðherra sem mynda ríkisstjórn auk þess að vera vettvangur þverfaglegrar umfjöllunar um margvísleg mál. Hér á landi líkt og í öðrum þingræðisríkjum gegna ríkisstjórnir mikilvægu hlutverki í því að tryggja samvinnu og samstarf milli ráðherra og yfirleitt setja þær sér sameiginleg markmið, t.d. í formi stjórnarsáttmála eða stefnuyfirlýsinga. Eins og mælt er fyrir um í 17. gr. stjórnarskrárinnar er ráðherrum skylt að bera undir ríkisstjórn nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Regla stjórnarskrárinnar um að kynna skuli mikilvæg stjórnarmálefni í ríkisstjórn er afar þýðingarmikil í því skyni að tryggja pólitískt samráð og stuðning við mál sem nauðsynlegt er að hafa við stjórn landsins og stefnumótun á hverjum tíma.¹

Auk mála sem teljast í eðli sínu mikilvæg stjórnarmálefni og skylt er að taka upp eru ýmis önnur mál að jafnaði tekin upp eftir mati ráðherra. Hið pólitíska samráð er grundvallaratriði í starfi ríkisstjórnar og ráðherra en brestur á pólitísku samráði getur haft þær afleiðingar að ráðherra eða ríkisstjórn glatar trausti.²

Það er jafnan í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að ráðherra nýti eftir föngum vettvang ríkisstjórnar til samráðs við aðra ráðherra og til að jafna hugsanlegan ágreining. Góð samskipti og samvinna ráðherra eru einnig til þess fallin að ráðherrarskiptist síður á skoðunum á opinberum vettvangi og að

¹ Alþt. 2010-11, A-deild, bls. 6651-6652.

² Alþt. 2010-11, A-deild, bls. 6652.

ríkisstjórn birtist borgurunum sem samhentur hópur stjórnenda. Það hefur þýðingu fyrir það traust sem almenningur eigi að geta borið til þess að æðsta stjórn landsins vinni mál og afgreiði af fagmennsku.³

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið

- Ráðherra ber ekki upp á ríkisstjórnarfundum mikilvægt stjórnarmálefni vegna þess að hann veit að tilteknir ráðherrar hafa andstæða skoðun á málefninu.
- Ráðherra talar með niðrandi hætti um samráðherra á opinberum vettvangi.
- Ráðherra grefur undan trúverðugleika samráðherra opinberlega eða gagnvart hagsmunaaðilum.
- Ráðherra miðlar upplýsingum sem trúnaður ríkir um í ríkisstjórn eða ráðherranefnd.
- Ráðherra gefur almenningi, fjölmiðlum eða hagsmunaaðilum villandi upplýsingar um yfirlýsta afstöðu sína til málefnis á vettvangi ríkisstjórnar eða ráðherranefndar.

Um b-lið

Fagmennska felur í sér að skilja og virða skyldur sem fylgja tilteknum hlutverkum og haga störfum sínum og samskiptum í samræmi við þann skilning. Ráðherra, sem æðsti stjórnandi á sínu málefna sviði, ber að viðhafa faglega stjórnarhætti í hvívetna. Í því felst m.a. að tryggja að skipun embættismanna og ráðning í laus störf fari fram á faglegum grundvelli í samræmi við áskilnað laga þar sem hæfni og verðleikar ráða för. Hafa skal hugfast að siðareglur beina jafnan sjónum að siðferðilegum grundvelli lagareglna og geta í vissum skilningi gert ríkari kröfur um samviskusemi og skuldbindingu við anda laganna. Með þessu er t.d. átt við að þótt lagareglur gefi stundum færi á rúmri túlkun eða kunni að fela í sér undanþáguákvæði, þá fela siðareglur iðulega í sér áminningu um nauðsyn þess að túlkun reglna byggji á skýrum faglegum og málefnalegum rökum sem taki mið af eiginlegum tilgangi og markmiðum sem reglurnar eiga að þjóna.

Sjónarmið um faglega starfshætti fela einnig í sér skyldu ráðherra til að leita álits ráðuneytis í tengslum við embættisverk til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að öll stjórnarsýsla ráðherra og ráðuneytis sé í samræmi við ólögfesta réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á lögum stjórnmálum og málefnalegum

³ UA 13. mars 2023 (F125/2023).

sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni.⁴

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið

- Ráðherra lætur persónuleg viðhorf til einstaklinga eða lögaðila hafa áhrif á ákvarðanir eða framgang einstaks máls.
- Ráðherra lætur pólitíska hagsmuni hafa áhrif á framgang eða úrlausn máls þvert á málefnaleg rök.
- Ráðherra nýtir undanþáguákvæði frá reglum um auglýsingar lausra starfa án þess að skýr málefnaleg rök liggi ákvörðuninni til grundvallar.
- Ráðherra fer þess á leit við ráðuneytið sitt að auglýsing í laust starf miði að því hann geti ráðið tiltekinn einstakling til starfans.

Um c-lið

Hlutverk embættismanna og annars starfsfólk ráðuneyta og stofnana gagnvart pólitískri forystu er í eðli sínu tvíþætt. Annars vegar vinnur starfsfólk að framgangi stefnumála lýðræðislega kjörinna stjórnvalda hverju sinni og í því tilliti ber starfsfólki að sýna pólitískt hlutleysi og liðsinna ráðherra af heilindum. Hins vegar gegnir starfsfólk mikilvægu hlutverki í því að tryggja að meðferð framkvæmdarvalds byggi á faglegum sjónarmiðum og sé lögum samkvæmt. Starfsfólk ráðuneyta skal í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Til þess að standa vörð um sína eigin fagmennsku er hverjum ráðherra mikilvægt að geta treyst því að starfsfólk veiti álit og ráðgjöf sem byggir á hlutlægu mati og faglegum forsendum en litist ekki af persónulegum viðhorfum né heldur ófaglegri viðleitni, meðvitaðri eða ómeðvitaðri, til þess að þóknast ráðherra. Hin pólitíska forysta þarf bæði leiðbeinandi stuðning og gagnrýnið aðhald stjórnsýslunnar. Þess vegna ber ráðherra að virða pólitískt hlutleysi og faglegt sjálfstæði þeirra sem starfa í ráðuneytum hans eða stofnunum sem heyra undir ábyrgð hans og ætti að leitast við að skapa starfsumhverfi þar sem hvatt er til faglegrar gagnrýni og sjálfstæðis og að það sé metið að verðleikum.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið

- Ráðherra þrýstir á að starfsmaður ráðuneytis breyti niðurstöðu faglegs mats í minnisblaði.
- Ráðherra leitast við að hafa áhrif á niðurstöður sérfræðinga með því að þrengja skilyrði og forsendur vinnu þeirra án þess að fagleg og málefnaleg sjónarmið liggi til grundvallar.

⁴ Alþt. 2010-11, A-deild, bls. 6683.

- Ráðherra umbunar starfsmanni, t.d. með ákvörðun í sambandi við framgang í starfi, úthlutun verkefna o.s.frv., fyrir að hafa látið faglegt sjálfstæði víkja fyrir hollustu við pólitísk eða persónuleg markmið ráðherra.

Um d-lið

Ráðuneyti eru skrifstofur ráðherra og æðstu stjórnvöld framkvæmdarvaldsins hvert á sínu málefnasviði, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Hlutverk starfsfólks ráðuneyta er að veita ráðherra faglega ráðgjöf um framkvæmd ráðherrastarfsins. Ráðgjöf starfsfólks ráðuneyta til ráðherra þarf bæði að geta lotið að framkvæmd hefðbundinna stjórnsýsluverkefna og að pólitískri stefnu og fyrirsvari ráðherrans. Ráðgjöf hvað varðar pólitíska þætti í ráðherrastarfi ætti ávallt að vera fagleg og beinast að því að ráðherra geti sinnt þeim þætti starfsins innan ramma laga og stjórnarskrár og þá eftir hvaða leiðum.

Ráðherra ber að gæta þess að ákveðin mörk hljóta eðli máls samkvæmt að vera á þeirri faglegu ráðgjöf sem starfsmönnum ráðuneyta verður gert að láta ráðherra í té. Þannig verður almennt að gæta þess að starfsmenn ráðuneyta taki ekki þátt í aðgerðum ráðherra sem beinlínis lúta að pólitískri stöðu hans, t.d. í aðdraganda kosninga. Að sama skapi ber að gæta þess að starfsmenn taki ekki þátt í athöfnum hans eða ákvörðunum sem beint er að innra flokksstarfi í þeim stjórnmalaflokki er hann tilheyrir.⁵ Undir engum kringumstæðum skulu starfsmanni gefin fyriræmi um að ýta til hliðar faglegum sjónarmiðum, gera lítið úr þeim eða halda leyndum í þágu pólitískis málstaðar.

Hér skal haft í huga að með því að sinna pólitískum verkefnum fer starfsmaður út fyrir verksvið sitt og starfsorka hans er nýtt með óviðeigandi hætti í þágu pólitískis málstaðar. Enn fremur getur aðild að pólitísku starfi í sjálfri sér haft áhrif á hlutleysi og hollustu starfsmannsins og grafið undan faglegum trúverðugleika.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við d-lið

- Ráðherra blæs til fundaherferðar ráðuneytis um allt land í aðdraganda prófkjörs eða kosninga sem fyrst og fremst þjónar þeim tilgangi að styrkja ímynd ráðherrans og/eða stjórnmalaflokks í augum kjósenda.
- Ráðherra biður starfsmann ráðuneytis að skrifa fyrir sig pólitíska skoðanagrein.
- Ráðherra felur starfsfólki að annast gagnaöflun og/eða gagnagreiningu í þágu innra starfs eða kynningarstarfs stjórnmalaflokks.

⁵ Alþt. 2010-11, A-deild, bls. 6684.

Um e-lið

Þrátt fyrir að ráðherra fari með yfirstjórn ráðuneytis þá ber öllu starfsfólki skylda til að gera viðvart og leggja sitt af mörkum til að ákvarðanir sem teknar eru á vegum ráðuneytis séu lögmætar. Í þessu sambandi getur m.a. reynt á skyldu starfsfólks ráðuneyta til að gera ráðherra eða öðrum yfirmanni innan ráðuneytis viðvart ef ákvörðun í máli hefur byggst á röngum upplýsingum um staðreyndir eða lagalegur grundvöllur hennar var eða er veikur. Hið sama getur átt við ef útlit er fyrir að ráðherra ætli að beita valdi sínu með ólögmætum hætti eða byggja niðurstöðu máls á röngum upplýsingum um staðreyndir.⁶ Starfsfólki verður ekki vikið úr starfi eða það látið sæta starfsmannaréttarlegum viðurlögum, svo sem áminningu, vegna slíks.

Rétt er að áréttta að samkvæmt lögum um vernd uppljóstrara, nr. 40/2020, er starfsfólki ríkis og sveitarfélaga skylt að miðla upplýsingum eða gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda þess til aðila sem stuðlað getur að því að látið verði af eða brugðist við hinni ólögmætu eða ámælisverðu háttsemi, að uppfylltum nánari skilyrðum laganna. Óheimilt er að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi, sbr. 13. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. einnig 4. gr. laga um vernd uppljóstrara.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við e-lið

- Ráðherra er kunnugt um trúverðugt umtal um siðferðilega ámælisverða starfshætti innan ráðuneytis síns eða undirstofnunar þess en lætur hjá líða að bregðast við.
- Ráðherra er kunnugt um að starfsmaður sem gerði viðvart um ámælisverða háttsemi mætir neikvæðu viðmóti tiltekinna samstarfsmanna og bregst ekki við með viðeigandi hætti.
- Ráðherra stendur í vegi fyrir framgangi starfsmanns, sem vakið hefur máls á ófaglegum vinnubrögðum, þrátt fyrir verðleika.

⁶ Alþt. 2010-11, A-deild, bls. 6684.

6. gr.

Gagnsæi og upplýsingamiðlun

- a. Ráðherra viðhefur gagnsæi um störf sín og ráðuneytis síns.
- b. Ráðherra leggur sig fram um að gera upplýsingar aðgengilegar í samræmi við lög og almenn viðmið og hefur frumkvæði að birtingu upplýsinga sem eru í almannabágu. Hann beitir sér fyrir því að upplýsingum sé miðlað af nákvæmni, heilindum og með skýrum hætti.
- c. Ráðherra hefur frumkvæði að því að leiðrétta, eins fljótt og auðið er, rangar eða villandi upplýsingar, sem og hvers kyns misskilning er varðar málefni sem heyrir undir ráðherra.
- d. Ráðherra viðhefur virkt og skipulegt samráð við almenning og hagaðila á forsendum jafnræðis og með almannahagsmuni að leiðarljósi. Hann tryggir gagnsæi um samskipti við hagaðila.

Almennt

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur lagt áherslu á opna stjórnarhætti ríkja. Stofnunin skilgreinir opna stjórnarhætti sem stjórnunarmenningu sem byggist á framsækinni og sjálfbærri stefnumörkun og starfsvenjum sem byggja á meginreglum um gagnsæi, heilindi, ábyrgð og þátttöku almennings í því skyni að auka lýðræði og vöxt í þágu allra.⁷ Þessar meginreglur eru jafnframt drifkraftar trausts á stjórnvöldum.⁸

Skýringar með einstaka stafliðum

Um a-lið

Ein ríkasta krafa samtímans um aukið lýðræði birtist í áherslunni á gagnsæi: Að almenningur hafi milliliðalausán aðgang að þeim gögnum sem nauðsynleg eru til að hægt sé að fylgjast með störfum stjórnvalda, m.a. til að sjá hvernig ákvarðanir eru teknar og stefna mótuð og á hvaða forsendum.⁹ Það er jafnframt nauðsynleg forsenda heilbrigðrar lýðræðismenningar að almenningur hafi greiðan aðgang að réttum og greinargóðum upplýsingum um mikilvæg málefni, starfsemi og ákvarðanir stjórnvalda. Að öðrum kosti skapast ekki viðunandi skilyrði fyrir málefnalega umræðu og erfitt verður fyrir almenning að leggja mat

⁷ Sjá <https://www.oecd.org/gov/open-government/>

⁸ *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions.*

⁹ *Efling trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu*, bls. 27.

á störf stjórnvalda. Í raun má segja að það sé aðstaða kjósenda til þess að sinna sínu lýðræðislega hlutverki sem er í húfi. Þess vegna telst það vera ein af frumskyldum æðstu handhafa framkvæmdarvalds að starfa í anda gagnsæis.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið

- Ráðherra neitar að svara fyrirspurnum fjölmiðla í tengslum við tiltekin embættisverk.
- Ráðherra mismunar fjölmiðlum varðandi aðgang að upplýsingum.
- Ráðherra mismunar hagsmunaaðilum varðandi aðgang að upplýsingum.
- Ráðherra fylgir ekki reglum um opið bókhald.

Um b-lið

Ráðherra undirgengst þá siðferðilegu skyldu að leggja sig fram um að gera upplýsingar aðgengilegar í samræmi við lög og almenn viðmið og hefur frumkvæði að birtingu upplýsinga sem eru í almannabágu. Í þeirri skyldu felst meðal annars að ráðherra gefi undirmönnum fyriræli um að starfa í sama anda. Staflíðurinn áréttar skyldu ráðherra til þess að miðla upplýsingum um starfsemi stjórnvalda af heilindum en í því felst að miðlun upplýsinga miði að því að koma almenningi og hagaðilum að gagni. Veittar upplýsingar eiga að vera fullnægjandi, þ.e.a.s. þær eiga að vera greinargóðar og fella ekki mikilvæg atriði á brott; þær eiga ekki með óeðlilegum hætti að undirstrika jákvæð atriði en vísvitandi dylja neikvæða þætti; loks eiga þær að vera skýrar og lausar við tvíræðni eða óljóst orðalag.

Hafa ber í huga að gagnsæissjónarmið og reglur þar að lútandi grundvallast í skilningi á því að mikilvægir hagsmunir eru í húfi fyrir almenning; einstaklinga eða lögaðila, sem eiga samsvarandi tilkall og rétt á aðgangi að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga. Skyldan tengist m.a. ábyrgð ráðherra á embættisathöfnum og virðingu fyrir þeirri grundvallarhugmynd lýðræðis að kjósendur geti tekið upplýsta ákvörðun um val á kjörnum fulltrúum.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið

- Ráðherra gefur starfsfólki fyriræli um að tefja afgreiðslu á beiðni um aðgang að gögnum sem sett er fram á grundvelli upplýsingalaga.
- Ráðherra gefur upplýsingafulltrúa fyriræli um að veita rangar eða villandi upplýsingar um tiltekið mál.
- Ráðherra gefur fyriræli um að framsetning upplýsinga sé vísvitandi óljós og til þess fallin að þær megi túlka með ólíkum hætti.
- Ráðherra gefur fyriræli um að upplýsingum sé miðlað með þeim hætti að torvelt sé að greina mikilvæg atriði frá aukaatriðum.
- Ráðherra gefur fyriræli um að birta upplýsingar, sem ætla má að mæti gagnrýni, undir kringumstæðum eða á tímamarki þegar líklegt er að þær falli í skugga af öðrum atburðum og veki litla eftirtekt eða umræðu.

Um c-lið

Ef mistök eru gerð við miðlun upplýsinga um störf stjórnvalda er mikilvægt að brugðist sé við því eins fljótt og auðið er með því að leiðrétta rangar eða villandi upplýsingar. Það sama gildir ef ráðherra fær vitund um misskilning í tengslum við málefni sem heyrir undir hann. Af sjálfu leiðir að upplýsingar skulu vera réttar. Þótt alltaf megi gera ráð fyrir þeim möguleika að fölskvalaus mistök eigi sér stað þá getur jafnvel sakleysisleg yfirsjón, sem felur í sér miðlun rangra eða villandi upplýsinga, vakið tortryggni og grafið undan trausti, einkum ef ekki er sýnd viðleitni og frumkvæði að því að leiðrétta þau með skýrum hætti. Þá verður að taka tillit til þess að rangar eða villandi upplýsingar geta haft veruleg neikvæð áhrif á hagsmuni einstaklinga, lögaðila og almennings. Því er brýnt að leiðrétta rangar upplýsingar svo fljótt sem verða má.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við c-lið

- Ráðherra veit af rangfærslum í upplýsingagjöf til almennings en gefur fyrirmæli um að þær séu ekki leiðréttar.
- Ráðherra er kunnugt um að birtum upplýsingum sé ábótavant, sökum yfirsjónar, ónákvæmni eða af öðrum ástæðum, en lætur hjá líða að gefa fyrirmæli um úrbætur.
- Ráðherra verður þess áskynja að birtar upplýsingar eru mistúlkaðar af lykilaðilum, svo sem af þingnefndum, hagsmunaaðilum eða í almennri umræðu, þegar ætla má að rétt túlkun kynni að breyta afstöðu til málefnisins, en aðhefst ekkert í þeim tilgangi að leiðrétta misskilning.

Um d-lið

Almenningssamráð um stefnumótun hins opinbera felur í sér að borgararnir eiga þess kost að gerast aðilar að þessum ákvörðunum með þátttöku sinni á einhverju stigi ákvarðanatöku þar sem þeir geta haft áhrif á lokaútkomu. Slíkt samráð er talið efla traust og félagslega samheldni – þátttaka geti fært almenning nær ákvörðunum og þar með aukið skilning á þeim og lögmæti þeirra jafnvel þó að skoðanir séu skiptar og endanlegar niðurstöður ekki óumdeildar. Þá er því haldið fram að með aðkomu almennings megi auka gæði stefnumótunar og ákvarðana. Að auki er ástæða til að ætla að fjölbreytileiki viðhorfa og reynslu almennings sé mikilvægur þáttur í upplýstri og þekkingarmiðaðri stefnumótun.¹⁰

Samráð verður að byggja á vel útfærðum áætlunum þar sem ljóst er við hverja samráð er haft og um hvað; hvernig þátttöku er háttáð, innan hvaða tímaramma er unnið og skýrt er frá upphafi hvernig farið verði með og unnið úr niðurstöðum samráðsins.¹¹ Samráð þarf að fara fram á forsendum jafnræðis þar

¹⁰ Efling trausts á stjórnmálum og stjórnsýslu, bls. 58-59.

¹¹ Efling trausts á stjórnmálum og stjórnsýslu, bls. 59.

sem allir eigi kost á því að láta rödd sína heyrast. Þá skiptir miklu máli að gagnsæi sé um samskipti við hagaðila og áhrif þeirra á stefnumótun.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við d-lið

- Ráðherra hefur aðeins samráð við þá aðila sem hliðhollir eru pólitískum skoðunum hans.
- Ráðherra gætir ekki jafnræðis milli hagaðila við miðlun upplýsinga um markmið, skilyrði og framvindu samráðsferlis í tilteknu máli.
- Ráðherra greinir ekki frá aðkomu hagaðila að samningu lagafrumvarps eða stefnumótunar.

7. gr.

Ábyrgð og eftirfylgni

- a. Ráðherra ber ábyrgð gagnvart Alþingi og almenningi á ákvörðunum sínum og breytni. Honum ber að sýna samstarfsvilja séu störf hans tekin til skoðunar af hálfu Alþingis eða eftirlitsstofnana þess og eins þegar þingmenn óska eftir upplýsingum á grundvelli laga um þingsköp.
- b. Forsætisráðherra tryggir reglubundna fræðslu fyrir ráðherra um siðareglur og stuðlar að virkri samræðu um þær innan ríkisstjórnar.

Almennt

Lýðræðisstjórnskipan gengur út á það að valdið sé sprottið frá fólkinu og að kjörnir fulltrúar og stjórnvöld starfi í umboði þess. Umboðskehjan hefur upphafspunkt hjá kjósendum, leiðir þaðan til þings, áfram til forsætisráðherra og ráðuneytis hans, þ.e. til ríkisstjórnar, áfram til ráðuneyta og síðan til annarra stjórnvalda sem starfa undir þeim beint eða stjórnarfarslega til að gæta hagsmuna fólksins. Hverjum hlekk í keðjunni fylgir framsal valds frá umbjóðanda til fulltrúa, en handhafi valdsins á hverjum tíma er ábyrgur gagnvart umbjóðanda sínum um meðferð þess.¹²

Ráðherra ber annars vegar lagalega ábyrgð á embættisverkum sínum en í henni felst refs- og bótaábyrgð ráðherra. Hins vegar ber ráðherra pólitíska eða þinglega ábyrgð, sem byggist á þingræðisreglunni. Í þinglegri ábyrgð felst þannig að ráðherra eða ríkisstjórn sem ekki nýtur trausts þingsins eða hlutleysis ber að segja af sér, án tillits til þess hvort ráðherra hefur framið embættisbrot.

Siðareglur ráðherra veita leiðsögn um það hvers konar framganga hæfir svo veigamiklu embætti sem ráðherraembættið er, en jafnframt gefa þær almenningi færi á að bera háttsemi ráðherra saman við skráðar og útgefnar reglur. Þeim er ætlað að stuðla að trausti almennings á stjórnsýslunni. Almennt og víðtækt vantraust gagnvart stjórnvöldum getur torvelað ríkisstjórn á hverjum tíma að framfylgja stefnumálum enda þótt lýðræðislegt umboð sé fyrir hendi. Viðvarandi vantraust getur haft langvarandi neikvæð áhrif á lýðræðislega ferla og lýðræðismenningu.

Hver ráðherra er ábyrgur fyrir athöfnum sínum og gjörðum og gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir siðareglum ráðherra og leggur þannig sitt af mörkum til þess að viðhalda og efla traust gagnvart stjórnvöldum og stjórnkerfi.

¹² Alþt. 2010-11, A-deild, bls. 6716.

Skýringar með einstaka stafliðum

Um a-lið

Ráðherra ber ábyrgð á athöfnum sínum og breytni gagnvart Alþingi og almenningi. Alþingi er samkoma þjóðkjörinna fulltrúa sem fer með veigamesta þátt ríkisvaldsins. Í krafti sinnar sterku stöðu í stjórnskipaninni er Alþingi ætlað að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Eftirlit Alþingis með ráðherrum sem handhöfum framkvæmdarvalds er einn meginþáttur í störfum Alþingis og grundvallast á rétti borgaranna til þess að stjórnvöld framkvæmi vald sitt með sanngjörnum hætti og eftir skýrum reglum. Vegna þessa mikilvæga hlutverks Alþingis ber ráðherra að sýna samstarfsvilja séu störf hans tekin til skoðunar af hálfu Alþingis eða eftirlitsstofnana þess og eins þegar þingmenn óska eftir upplýsingum á grundvelli laga um þingsköp.

Hagnýt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við a-lið

- Ráðherra bregst illa við beiðni umboðsmanns Alþingis eða Ríkisendurskoðunar um aðgang að gögnum sem stofnanirnar óska eftir í tengslum við athugun þeirra á embættisfærslum.
- Ráðherra veitir Alþingi rangar eða villandi upplýsingar í svörum við þingfyrirspurn.

Um b-lið

Til þess að siðareglur nái markmiði sínu þarf reglulega að fara fram umræða um efni þeirra og þýðingu fyrir störf ráðherra. Mikilvægt er að siðareglum sé fylgt eftir með markvissri fræðslu og að þær verði lifandi þáttur í starfi ráðuneyta. Með stafliðnum er lögð sú ábyrgð á forsætisráðherra að tryggja að fræðsla og umræða fari fram á meðal ráðherra í ríkisstjórn um siðareglur ráðherra, efni þeirra og háttsemi í tengslum við þær.

Hagnýtt dæmi um háttsemi sem er í andstöðu við b-lið

- Forsætisráðherra neitar beiðni ráðherra um að taka til umræðu í ríkisstjórn hvort háttsemi annars ráðherra sé í samræmi við siðareglur.

