



Framvinduskýrsla

Siðfræðistofnunar
um innleiðingu
tillagna starfshóps
um eflingu trausts á
stjórnmálum og
stjórnsýslu

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið / Siðfræðistofnun

Desember 2019

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið / Siðfræðistofnun

©2019 Forsætisráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Samantekt.....	5
2.1 Markmið um heilindi.....	5
2.2 Siðareglur og siðferðileg viðmið.....	5
2.3 Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings.....	6
2.4 Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning.....	6
2.5 Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla og starfsval eftir opinber störf.....	6
2.6 Vernd uppljóstrara	6
2.7 Lýðræðislegt samráð við almenning.....	6
2.8 Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða.....	7
2.9 Niðurstaða í hnotskurn	7
3. Tillögur starfshóps og viðbrögð stjórnvalda.....	8
3.1 Markmið um heilindi.....	8
3.2 Siðareglur og siðferðileg viðmið.....	8
3.3 Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings.....	9
3.4 Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning.....	10
3.5 Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla (e. lobbyism) og starfsval eftir opinber störf 10	
3.6 Vernd uppljóstrara	10
3.7 Lýðræðislegt samráð.....	11
3.8 Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða.....	12
3.9 Niðurstaða.....	14

1. Inngangur

Starfshópur forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu skilaði skýrslu til ráðherra í september 2018. Þar voru settar fram tillögur að aðgerðum sem skipt var í átta megin svið og 25 einstakar tillögur. Starfshópurinn lagði jafnframt til að Siðfræðistofnun Háskóla Íslands skyldi falið ráðgjafarhlutverk við innleiðingu þeirra tillagna sem settar voru fram í skýrslunni. Í desember mánuði sama ár gerðu forsætisráðuneytið og Siðfræðistofnun samning til þriggja ára um að stofnunin verði stjórnvöldum til ráðgjafar í siðfræðilegum efnum og vinni með stjórnvöldum að eftirfylgni og innleiðingu tillagna starfshóps um eflingu trausts á stjórnámál og stjórnsýslu. Í þeirri skýrslu sem hér fer á eftir er lagt mat á árangur og viðleitni stjórnvalda til þess að mæta tillögum starfshópsins þegar eitt ár er liðið frá því að vinna að verkefninu hófst formlega.

Tillögur starfshópsins eru vel ígrundaðar og rökstuddar. Stjórnvöld eru strangt til tekið ekki bundin af þeim tillögum sem settar eru fram. Það er hins vegar yfirlýst markmið ríkisstjórnarinnar að efla traust á stjórnámálum og hefur hún skapað væntingar um að brugðist verði við þeim ábendingum sem fram koma í skýrslunni. Framkvæmdin er háð pólitískum vilja og samstöðu um þau markmið sem stjórnvöld velja að setja í forgang.

2. Samantekt

Þegar ár er liðið frá því að vinna hófst formlega við að innleiða tillögur starfshóps forsætisráðherra má segja að verkefnið hafi farið hægt og varfærnislega af stað en því miði þó áfram. Þannig hafa skref verið tekin að markmiðum sem heyra undir fimm af þeim átta megin sviðum sem skilgreind eru í skýrslu starfshópsins. Þar af hafa afgerandi skref verið stigin til þess að uppfylla markmið á tveimur sviðum og markvisst hefur verið unnið að því að uppfylla markmið á öðrum tveimur. Á fjórum sviðum hefur hins vegar lítið þokast.

Áherslusviðin sem starfshópurinn skilgreinir eru:

1. Markmið um heilindi
2. Siðareglur og siðferðileg viðmið
3. Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings
4. Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning
5. Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla og starfsval eftir opinber störf
6. Vernd uppljóstrara
7. Lýðræðislegt samráð við almenning
8. Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða

2.1 Markmið um heilindi

Í skýrslu starfshópsins var lagt til að ríkisstjórnin setji fram stefnuskjal sem lýsi markmiðum um heilindi og taki mið af þeim tillögum sem fram koma í skýrslunni. Þó svo að gerð hafi verið drög að metnaðarfullri verkáætlun um það hvernig bregðast skuli við ábendingum starfshópsins og jafnframt hafin vinna við þingsályktun um aðgerðaáætlun hefur stefnuskjal ekki verið sett fram og stjórnvöld því ekki skuldbundið sig formlega eða lýst heildaráformum sínum með skýrum hætti. Ekki er hægt að segja til um hve langt pólitískur vilji og samstaða um verkefnið nær fyrir en stefnuskjal um opinber heilindi liggur fyrir. Siðfræðistofnun leggur til að því verði lokið á fyrri hluta ársins 2020.

[Sjá nánar kafla 3.1]

2.2 Siðareglur og siðferðileg viðmið

Starfshópurinn setti fram tillögur í fjórum liðum um endurskoðun og umgjörð siðareglna fyrir ráðherra, starfsmenn í stjórnslu og ríkisstarfsmenn. Í upphafi var þeirri hugmynd varpað fram að undirbúningur að endurskoðun siðareglna gæti hafist með málþingi og umræðum strax vorið 2019 í tengslum við stjórnarráðsdaginn. Siðfræðistofnun leggur til aðgerðir sem ráðist verði í á vordögum 2020.

[Sjá nánar kafla 3.2]

2.3 Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings

Í júní 2019 tóku gildi breytingar á upplýsingalögum sem miða að því að auka gagnsæi í stjórnsýslu og bæta skilvirkni í upplýsingagjöf opinberra aðila. Breytingarnar fela m.a í sér styttingu á málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál og nýtt stöðugildi ráðgjafa um upplýsingarétt almennings. Hámarkstími sem úrskurðarnefndin hefur nú til að afgreiða mál er að vísu mun rýmri en viðmið forsætisráðuneytis um æskilegan málsmeðferðartíma en ætla má að aukin skilvirkni leiði til þess að í reynd verði sá tími sem álitamál velkjast um í kerfinu skemmri en áður. Ráðgjafi um upplýsingamál gegnir þar mikilvægu hlutverki bæði hvað varðar samhæfingu og eftirfylgni.

[Sjá nánar kafla 3.3]

2.4 Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning

Í forsætisráðuneytinu hefur staðið yfir vinna að lagafrumvarpi sem snýr að reglum um hagsmunaárekstra og hagsmunaskráningu æðstu embættismanna í samræmi við tilmæli starfshópsins. Fastlega má gera ráð fyrir því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi snemma árs 2020.

[Sjá nánar kafla 3.4]

2.5 Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla og starfsval eftir opinber störf

Líkt og á við um hagsmunaskráningu hefur verið unnið að lagafrumvarpi um starfsemi hagsmunavarda og samskipti stjórnvalda við hagsmunaverði sem er efnislega í samræmi við ábendingar starfshópsins. Fastlega má gera ráð fyrir því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi snemma árs 2020.

[Sjá nánar kafla 3.5]

2.6 Vernd uppljóstrara

Frumvarp til laga um vernd uppljóstrara var sett í umsagnarferli strax í upphafi árs 2019 og hefur nú verið lagt fram á Alþingi með nokkrum breytingum. Þó svo að frumvarpið kunni að taka frekari breytingum áður en það verður að lögum má ætla að með því verði tillögu starfshópsins um þetta málefni mætt.

[Sjá nánar kafla 3.6]

2.7 Lýðræðislegt samráð við almenning

Í skýrslu starfshópsins er áhersla lögð á aukið almenningssamráð og m.a. lagt til að stjórnvöld setji sér skýr markmið þar um, leggi sig fram um að nýta möguleika nýrrar tækni og styðji við borgaralegan vettvang. Ekki hefur verið mörkuð sérstök stefna í þessu efni. Þó má segja að stjórnvöld hafi með athöfnum sýnt viðleitni sem fellur að ábendingum starfshópsins, einkum með skipulagningu rökræðukönnunar og rökræðufundar um breytingar á stjórnarskrá.

[Sjá nánar kafla 3.7]

2.8 Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða

Ný námskeið um siðareglur, hagsmunaárekstra og önnur álitaefni hafa þegar verið sett á dagskrá Stjórnsýsluskólans fyrir árið 2020. Upphaflega stóðu vonir til þess að staðfæra mætti gagnvirkt námsefni að erlendri fyrirmynd en það hefur ekki gengið eftir. Siðfræðistofnun hefur lýst vilja til þess að koma með beinum hætti að gerð slíks efnis og fræðslu í samstarfi við stjórnarráðið.

[Sjá nánar kafla 3.8]

2.9 Niðurstaða í hnotskurn

Í heildina litið hefur vinna að innleiðingu tillagna starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu þokast nokkuð áfram. Afgerandi skref hafa verið stigin á tveimur áherslusviðum, með breytingu á upplýsingalögum og framlagningu lagafrumvarps um vernd uppljóstrara. Þá hefur staðið yfir undirbúningur að smíði regluverks sem tekur til tveggja áherslusviða að auki, þ.e. um hagsmunaskráningu og hagsmunaárekstra sem starfsemi hagsmunavarða. Sú viðleitni verður þó ekki metin fyrir en niðurstaða liggur fyrir. Á þremur áherslusviðum sem skilgreind eru í skýrslu starfshópsins hefur hvorki verið ráðist í aðgerðir né sett skýr og formleg/opinber markmið. Loks skortir enn að stjórnvöld setji fram stefnuskjal sem lýsir markmiðum um heilindi og þar með skilningi á inntaki ábendinga starfshópsins, vægi þeirra og vilja til framkvæmdar. Mikilvægt er að ráða bót á þessu eins fljótt og auðið er.

Þegar aðgerðir og undirbúningsvinna stjórnvalda eru dregin saman má segja að árangur og viðleitni séu viðunandi þegar ár er liðið frá því að verkefnið hófst formlega. Þó er nauðsynlegt að stjórnvöld haldi sér við efnið í þeim verkefnum sem þegar eru komin á skrið og hefji markvissa vinnu að þeim þáttum sem setið hafa á hakanum. En umfram allt er brýnt að stjórnvöld skilgreini og setji fram með skýrum hætti sín eigin markmið um opinber heilindi.

3. Tillögur starfshóps og viðbrögð stjórnvalda

Eins og fyrr greinir setti starfshópur forsætisráðherra fram 25 einstakar tillögur. Þar af falla 22 tillögur undir ofangreind áherslusvið en þrjár snúa að stofnanaumgjörð og eftirfylgni. Í forsætisráðuneytinu var unnin greining á tillögum starfshópsins og gerð drög að metnaðarfullri verkáætlun þar sem einstökum ábendingum og mögulegum viðbrögðum var forgangsraðað eftir mikilvægi. Hér verður fjallað um viðbrögð stjórnvalda við tillögum starfshópsins í einstökum atriðum.

3.1 Markmið um heilindi

- a. Ríkisstjórnin setji fram stefnuskjal sem lýsir markmiðum um heilindi – heilindaramma (e. Integrity Framework). Innihald hans mótist af þeim atriðum sem hér koma fram.

Stefnuskjal sem lýsir markmiðum ríkisstjórnarinnar um opinber heilindi var skilgreint sem forgangsattriði þegar hafist var handa við að leggja drög að viðbrögðum við ábendingum starfshópsins. Lagt var upp með að slík stefnuyfirlýsing gæti legið fyrir snemma árs 2019. Í fyrstu var miðað við að leggja fram þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun sem byggði á tilmælum starfshópsins. Nokkur vinna fór í undirbúning stefnuskjals í forsætisráðuneyti með aðkomu Siðfræðistofnunar en að lokum var horfið frá því að setja stefnuna fram í formi þingsályktunar.

Þess ber að geta að forsætisráðuneytið hlutaðist til um að þýða tilmæli OECD til aðildarríkjanna um opinber heilindi, sem líta má á sem leiðarvísi í þessu efni (sjá: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-IC.pdf>). En vinna við stefnuyfirlýsingu hefur ekki þokast áfram frá því í september. Mikilvægt er að sem fyrst verði lokið við gerð stefnuskjals sem feli í sér skuldbindingu stjórnvalda um markmið um opinber heilindi, heildarsýn ríkisstjórnarinnar til málaflokksins og skýra afstöðu hennar til þeirra ábendinga sem settar eru fram í skýrslu starfshópsins. Í reynd er þetta mikilvæg forsenda þess að hægt verði að meta árangur þessarar vinnu með fullnægjandi hætti. Siðfræðistofnun leggur til að þessu verkefni verði hraðað og að á árinu 2020 verði tilbúinn heilindarammi fyrir íslenskt stjórnkerfi.

3.2 Siðareglur og siðferðileg viðmið

- a. Hefja nú þegar nauðsynlega vinnu við endurskoðun siðareglna ráðherra og starfsfólks stjórnsýslu og ríkisstarfsmanna.
- b. Tryggja reglulega umræðu um siðareglur og endurskoðun þeirra á vettvangi Stjórnarráðsins.
- c. Setja siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra og mögulega fleiri hópa innan stjórnsýslunnar.
- d. Tryggja heildarsýn og samræmi í þeim siðareglum sem gilda fyrir kjörna fulltrúa, ráðherra og starfsmenn stjórnsýslu.

Ekki hefur verið ráðist í sérstakar aðgerðir sem snúa að endurskoðun og kynningu siðareglna eða gerðar áætlanir þar að lútandi. Þó má geta þess að í breyttum upplýsingalögum frá júní 2019 er gert ráð fyrir því að æðstu handhafar ríkisvalds geti leitað ráðgjafar um túlkun siðareglna í trúnaði. Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands samþykkir hver ríkisstjórn um sig siðareglur fyrir ráðherra og eru þær því staðfestar með minnst fjögurra ára millibili. Aðstoðarmenn ráðherra eru bundnir af siðareglum starfsmanna Stjórnarráðsins en ekki hefur verið tekin afstaða til þess hvort setja skuli sérstakar siðareglur fyrir aðstoðarmenn. Mikilvægur þáttur í endurskoðun siðareglna er aðkoma þeirra sem reglurnar ná til. Endurskoðunarferli felur því jafnan í sér viðtækt samtal og viðleitni til að auka vitund um tilgang og efni siðareglna. Könnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins árið 2014 benti til þess stór hluti þess þekkti lítið til gildandi siðareglna og að þeim hefði ekki verið fylgt eftir með kynningu eða fræðslu. Það er því tímabært að gera áætlanir um endurskoðun siðareglna og leggja drög að skipulagðri kynningu og umræðum. Siðfræðistofnun leggur til að strax í upphafi árs 2020 verði framkvæmd könnun meðal starfsmanna Stjórnarráðsins, sem mæli viðhorf til gildandi siðareglna, kynningar á þeim og sýnileika. Í framhaldinu verði metið hvernig staðið skuli að nánara samtali um hlutverk og gildi reglnanna og mögulegri endurskoðun. Í því samhengi er æskilegt að lagt verði mat á þörf fyrir aðgengilegt rafrænt kynningarefni.

3.3 Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings

- a. Ráðast í heildarstefnumótun um upplýsingagjöf til almennings, þ.m.t. upplýsingagjöf handhafa dómsvalds og löggjafarvalds.
- b. Styttu afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- c. Samræma og einfalda upplýsingagjöf ráðuneyta og skýra betur hlutverk þeirra starfsmanna sem sinna upplýsingagjöf og almannatengslum.

Með breytingum á upplýsingalögum sem tóku gildi um mitt ár 2019 er gildissvið laganna útvíkkað og tekur það til handhafa dóms- og löggjafarvalds. Lögin skerpa einnig á skyldu ráðuneyta til birtingar upplýsinga að eigin frumkvæði. Þá er gert ráð fyrir að afgreiðslutími beiðna um upplýsingar verði að hámarki 40 dagar og að málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál taki að hámarki 150 daga. Hins vegar hefur komið fram, af hálfu forsætisráðuneytis, að æskilegur málsmeðferðartími sé 90 dagar og því er sá hámarkstími sem tilgreindur er í lögnum nokkuð rúmur í samanburði. Þar á móti fela lögin í sér ákvæði sem miða að aukinni skilvirkni og samkvæmni í upplýsingagjöf ráðuneyta. Gert er ráð fyrir starfi ráðgjafa um upplýsingarétt almennings, sem m.a. hafi það hlutverk að leiðbeina almennum borgurum (einstaklingum, fjölmiðlum o.s.frv.), vera stjórnvöldum til ráðgjafar og sinna eftirfylgni. Ráðgjafinn tók til starfa í ágúst 2019 og á sama tíma var ráðinn ritari fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Að teknu tilliti til þessa má ætla að afgreiðsla mála muni stytta verulega og að upplýsingamiðlun verði einfaldari. Á árinu 2019 kvað úrskurðarnefndin upp 90 úrskurði, en það er veruleg fjölgun frá árunum 2017 (48 úrskurðir) og 2018 (57 úrskurðir). Því má segja að stjórnvöld hafi komið til móts við tillögur starfshópsins

um gagnsæi og miðlun upplýsinga en framkvæmd mun leiða frekari árangur í ljós.

3.4 Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning

- a. Setja nú þegar skýrar og samræmdar reglur um hagsmunaskráningu ráðherra sem ná til fleiri þátta – t.d. skulda – en núverandi reglur gera og taka einnig til maka og ólögráða barna.

Í forsætisráðuneytinu hefur staðið yfir vinna við smíði lagafrumvarps sem snýr að reglum um hagsmunaárekstra og hagsmunaskráningu æðstu embættismanna í samræmi við tilmæli starfshópsins. Frumvarpið var samþykkt í ríkisstjórn í desember 2019 og fastlega má gera ráð fyrir því að það verði lagt fram á Alþingi snemma árs 2020. Með fyrirvara um framgang málsins hjá löggjafarvaldinu er óhætt að fullyrða að markvisst hafi verið unnið að því að koma til móts við tilmæli starfshópsins í þessu efni.

3.5 Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla (e. lobbyism) og starfsval eftir opinber störf

- a. Þeim aðilum sem hafa atvinnu af því að tala máli hagsmunaaðila gagnvart stjórn mála- og embættismönnum verði gert að skrá sig sem hagsmunaverði (e. lobbyist).
- b. Hefja vinnu að reglum um samskipti við hagsmunaaðila. Slíkar reglur þurfa að tryggja fullt gagnsæi um samskiptin.
- c. Setja reglur um starfsval eftir opinber störf sem koma í veg fyrir að starfsfólk stjórnsýslu eða kjörnir fulltrúar gangi inn í störf hjá einkaaðilum vegna aðgangs að upplýsingum úr opinberu starfi. Slíkar reglur varða einkum tíma sem nauðsynlegt er að líði frá starfslokum og þar til starf fyrir einkaaðila hefst.

Í sama frumvarpi og getið er um í kafla 3.4 er gert ráð fyrir skyldu til opinberrar skráningar á starfsemi sem heyrir undir hagsmunavörslu. Þar er einnig gert ráð fyrir reglum um samskipti kjörinna fulltrúa og embættismanna við hagsmunaverði, sem og reglum um starfsval að loknum opinberum störfum, þar sem tiltekinn verður lágmarksbiðtími frá því að opinberum störfum lýkur og þar til embættismaður eða kjörinn fulltrúi hefur störf á öðrum vettvangi. Við gerð frumvarpsins var m.a. horft til norskrar löggjafar um sama efni.

Með fyrirvara um framgang málsins hjá löggjafarvaldinu og niðurstöðu í einstökum atriðum má fullyrða að stjórnvöld hafi markvisst unnið að því að koma til móts við tilmæli starfshópsins í öllum liðum sem snúa að hagsmunavörslu og samskiptum við hagsmunaaðila.

3.6 Vernd uppljóstrara

- a. Vinnu við heildstæða löggjöf um uppljóstraravernd fyrir opinbera starfsmenn og einkageirann verði hraðað og frumvarp lagt fram sem allra fyrst. Mið verði tekið af nýlegri löggjöf í nágrannalöndum, t.d. í Noregi.

Frumvarp til laga um vernd uppljóstrara var sett í umsagnarferli strax í upphafi árs 2019 og hefur nú verið lagt fram á Alþingi með nokkrum breytingum. Í frumvarpinu, eins og það liggur fyrir, eru skyldur stjórnenda sem taka við ábendingum um ámælisverða háttsemi tilgreindar sem og skilyrði fyrir miðlun slíkra upplýsinga til utanaðkomandi aðila. Vernd þeirra sem veita upplýsingar er vandlega skilgreind. Horft er til sambærilegrar löggjafar í nágrennaríkjum. Athygli vekur þó að þegar kemur að kvöðum á fyrirtæki til þess að setja og kynna fyrir starfsólki reglur um verklag við uppljóstrun er farið að fordæmi í tilskipun Evrópusambandsins sem miðar við fyrirtæki með 50 starfsmenn eða fleiri. Í Noregi og Svíþjóð er viðmiðið 5 starfsmenn.

Þó svo að frumvarpið kunni að taka frekari breytingum áður en það verður að lögum má ætla að með því verði tillögu starfshópsins mætt að fullu.

3.7 Lýðræðislegt samráð

- Stjórnvöld setji sér skýr markmið um aukið samráð um stefnumótun, undirbúning löggjafar og aðrar mikilvægar ákvarðanir.
- Samráðsgátt stjórnvalda verði eflid og hugað að víðtækri kynningu á henni sem heppilegri leið almennra borgara til að hafa áhrif á mótun lagasetningar og stefnumála.
- Stjórnvöld leggi sig fram um að nýta hugbúnað og veflausnir til að auka þátttöku almennings og stefni að því að Ísland verði í hópi þeirra landa sem fremst standa í nýsköpun á sviði lýðræðis.
- Sótt verði um aðild að Open Government Partnership í samvinnu við félagasamtök.
- Unnið verði að því að styrkja borgaralegan vettvang t.d. með föstum styrkjum til félagasamtaka sem uppfylla tiltekin skilyrði um starfsemi og skipulag.

Ekki hefur verið mörkuð skýr stefna eða sett markmið um aukið samráð við almenning. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er þó með almennum orðum vikið að mikilvægi gagnsæis og almenningssamráðs. Þá liggur fyrir samþykkt ríkisstjórnar um undirbúning og frágang stjórnarfumvarpa. Ákvörðun hefur verið tekin um að ráðast ekki í víðtæka kynningu á samráðsgátt stjórnvalda fyrr en meiri reynsla er komin af notkun hennar. Ekki hefur verið sótt um aðild að Open Government Partnership en þess í stað hófu stjórnvöld þátttöku í starfi Efnahags og framfarastofnunarinnar um opið stjórnkerfi (OECD Working Group on Open & Innovative Government). Loks hefur ekki verið tekin afstaða til þess hvort eða með hvaða hætti stjórnvöld komi til með að styrkja borgaralegan vettvang.

Vert er að geta þess sérstaklega að stjórnvöld stóðu nýlega fyrir rökræðukönnun og rökræðufundi um stjórnarskrárbreytingar, þar sem þátttakendur ræddu stjórnarskrármálefni, áttu samtalið við sérfræðinga á tengdum sviðum og tóku loks afstöðu til spurninga sem snúa að breytingum á stjórnarskrá Íslands. Kynning verkefnisins fól meðal annars í sér gagnvirkan vettvang skoðanaskipta þar sem almenningi gafst kostur á samtali um sömu málefni. Endanlegar niðurstöður þessa verkefnis liggja ekki fyrir en óhætt er að segja að framkvæmdin hafi

heppnast ákaflega vel. Bráðabirgðaniðurstöður benda m.a. til þess að tiltrú þátttakenda á lýðræðislegum gildum hafi aukist marktækt.

Í þessu efni hefur ekki farið fram markviss stefnumótun en þó hefur vilji verið sýndur í verki.

3.8 Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða

- a. Stjórnarráðsskólinn verði efldur þannig að starfsemi hans nái utan um reglubundna þjálfun allra starfsmanna á sviði opinberra heilinda.
- b. Þróað verði sértækt námsefni fyrir opinbera starfsmenn um siðferðileg álitamál og heilindi í opinberu starfi, þ.á.m. dæmasófn.
- c. Stuðlað verði að því að umræða innan stjórnsýslunnar um heilindi, siðferði í opinberu starfi og fagmennsku sé fastur liður í starfi hennar.
- d. Stefnt verði að því að efla gagnrýna umræðu innan stjórnsýslunnar, en slík umræða er forsenda þess að ráðuneyti og einstakar starfseiningar beri kennsl á brotalamir í starfseminni til að hægt sé að breyta stofnanamenningu þegar nauðsyn krefur.

Unnið hefur verið að því að efla Stjórnarráðsskólann með auknu framboði námskeiða. Á árinu 2020 eru m.a. fyrirhuguð ný námskeið um siðareglur og hagsmunaárekstra, upplýsingarétt almennings og tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna. En ef frá er talinn undirbúningur þessara námskeiða hafa ekki verið gerðar áætlanir um þróun sértæks námsefnis um siðferðileg álitaeefni eða lagður grunnur að aukinni umræðu innan stjórnsýslunnar um heilindi í opinberu starfi. Í upphafi stóðu vonir til þess að staðfæra mætti rafrænt kennsluefni að erlendri fyrirmynd og nota við þjálfun starfsmanna stjórnarráðsins, en það hefur ekki gengið eftir.

Ástæða er til þess að yfirfara mannauðsstefnu stjórnarráðsins með hliðsjón af reglubundinni fræðslu um siðferði og heilindi í opinberu starfi sem skilgreina ætti sem kjarnabátt í símenntun starfsfólks. Stjórnvöld ættu að undirbúa skipulega þróun á sértæku kennsluefni og gera áætlun um aukna gagnrýna umræðu innan stjórnsýslunnar um siðferði og opinber heilindi. Eðlilegt væri að tengja þá viðleitni við undirbúning að endurskoðun siðareglna (sbr. lið 2 að ofan).

Tafla yfir tillögur stýrihóps og aðgerðir stjórnvalda árið 2019:

Markmið og aðgerðir	Markmiði náð	Markviss vinna	Undir- búnings- vinna	Engar aðgerðir
Markmið um heilindi				
Stefnuskjal ríkisstjórnar um heilindi - heilindarammi			X	
Siðareglur og siðferðisleg viðmið				
Endurskoðun siðareglna ráðherra, stjórnarsýslu og opinberra starfsmanna				X
Tryggja reglulega umræðu um siðareglur og endurskoðun þeirra				X
Setja siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra ofl.				X
Tryggja samræmi í siðareglum kjörinna fulltrúa og embættismanna				X
Gagnsæi og upplýsingaréttur almennings				
Heildarstefnumótun um upplýsingagjöf til almennings (einnig m.t.t. dómsvalds og löggjafarvalds)	X			
Stytta afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál	X			
Samræma og einfalda upplýsingagjöf ráðuneyta	X			
Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning				
Setja skýrar reglur um hagsmunaskráningu ráðherra sem taki til fleiri þátta en nú er		X		
Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla og starfsval eftir opinber störf				
Setja reglur um skráningu þeirra sem starfa sem hagsmunaverðir		X		
Setja reglur um samskipti við hagsmunaaðila sem tryggi fullt gagnsæi		X		
Setja reglur um starfsval eftir opinber störf		X		
Vernd uppljóstrara				
Sett verði lög um vernd uppljóstrara (m.a. með hliðsjón af löggjöf í nágrannalöndum)		X		
Lýðræðislegt samráð við almenning				

Sett verði skýr markmið um aukið samráð (stefnumótun, löggjöf og mikilvægar ákvarðanir)				X
Samráðsgátt stjórnvalda verði eflid og kynning á henni aukin				X
Ný tækni verði nýtt til þess að auka þátttöku almennings			X	
Sótt verði um aðild að Open Government Partnership	X			
Styrkja skuli borgaralegan vettvang, t.d. með stuðningi við félagasamtök				X
Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða				
Stjórnarráðsskólinn verði eflidur og taki til reglubundinnar þjálfunar á sviði opinberra heilinda			X	
Þróað verði sérstakt námsefni fyrir opinbera starfsmenn um siðferðilega álitamál				X
Stuðlað að því að umræða um heilindi verði fastur liður í starfi innan stjórnsýslu				X
Efla gagnrýna umræðu og getu til breytinga þegar nauðsyn krefur				X
Samtals:	4	5	3	9

3.9 Niðurstaða

Þegar dregnar eru saman tillögur starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu (þ.e. að frátöldum þremur tillögum sem snúa að stofnanaumgjörð) og samsvarandi aðgerðir stjórnvalda árið 2019, má sjá að markvisst hefur verið unnið að níu markmiðum af 22, þar af má segja að fjórum tillögum hafi verið mætt að fullu. Hins vegar hefur lítið sem ekkert miðað í átt að níu markmiðum en nokkuð hefur verið unnið til þess að mæta þremur tillögum.

Þá er ljóst að áhersla stjórnvalda hefur þetta fyrsta ár verið á að undirbúa og innleiða lagabreytingar þar sem þær eru nauðsynlegar. Eitt frumvarp er þegar orðið að lögum, annað hefur verið lagt fram á Alþingi og þess má vænta að það þriðja verði lagt fram snemma árs 2020. Þar að baki liggur mikil vinna og skýr vilji af hálfu stjórnvalda. Með þeim fyrirvara að frumvörpin verði öll að lögum er óhætt að fullyrða að verulegur árangur hafi náðst.

Þegar á þetta er lítið má segja að aðgerðir stjórnvalda séu vel viðunandi. Þó er nauðsynlegt að leiða til lykta þá vinnu sem komin er á veg en er ólokið og hefja jafnframt undirbúning að verkefnum sem setið hafa á hakanum.

Þau atriði sem út af standa og hafa fengið litla athygli hingað til eru ekki síður mikilvæg, en þau krefjast ekki sérstakrar lagasetningar heldur fyrst og fremst vilja og festu í framkvæmd. Ekkert er því til fyrirstöðu að setja skýr markmið og gera

áætlanir um endurskoðun og umgjörð siðareglna, aukna símenntun á sviði opinberra heilinda og eflingu gagnrýnninnar umræðu. Þó ber að taka fram að ráðuneytið er faliðað í þessu verkefni og spyrja má hvort ekki væri rétt að bæta úr því.

Loks er rétt að áréttta að stjórnvöld hafa ekki tekið afdráttarlausa afstöðu til allra tillagna starfshópsins. Æskilegt er að stjórnvöld skilgreini með skýrum hætti hvaða markmið þau ætli að setja sér og geri grein fyrir skuldbindingu sinni í þágu opinberra heilinda. Í þessu ljósi ættu stjórnvöld að setja fram stefnuskjal, eða móta heilindaramma, sem lýsir markmiðum um heilindi. Siðfræðistofnun leggur til að þetta verkefni verði sett í forgang á næstu misserum.