

Efling trausts á stjórnámálum og stjórnarsýslu

Skýrsla starfshóps forsætisráðherra

September 2018

Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
Samantekt og tillögur starfshópsins	5
1 Almennt um traust, spillingu og varnir gegn spillingu.....	9
2 Siðareglur og siðferðileg viðmið.....	19
2.1 Almennt um álitæfni á sviðinu	19
2.2 Staðan á Íslandi.....	20
2.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	22
2.4 Þróun í nágrannaríkjunum.....	23
2.5 Umræða og ábendingar	25
3 Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings	27
3.1 Almennt um álitæfni á sviðinu	27
3.2 Staðan á Íslandi.....	28
3.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	35
3.4 Þróun í nágrannaríkjunum.....	36
3.5 Umræða og ábendingar	37
4 Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning	39
4.1 Almennt um álitæfni á sviðinu	39
4.2 Staðan á Íslandi.....	40
4.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	41
4.4 Þróun í nágrannaríkjunum.....	42
4.5 Umræða og ábendingar	43
5 Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla og starfsval eftir opinber störf.....	45
5.1 Almennt um álitæfni á sviðinu	45
5.2 Staðan á Íslandi.....	46
5.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	47
5.4 Þróun í nágrannaríkjunum.....	49
5.5 Umræða og ábendingar	51
6 Vernd uppljóstrara.....	53
6.1 Almennt um álitæfni á sviðinu	53
6.2 Staðan á Íslandi.....	53
6.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	55

6.4	Þróun í nágrannaríkjunum.....	56
6.5	Umræða og ábendingar	57
7	Lýðræðislegt samráð við almenning og samráðsgátt	58
7.1	Almennt um álitæfni á sviðinu	58
7.2	Staðan á Íslandi.....	60
7.3	Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	62
7.4	Þróun í nágrannaríkjunum.....	63
7.5	Umræða og ábendingar	63
8	Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða	65
8.1	Almennt um álitæfni á sviðinu	65
8.2	Staðan á Íslandi.....	65
8.3	Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	66
8.4	Þróun í nágrannaríkjunum.....	67
8.5	Umræða og ábendingar	67
9	Eftirfylgni stofnana.....	69
9.1	Almennt um álitæfni á sviðinu	69
9.2	Staðan á Íslandi.....	69
9.3	Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana.....	70
9.4	Þróun í nágrannaríkjunum.....	71
9.5	Umræða og ábendingar	71
	Tilvísanir.....	73

Inngangur

Starfshópur um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu var skipaður með bréfi forsætisráðherra, dags. 5. janúar 2018. Starfshópnum var ætlað að fjalla um hvaða þættir hafa áhrif á traust á stjórnámálum og stjórnsýslu og hvernig hægt sé að vinna markvisst að því að auka það. Þá var hópnum falið að gera grein fyrir reynslu af setningu siðareglna í stjórnsýslu ríkisins og taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að endurskoða þær eða lagalega umgjörð þeirra. Loks skyldi hópurinn kanna hvaða breytingar séu nauðsynlegar á lögum og reglum til að auka gagnsæi og varnir gegn spillingu, stuðla að heilindum í störfum í almannabágu og takast á við hagsmunaaðrekstra í tengslum stjórnsýslu og atvinnulífs.

Starfshópurinn skipuðu Jón Ólafsson, prófessor við Háskóla Íslands, sem jafnframt var formaður hópsins, Ólöf Embla Eyjólfsdóttir, MSt í heimspeki, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti, Ragna Árnadóttir, lögfræðingur og Sigurður Kristinsson, prófessor við Háskólann á Akureyri. Með hópnum starfaði Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingur í forsætisráðuneyti.

Starfshópurinn fundaði níu sinnum á tímabilinu janúar til ágúst 2018. Hópurinn hefur rætt fyrri vinnu á sviðinu, tilmæli alþjóðlegra stofnana og skörun við starf annarra nefnda á vegum hins opinbera, þar á meðal nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis. Hópurinn fékk m.a. til sín gesti frá starfshópi dómsmálaráðuneytis um innleiðingu alþjóðlegra spillingar- og mútusamninga, Gallup og fræðasamfélaginu ásamt því að ræða við fulltrúa allra stjórnámálflokka sem eiga sæti á Alþingi.

Starfshópurinn vonar að skýrsla þessi nýtist stjórnvöldum til að grípa til árangursríkra aðgerða til að efla traust almennings á stjórnámálum og stjórnsýslu.

Samantekt og tillögur

Íslendingar hafa farið sér hægar en nágrannaþjóðirnar í aðgerðum til að tryggja heilindi í opinberum störfum og hér á landi hefur minna tillit verið tekið til tilmæla og leiðbeininga alþjóðlegra stofnana um varnir gegn spillingu en æskilegt hefði verið. Það er niðurstaða starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu að til að breyta þessu þurfi stjórnvöld að móta heildarstefnu um heilindi í stjórnámálum og stjórnsýslu og fylgja henni eftir með aðgerðaáætlun. Starfshópurinn metur það svo að vantraust íslensks almennings á stjórnkerfinu, sem kannanir sýna að er talsvert meira en á öðrum Norðurlöndum, megi að hluta rekja til þess að ekki hefur verið hugað nægilega að slíkri stefnumótun. Stjórnvöld eru því vanbúin að bregðast við, taka og læra af gagnrýni. Einnig skortir nauðsynleg tæki og tól til að rýna fyrirfram ákvarðanir, framkomu og samskipti við almenning.

Vantraust á stjórnvöldum er þó að sjálfsögðu ekki einsdæmi á Íslandi heldur vandi sem við er að etja í mörgum lýðræðisríkjum samtímans. Slíkt vantraust skapar pólitískan óstöðugleika, dregur úr vilja og getu til að vinna að stöðugri endurnýjun lýðræðislegra kerfa og veldur sambandsleysi almennings og fulltrúa þeirra sem með völdin fara. Þó að félagslegt traust sé meira í íslensku samfélagi en víða annars staðar, og ekki nein merki þess að sjá að fjari undan samfélagslegum stöðugleika, er vantraust á stjórnvöldum vandi sem til lengri tíma getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar. Starfshópurinn telur að íslenskum stjórnvöldum sé ekkert að vanbúnaði að ráðast í aðgerðir sem fastlega má gera ráð fyrir að bæti tengsl almennings við stjórnámál og stjórnsýslu og séu því líklegar til að auka traust. Tillögur starfshópsins boða engin nýmæli um traustskapandi aðgerðir heldur byggja þær á fyrri umræðum á innlendum og erlendum vettvangi um traust og heilindi sem undistöðu góðrar stjórnsýslu og lýðræðislegra stjórnarháttanna.

Í þessari skýrslu er byggt á starfi alþjóðlegra stofnana á borð við OECD og GRECO sem hafa um árabíl unnið ötullega að ráðgjöf til stjórnvalda víða um heim. OECD heldur úti viðamiklu rannsóknarstarfi á stjórnsýslu, þar á meðal trausti og ástæðum trausts og vantrausts. Þessar rannsóknir sýna að framkoma og vinnubrögð stjórnvalda hafa afgerandi áhrif á viðhorf almennings til þeirra og ráða miklu um hvort traust fer vaxandi eða minnkar. Rannsóknir fræðimanna sýna að sterk tengsl eru á milli trausts og ábyrgðar. Takist stjórnvöldum ekki að gefa almenningi til kynna að starfsemi stjórnkerfisins sé í höndum hæfs fólks, jafnt kjörinna fulltrúa sem starfsfólks stjórnsýslu, getur traust ekki skapast. Á sama hátt grefur það undan

góðum stjórnarháttum að ekki sé nægilega hugað að ásýnd stjórn mála og stjórnsýslu. Vantraust – verðskuldað eða ekki – dregur sjálft úr möguleikum stjórnvalda til að ná árangri. Þannig má sjá hvernig vítahringur vantrausts getur orðið til, en starfshópurinn notar þetta hugtak til að skýra lamandi áhrif vantrausts á stjórnvöldum á nokkrum stöðum í þessari skýrslu.

Tillögur hópsins skiptast í átta meginvið og 25 einstakar tillögur. Sumar þessara tillagna krefjast breytinga á lögum, aðrar krefjast þess að stjórnvöld setji sérstakar reglur, en flestar varða þó aðgerðir sem þarfnast ekki annars en að vilji sé fyrir hendi til að framkvæma þær og forgangsraða í samræmi við þær.

Ein sýnilegasta breytingin á starfsháttum stjórnvalda varðandi siðferðileg álitamál kemur fram í þeirri tillögu hópsins að Siðfræðistofnun Háskóla Íslands verði tímabundið falið sérstakt ráðgjafarhlutverk. Þetta er að mati hópsins mikilvægt skref til að innleiða þá starfshætti sem nauðsynlegir eru til að skapa grundvöll fyrir auknu trausti á stjórn málum og stjórnsýslu. Um leið styður það við nauðsynlega eftirfylgni með þeim tillögum sem hér eru settar fram.

Tillögur starfshópsins

1. Markmið um heilindi

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

2. Siðareglur og siðferðileg viðmið

- a. Hefja nú þegar nauðsynlega vinnu við endurskoðun siðareglna ráðherra, 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.

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.

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.

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.

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.

7. *Lýðræðislegt samráð við almennung*
 - a. Stjórnvöld setji sér skýr markmið um aukið samráð um stefnumótun, undirbúning löggjafar og aðrar mikilvægar ákvarðanir.

- b. Samráðsgátt stjórnvalda verði eflað og hugað að viðtækri kynningu á henni sem heppilegri leið hins almenna borgara til að hafa áhrif á mótun lagasetningar og stefnumála.
- c. 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.
- d. Sótt verði um aðild að Open Government Partnership í samvinnu við félagasamtök.
- e. Unnið verði að því að styrkja borgaralegan vettvang t.d. með föstum styrkjum til félagasamtaka sem uppfylla tiltekin skilyrði um starfsemi og skipulag.

8. *Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða*

- a. Stjórnarráðsskólinn verði eflaður 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. dæmasöfn.
- 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.

9. *Stofnanaumgjörð*

- a. Siðfræðistofnun verði falið það verkefni (tímabundið, til að byrja með) að veita stjórnvöldum ráðgjöf um siðferðileg álitamál og fjárveiting til þeirrar starfsemi tryggð.
- b. Siðfræðistofnun verði falið að annast eftirfylgni með þessari skýrslu.
- c. Sett verði á fót nefnd eða eining innan stjórnsýslunnar með það sérhæfða hlutverk að veita einstökum starfsmönnum, þ.m.t. ráðherrum, ráðgjöf í trúnaði um siðferðileg álitamál.

1 Almennt um traust, spillingu og varnir gegn spillingu

Á undanförunum árum og áratugum hefur skilningur á þætti trausts í félagslegri og efnahagslegri velferð samfélaga aukist jafnt og þétt. Stjórn málahefð vestrænna ríkja byggir á gildum lýðræðis og frjálslyndis og gengur út frá því að borgararnir beri almennt traust til stofnana og kerfa samfélagsins og upplifi samskipti sín við ríkisvaldið að mestu jákvætt – það er, telji að opinberir aðilar séu líklegir til að starfa af heiðarleika og séu hæfir til að takast á við verkefni sín.

Forsenda fyrir því umboðskerfi sem fulltrúalýðræði byggir á er að hægt sé að treysta því að vel sé farið með völdin. Þau séu ekki misnotuð í þágu annarlegra hagsmuna. Þessi hugsun birtist víða í lögum og reglum. Í inngangi að siðareglum ráðherra í Bretlandi segir að með því að fara eftir reglunum sýni ríkisstjórnin að hún geti látið gott af sér leiða og að fólk geti treyst henni til verka í þágu lands og þjóðar.¹ Þá segir í siðareglum opinberra starfsmanna í Bretlandi að þeir séu ábyrgir gagnvart ráðherra sem aftur beri ábyrgð gagnvart þinginu. Með því að halda ákveðin grunnildi í heiðri muni þeir ávinna sér og viðhalda virðingu ráðherra, þings, almennings og viðskiptavina. Framkoma skuli einkennast af fagmennsku sem verðskuldi og viðhaldi trausti allra þeirra sem eiga í hlut.² Í lögum um opinbera embættismenn í Þýskalandi segir að embættismenn skuli rækja skyldur sínar af óhlutdrægni og réttsýni með almannaheill að leiðarljósi. Háttsemi þeirra eigi að vekja „virðingu og traust“.³ Sama hugsun birtist í inngangi að siðareglum ráðherra, starfsmanna ríkisins og starfsfólks Stjórnarráðsins þar sem segir að reglurnar séu settar til að „auka traust á stjórnsýslunni“.

Hugtakið traust er margbrotið og skilningur á því fer nokkuð eftir umræðuefninu hverju sinni. Merkja má vaxandi áhyggjur af því í vestrænum ríkjum að dregið hafi úr trausti borgaranna til ríkisvaldsins. Það felur þó ekki endilega í sér að almennt vantraust grafi um sig í öllum samfélögum. Í grófum dráttum má gera greinarmun á félagslegu trausti og trausti til stofnana eða kerfisins í heild. Félagslegt traust varðar þá samskipti einstaklinga og hópa sín á milli en stofnanabundið traust varðar tengsl einstaklinganna við samfélagslegar stofnanir og kerfi.⁴

¹ Stjórnarráð Bretlands: Ministerial Code.

² Stjórnarráð Bretlands: The Civil Service Code.

³ Ráðuneyti dómsmála og neytendaverndar Þýskalands: Bundesbeamtengegesetz, greinar 61-62.

⁴ Fabrice Murtini o.fl.: Trust and its Determinants – Evidence from the Trustlab Experiment, bls. 11 og Tómas Bjarnason: Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnmalamanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins, bls. 20.

Flest bendir til þess að mikið félagslegt traust ríki hér á landi og hafi farið jafnt og þétt vaxandi á síðustu áratugum. Kannanir sem gerðar hafa verið sýna að í samskiptum gera Íslendingar almennt ráð fyrir því að fólk standi við orð sín án þess að sérstakra trygginga sé þörf.⁵ Viðskipti af ýmsu tagi, svo sem fasteignaviðskipti, bílaviðskipti og þess háttar, fara fram í andrúmslofti trausts þar sem fólk virðist litlar áhyggjur hafa af því að það verði hlunnfarið ef það gætir sín ekki. Í nýlegum alþjóðlegum könnunum á vellíðan og lífshamingju hafa Íslendingar verið í efstu sætum í samanburði við aðrar þjóðir, ekki síst þegar spurt er um viðhorf til samborgaranna. Félagslegt öryggi er meira en víða annars staðar og traust á samborgurum þar með einnig.⁶

Þegar kemur að stofnanabundnu trausti flækist málið. Reglulegar viðhorfsskannanir innlendra og erlendra aðila sýna að traust til margra grunnstofnana og kerfa samfélagsins er jafnan mikið. Árleg könnun Gallup á Íslandi sýnir að ákveðnar stofnanir njóta að því er virðist nokkuð varanlegs trausts: Fólk ber almennt traust til lögreglu, heilbrigðiskerfis og dómskerfis. En þetta á ekki við um allar stofnanir og það er áberandi að traust til fjármálastofnana og löggjafans er lítið.⁷ Slíkt vantraust má rekja til fjármálahrunsins 2008 sem þegar á heildina er lítið hafði neikvæð áhrif á upplifun fólks af stofnunum. Traustið sem glataðist haustið 2008 hefur ekki verið endurheimt. Þegar kannanir á trausti til stofnana eru teknar saman sést að ekki er lengur hægt að gera ráð fyrir því að hinn almenni borgari treysti stofnunum samfélagsins. Það er alveg jafn líklegt að hann geri það ekki.⁸ Nýleg könnun hefur sýnt að það er mjög útbreitt viðhorf að spilling ríki í stjórnkerfinu. Yfir 70% þjóðarinnar telur spillingu í stjórnkerfi og atvinnulífi vera mikla eða frekar mikla.⁹ Spillingarupplifun gefur sterkar vísbendingar um traust á stjórnámum og stjórnsýslu. Því hefur verið haldið fram að upplifun Íslendinga á spillingu sé „ýkt“ og að spillingarásakanir í samfélagsumræðu geti valdið því að almenningur trúi því að spilling sé meiri en raunin er.¹⁰ Varasamt er þó að draga slíkar ályktanir. Það eru hreinar getgátur að hörð þjóðfélagsumræða ýki spillingarupplifun og

⁵ Katarzyn Growiec o.fl.: Social Capital and the Financial Crisis: The Case of Iceland, bls. 12-14.

⁶ Karen Jeffrey o.fl.: European Social Survey: Europeans' Personal and Social Wellbeing.

⁷ Gallup: Traust til stofnana.

⁸ Guðrún Johnsen og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir: Public Trust in Institutions in Pre- and Post-Crisis Iceland (I): Take the Lift Down, But Use the Stairs Up.

⁹ Bergljót Baldursdóttir: Ýkt mynd af spillingu.

¹⁰ Sunna Karen Sigþórsdóttir: Stærsta vandamálið að Íslendingar trúi því að á landinu þrífist spilling.

mikilvægt er að hafa í huga að „upplifun einstaklinga á spillingu, hvort sem hún er réttmæt eða ekki, grefur undan lýðræðinu og helstu stofnunum samfélagsins“.¹¹

Viðvarandi vantraust á stjórnámálum og stjórnámálamönnum sem komið hefur fram í könnunum og endurspeglast í óvæginni samfélagsumræðu hefur að vissu leyti komið rannsakendum á óvart.¹² Bætt efnahagsástand í landinu gefur við fyrstu sýn ástæðu til að ætla að traust á stjórnvöldum vaxi í kjölfarið en það hefur ekki orðið. Þannig má segja að traust Íslendinga til stjórn mála skeri sig úr. Það er ekki í samræmi við traust á öðrum sviðum og það er ekki í samræmi við efnahagslega stöðu samfélagsins í heild. Samt má líka benda á að spillingarupplifunin getur að mörgu leyti farið saman við hraðan efnahagslegan vöxt þar sem sambönd og fyrirgreiðsla geta haft mikil áhrif á möguleika fólks til að ná árangri. Ójöfnuður í samfélaginu getur grafið undan ávinningi af efnahagslegum vexti.¹³ Þegar Íslendingar eru spurðir hvort mikilvægt sé að hafa tengsl við stjórnámálamenn til að komast áfram í lífinu kemur í ljós að helmingur telur að svo sé, umtalsvert fleiri en á öðrum Norðurlöndum.¹⁴

Niðurstöður af þessu tagi vekja tvær spurningar. Í fyrsta lagi hvernig skýra megi skort á pólitísku trausti og í öðru lagi hvaða merkingu og afleiðingar slíkur skortur hafi. Allt bendir til þess að upphaflega skýringin felist í efnahagshruninu. Það var þá sem almenningur taldi stjórnvöld hafa brugðist sér og að það hafi verið á ábyrgð stjórnvalda að Ísland stóð berskjaldað í alþjóðlegri fjármálakreppu.¹⁵ Ekki hafi verið hugað að vörnum eða viðbrögðum sem gætu dregið úr áfallinu. Einnig má gera ráð fyrir því að miklar deilur og ósamlyndi um aðgerðir í kjölfar hrunsins hafi tafið fyrir því að traust skapaðist að nýju. Margvíslegar aðgerðir stjórnvalda hafa verið umdeildar í samfélaginu og skapað hatrammar deilur milli stjórnar og stjórnarandstöðu hverju sinni. Vantraust innan stjórn mála og vantraust stjórn mála manna í garð stjórnsýslunnar er líklegt til að smitast út í samfélagið.

Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands á trausti til Alþingis sem gerð var árið 2013 kemur í ljós að lítil eða léleg samvinna stjórn mála manna á drjúgan þátt í vantraustinu sem fólk lýsir á Alþingi og jafnframt sýna niðurstöður að langalgengast er að fólk vantroysti

¹¹ Sigrún Ólafsdóttir: Er spillung alls staðar? Viðhorf Íslendinga til stjórn mála manna.

¹² Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson: Political Trust in Iceland: Performance or Politics?

¹³ Ingi Freyr Vilhjálmsson: Rúmlega helmingur þjóðarinnar telur stéttaskiptingu vera mikla á Íslandi.

¹⁴ Sigrún Ólafsdóttir: Er spillung alls staðar? Viðhorf Íslendinga til stjórn mála manna.

¹⁵ Gissur Ólafur Erlingsson o.fl.: Distrust in Utopia? Public Perceptions of Corruption and Political Support in Iceland before and after the Financial Crisis of 2008, bls. 555-556.

Alþingi sem stofnun frekar en að tilteknir þættir stjórnmalanna eða upplifun á einstökum stjórnmalaoöflum ráði þar mestu.¹⁶ Í nýlegri rannsókn er því þó haldið fram að vantraust á stjórnmalum almennt kunni að eiga rætur að rekja til minni fylgispektar almennings við einstaka stjórnmalaflokka. Því er hins vegar ósvarað hvað veldur því að los er á stuðningi við stjórnmalaflokka. Ein ástæða þess gæti einmitt verið vantraust á stjórnmalauhverfinu þar sem upplifun fólks verður í meira mæli sú að ekki skipti máli hvaða stjórnmalaoöfl það kys.¹⁷

Þannig má segja að það vantraust sem við er að etja í íslensku samfélagi megi greina sem vantraust á ákveðnum stofnunum og kerfum í samfélagi þar sem traust er þó almennt til staðar í félagslegum og efnahagslegum samskiptum fólks. Vantraustið er þá fyrst og fremst pólitískt. Það virðist vera mjög algeng skoðun eða upplifun að handhafar ríkisvalds – og þá einkum löggjafinn – sem hafa það hlutverk að móta stefnu og leikreglur samfélagsins til framtíðar séu ekki líklegir til að sinna því með viðunandi hætti og af heilindum. Þeim takist ekki að tryggja jöfn tækifæri fólks og því megi gera ráð fyrir því að ákveðnir hagsmunaaðilar njóti forgangs, ákvarðanir ráðist af öðru en almannahagsmunum og að forystufólki stjórnmalá og stjórnsýslu sé fremur annt um að verja slíkt kerfi en að breyta því í þágu almennings og samfélagsins.

Vantraust af þessu tagi getur haft afdrifaríkar afleiðingar. Þær geta birst í að stefnumótun ríkisvaldsins nýtur ekki trausts og er jafnvel ekki tekin alvarlega. Það getur líka haft þau áhrif að draga úr virðingu við lög og reglur. Ef sú skoðun er algeng að reglur séu iðulega settar til að þjóna sérhagsmunum, og sú upplifun að umdeildar ákvarðanir séu ólögmetar er viðvarandi hluti af afstöðu borgaranna til ríkisvaldsins, eiga samskipti stjórnvalda og borgaranna undir högg að sækja. Eins og könnun Félagsvísindastofnunar HÍ á viðhorfum fólks til Alþingis sýnir getur málflutningur og samskipti stjórnmalaflokka haft mikil áhrif á þetta. Það er til dæmis lítt fallið til þess að efla traust ef sá skilningur er ríkjandi að ákvörðun einnar ríkisstjórnar og lagasetning eins meirihluta sé einskis virði þegar nýr meirihluti kemst til valda. Slíkt grefur undan samfelli ríkisvaldsins og hefur slæm áhrif á langtímastefnumótun.

Þótt greinarmunurinn á félagslegu og stofnanabundnu trausti sé mikilvægur er rétt að hafa í huga að þessar tvær gerðir trausts eru jafnframt nátengdar. Gera má ráð fyrir því að í samfélagi þar sem félagslegt traust er á háu stigi sé auðveldara að byggja upp traust á

¹⁶ Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands: Traust til Alþingis.

¹⁷ Sigrún Ólafsdóttir: Er spilling alls staðar? Viðhorf Íslendinga til stjórnmalamanna.

stofnunum en þar sem félagslegt traust er takmarkað.¹⁸ Langvarandi vantraust á stjórnvöldum getur þannig leitt af sér vítahring vantrausts.

Í töflu 1 er greint á milli þriggja þátta félagslegs trausts og þriggja þátta stofnanabundins trausts þar sem pólitískt traust er einn þáttur þess. Þessi aðgreining getur hjálpað við að átta sig á greinarmun á þessu tvennu, en sýnir líka að þættirnir eru að vissu marki hliðstæðir og tengdir.

Tafla 1: Traust

Félagslegt traust	Stofnanabundið traust
<p><u>Traust á velvilja</u> Ég geri ráð fyrir að samfélagið styðji mig ef vanda ber að höndum.</p>	<p><u>Faglegt traust</u> Ég get gert ráð fyrir að stofnanir séu mannaðar hæfu fólki, og leitist við að leysa verkefni sín sem best.</p>
<p><u>Traust á siðferði</u> Ég geri ráð fyrir að siðferðilegir mælikvarðar samborgaranna séu svipaðir mínum eigin.</p>	<p><u>Gildisbundið traust</u> Ég get gert ráð fyrir að kjörnir fulltrúar, framkvæmdavald og stjórnkerfi – stofnanir ríkisins – starfi í samræmi við yfirlýst gildi og markmið.</p>
<p><u>Traust í samskiptum</u> Ég geri ráð fyrir að ég geti almennt treyst fólki í samskiptum (viðskiptum). Ég býst ekki við að fólk reyni markvisst að hlunnfara mig.</p>	<p><u>Pólitískt traust</u> Ég get gert ráð fyrir að völdum sé beitt í þágu hagsmuna almennings sama hver fer með þau hverju sinni.</p>

Ef reynt er að greina hvað felst í vantrausti á hinu opinbera – Alþingi, stjórnvöldum og stjórnámálönnum – má gera ráð fyrir að í fyrsta lagi varði vantraustið hina faglegu hlið stjórnámálanna, stjórnáskýslu sjálfa, þar sem efasemdir ríki um að stofnanir ríkisvaldsins búi yfir þeirri faglegu hæfni sem þær þurfa til að leysa verkefni sín. Í öðru lagi felur það í sér efasemdir um að starfað sé í anda þeirra gilda sem látin eru í ljós opinberlega, ekki síst í tengslum við kosningar, og í þriðja lagi lýsir það efasemdum um að valdhafar hverju sinni miði ákvarðanir sínar við almannahagsmuni frekar en tiltekna sérhagsmuni. Þetta vantraust

¹⁸ Tómas Bjarnason: Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnámálanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins.

skapast á sama tíma og allt bendir til að fólk efist almennt ekki um velvilja, siðleg sjónarmið og heiðarleika samborgaranna.

Þótt við fyrstu sýn virðist nærtækast að spyrja hvort hugmynd almennings um vanhæfni eða óheiðarleika í stjórnámálum og stjórnsýslu kunni að vera röng, og pólitískt vantraust þannig afleiðing villandi umræðu eða rangra upplýsinga eins og sumir fræðimenn hafa haldið fram,¹⁹ er mikilvægt að hafa í huga að sú mynd stjórnkerfisins sem almenningur fær er að langmestu leyti á valdi stjórnsýslunnar og hinna kjörnu fulltrúa. Margt bendir til að framferði stjórnámálanna hafi umtalsverð og skjót áhrif á viðhorf almennings. Tvær kannanir á trausti til stjórnámálanna sem gerðar voru með stuttu millibili gefa athyglisverðar vísbendingar um þetta. Í þeirri fyrri reyndust 29% aðspurðra bera mikið eða mjög mikið traust til stjórnámálanna en í þeirri síðari gátu aðeins 17,3% sagt það sama.²⁰ Í millitíðinni höfðu fjölmiðlar hins vegar flutt fréttir af ríflegum akstursgreiðslum til nokkurra þingmanna og aukagreiðslur höfðu því verið í brennidepli. Það má gera ráð fyrir að þessar upplýsingar hafi orðið til þess að á stuttum tíma dró verulega úr trausti á stjórnámálamönnum.²¹ Þannig er ásýnd stjórnamála og stjórnsýslu lykilatriði um traust – gera má ráð fyrir að hegðun og framkoma stjórnámálanna hafi umtalsverð áhrif á pólitískt traust almennings og það hlýtur að vera á ábyrgð stjórnámálanna sjálfra að takast á við vantraust hverjar svo sem ástæður þess kunna að vera hverju sinni. Það er því aldrei nóg að huga einungis að því hvort vantraust sé verðskuldað eða ekki. jafnvel þótt vantraust sé ekki að öllu leyti verðskuldað, stafar það af þáttum í framgöngu sem hægt er skilja og breyta.

Mælingar á trausti byggjast fyrst og fremst á viðhorfskönnunum þar sem fólk er beðið að svara spurningum um traust til ákveðinna þátta eða lýsa viðhorfi til stofnana, hópa eða málefna. Slíkar mælingar gefa vissulega takmarkaðar upplýsingar. Viðhorf sem látið er í ljós birtist ekki endilega í hegðun. Það mætti til dæmis búast við því að skortur á pólitísku trausti myndi draga úr kosningaþátttöku, en ekki er að sjá að vantraust hafi haft veruleg áhrif á hana hér á landi. Almennt virðist fólk sýna meira traust til stofnana í hegðun sinni en það er tilbúið

¹⁹ Sunna Karen Sigbórsdóttir: Stærsta vandamálið að Íslendingar trúir því að á landinu þrífist spilling.

²⁰ Gallup: Traust til stofnana; Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, óbirt rannsókn. Niðurstöður Sigurbjargar voru fengnar úr spurningum á spurningavagni MMR. Kannanirnar eru sambærilegar.

²¹ Þess má geta að gagnsæi um fjárhæðir aksturskostnaðar Alþingismanna, sem komið var á í kjölfarið, hefur haft þau áhrif að þingmenn krefja þingið um mun lægri fjárhæðir (sjá Þórður Snær Júlíusson: Endurgreiðslur vegna aksturs þingmanna á eigin bílum dragast verulega saman). Þegar sú skoðun er útbreidd meðal almennings að kjörnir fulltrúar áskilji sér óeðlilega háar greiðslur úr opinberum sjóðum grefur það undan trausti á kerfinu í heild.

til að tjá þegar spurt er um viðhorf. Á undanförunum árum hafa aðferðir verið þróaðar til að leggja mat á traust út frá öðrum þáttum en tjáðum viðhorfum, til dæmis með tilraunum þar sem fylgst er með hegðun fólks og ákvörðunum í tilteknum aðstæðum. Eins hefur gervigreind verið beitt við söfnun og greiningu á gögnum sem gefa vísbendingar um þætti á borð við traust. Viðhorfskannanir eru þó enn sem komið er helsta aðferðin sem beitt er og sú sem hér er að mestu miðað við.²²

Þegar pólitískt traust á Íslandi er sett í samhengi við fjármálahrunið árið 2008 og þær breytingar sem urðu í framhaldi af þeim atburðum á stjórnmaláþátttöku almennings, þar sem grasrótastarf jókst og minna virtist þurfa til að fá hinn almenna borgara til að taka þátt í mótmælum á götum úti, er sá skilningur algengur að markmið stjórnvalda eigi að vera að vinna aftur það traust sem ríkti á árunum fyrir hrun. Þetta er hins vegar óraunhæft markmið af mörgum ástæðum.²³ Benda má á í fyrsta lagi að stjórnmalavitund almennings virðist hafa breyst á þeim tíu árum sem liðin eru. Viðbrögð við pólitískum ákvörðunum eru hraðari og oft harðari en dæmi eru um áður. Mislíki almenningsi ákvarðanir eða aðgerðir ríkisvaldsins getur það leitt til fjölmennra mótmæla á skömmum tíma. Umræða í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum getur á skömmum tíma haft mikil áhrif á viðhorf til stofnana og einstaklinga.²⁴ Í öðru lagi kann að vera að traustið sem viðhorfsmælingar sýndu fyrir hrun hafi verið óeðlilega hátt. Í lýðræðissamfélagi er ekki við öðru að búast en að viðhorf til ríkisvaldsins séu margvísleg og oft flókin, þar sem ein skoðun lýtur iðulega í lægra haldi fyrir annarri. Traust í lýðræðissamfélagi felst ekki síst í því að hópar uni við niðurstöður sem þeir eru þó andvígir efnislega. Loks er vert að benda á að traust á stjórnvöldum hefur víða farið dvínandi og orsakirnar því án efa margvíslegar.

Það er ekki einhlítt hvaða aðgerðir vekja traust og hvaða aðgerðir draga úr trausti. Aðgerðir stjórnmalamanna sem við fyrstu sýn kunna að fara saman við viðhorf almennings geta samt sem áður orðið til þess að draga úr trausti. Áhugavert dæmi um þetta er sú ákvörðun Alþingis að ákæra fyrrverandi forsætisráðherra fyrir brot á lögum um ráðherraábyrgð árið 2010. Kannanir höfðu sýnt, áður en Alþingi tók ákvörðun sína, að mikill meirihluti almennings virtist hlynntur því að ráðherrar yrðu sóttir til saka fyrir að hafa ekki sinnt lögbundnum

²² Fabrice Murtini o.fl.: Trust and its Determinants – Evidence from the Trustlab Experiment.

²³ Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir og Guðrún Johnsen: Public Trust in institutions in pre- and post-crisis Iceland (II): institutionalised Mistrust.

²⁴ Jón Ólafsson: So Strong – Yet so Weak: The emergence of protest publics in Iceland in the wake of the financial crisis.

skyldum sínum í aðdraganda hrunsins.²⁵ En kannanir sýndu einnig að almenningur var vantrúaður á að slíkt myndi gerast, stjórnámamenn væru tengdir of sterkum hagsmunaböndum til að raunhæft væri að einn hópur þeirri myndi telja vænlegt að lögsækja fulltrúa annars hluta. Eftir að ákvörðun var tekin um að ákæra fyrrverandi forsætisráðherra breyttist almenningsálitið. Kannanir sýndu nú að meirihluti fólks virtist andsnúinn ákæru ef aðeins einn ráðherra væri ákærður. Niðurstaða Alþingis, sem við fyrstu sýn virtist í samræmi við skoðun almennings, dró því einnig úr trausti.²⁶

Áherslan í þessari skýrslu er ekki á leiðir til að endurheimta traust með beinum hætti, heldur á leiðir stjórnvalda til að bæta samskipti við almenning í ljósi breyttra viðhorfa og aukins næmis hins almenna borgara gagnvart stjórnámum og stjórnsýslu. Hér verður því fyrst og fremst horft til þess að það eru sameiginlegir hagsmunir stjórnvalda og borgara að almenningur hafi sem mesta innsýn í starfsemi stjórnsýslu, stjórnvalda og kjörinna fulltrúa almennt. En um leið aukast kröfur um heilindi. Alþingismenn og ríkisstjórn hverju sinni hljóta að taka umdeildar ákvarðanir, sem ákveðinn hluti almennings er á móti og fjölmiðlar fjalla um á óvæginn hátt. Slíkt er hins vegar ekki uppspretta vantrausts ef gætt er að því að fylgja þeim ramma sem annars vegar tryggir að almenningur hafi aðgang að öllum lykilupplýsingum og hins vegar að starfað sé í anda grundvallarreglna sem gera almenningi kleift að trúa því að hagsmunir hans séu hafðir í fyrirrúmi – og stjórnvöld ráði við verkefni sín.

Eftir fjármálahrunið 2008 kom í ljós að stjórnámamenn og sérfræðingar fjármálastofnana, sem höfðu upplýsingar um stöðu mála umfram almenning, einbeittu sér að því þegar verulegar blikur voru á lofti um langtímastöðugleika bankakerfisins að sannfæra samfélagið um að erfiðleikarnir væru tímabundnir.²⁷ Þessi viðbrögð eru skiljanleg og einmitt þess vegna skiptir máli að stjórnvöld læri af þeim. Frá sjónarhorni almennings getur verið erfitt að skilja að kerfi sem virðist starfa með eðlilegum hætti sé að hruni komið. Freistingin að leyna vandanum og vona að hann leysist getur þá verið yfirsterkari skilningnum á því að takast verði á við hann og viðurkenna hann áður en orðið er um seinan.²⁸ Þarna spilaði líka inn í að hreinskilnar umræður um stöðuna gátu mögulega magnað vandann að mati þeirra sem voru í innsta hring. En það getur líka verið mjög vandasamt fyrir stjórnvöld í lýðræðisríki þar sem

²⁵ Gallup: Margir vilja draga ráðherra til ábyrgðar.

²⁶ Gallup: Traust til Alþingis.

²⁷ David Schwarzkopf o.fl.: Discursive Control Using Emotion and Economics During a Financial Crisis.

²⁸ Sbr. William K. Clifford: Rétturinn til sannfæringar.

keppt er um völd að viðurkenna vanda og vinna að lausnum. Hrunið sýnir hins vegar að trúnaðarrestur gagnvart stjórnvöldum þegar óheilindi afhjúpast ristir djúpt. Það voru ekki endilega þeir sem höfðu farið illa út úr hruninu persónulega og áttu því harma að hefna sem virkastir voru í mótmælum.²⁹ Mótmælendur voru fyrst og fremst almennir borgarar sem töldu stjórnvöld hafa snúið baki við óskráðum „samfélagssáttmála“ með þeim afleiðingum að forsendur trausts til kjörinna fulltrúa væru ekki lengur til staðar.³⁰ Einn hornsteinn trausts á stjórnvöldum birtist í því að almenningur býst ekki við því að þekkingu sem stjórnvöld hafa umfram borgarana sé haldið frá borgurunum eða hún jafnvel misnotuð með þeim hætti sem gerðist í aðdraganda hrunsins.

Á vegum OECD hafa um árabil verið stundaðar rannsóknir á trausti og vantrausti á stjórnvöldum og stjórnkerfum. Niðurstöður sýna með ótvíræðum hætti að lykilþættir vantrausts varða trú almennings á hæfni stjórnvalda og opinberrar þjónustu annars vegar, og samræmi gilda og hegðunar hins vegar. Það sem helst virðist sannfæra almenning um að boðuð gildi séu virt í raun og veru er fernt samkvæmt þessum niðurstöðum: Í fyrsta lagi að stjórnvöld séu tilbúin til að sætta sig við skýrar meginreglur og fari í raun eftir þeim; í öðru lagi að stór verkefni eða atburðir sem hljóta mikla athygli séu nýttir til að sýna að slíkar meginreglur stýri ákvörðunum; í þriðja lagi að pólitískir leiðtogar sýni gott fordæmi, til dæmis með því að stíga skref í átt til aukins gagnsæis og vilja til að deila mikilvægum upplýsingum með almenningi; og í fjórða lagi að viðmið séu hin sömu í öllu stjórnkerfinu og varði alla jafnt, kjörna fulltrúa sem starfsfólk stjórnsýslu, og birtist með sama hætti í samskiptum almennings og yfirvalda.³¹

Stjórnvöld geta tekið mið af því trausti sem ríkir á öðrum sviðum samfélagsins þegar leitast er við að auka pólitískt traust. Mikið félagslegt traust gefur tilefni til að ætla að kröfur til stjórnvalda séu miklar og því sé ekki einfalt mál að standast væntingar almennings. Flest bendir þó til þess að þar skipti sköpum að samskipti við almenning séu mótuð af virðingu fyrir almannahagsmunum, með þjónustu í fyrirrúmi þannig að fagleg sjónarmið séu bæði sýnileg og virk. Sýnileg viðleitni stjórnvalda til að skoða og bæta ýmsa grundvallarlöggjöf er varðar starfsemi Alþingis, ráðuneyta, stofnana og dómstóla skiptir hér máli. Spyrja þarf hvort umgjörð um stofnanir ríkisins og starfsmenn þeirra sé þannig að hún efli traust – og hvort

²⁹ Jón Gunnar Bernburg: *Economic Crisis and Mass Protest: The Pots and Pans Revolution in Iceland*.

³⁰ Hjalti Hugason og Arnfríður Guðmundsdóttir: Stjórnaðrá — samfélagssáttmáli.

³¹ OECD: Trust and Public Policy, bls. 12.

nægilega vel sé búið um hnútana í stjórnskipun landsins. Tilraunir til að fjalla um þetta með heildstæðum hætti birtast bæði í starfi Stjórnlagaráðs 2011 og í vinnu Rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna sem skilaði skýrslu árið 2010. Afurðir þeirrar vinnu má án efa nýta á margvíslegan hátt í þeirri vinnu sem framundan er við að móta heilindaramma stjórn mála og stjórnsýslu.³²

Niðurstöður OECD gefa einnig mikilvægar leiðbeiningar um hvernig stjórnvöld geta vandað til verka í samskiptum við borgarana í því skyni að draga úr tortryggni og leitast við að fækka tilefnum til vandlætningar. Reglur sem settar eru hafa einar og sér lítill áhrif. Aðalatriðið er að ljóst sé að eftir þeim sé farið. Athafnir og aðgerðir ríkisvaldsins sem vekja mesta athygli eru tækifæri til að þess að sýna í verki að eðlilegar meginreglur ráði ákvörðunum frekar en sérhagsmunir eða einkasjónarmið. Á sama hátt skiptir máli að stjórnámamenn temji sér framkomu sem undirstrikar vilja til að auka gagnsæi og koma hreint fram. Leiðandi einstaklingar í stjórn málum og stjórnsýslu geta ekki leyft sér að hrökkva í vörn þegar að þeim er sótt og þurfa að hafa í huga að viðbrögð þeirra eru fordæmisgefandi.

Reynsla og rannsóknir gefa skýrar vísbendingar um hvað almenningi mislíkar og hvað vekur tortryggni og vantraust. Þessar vísbendingar gefa líka til kynna hvaða aðgerðir stjórnvalda eru líklegar til að stuðla að auknu trausti. Á þeim tíma sem unnið hefur verið að þessari skýrslu hefur umræða í samfélaginu og á opinberum vettvangi gefið til kynna vaxandi óöryggi gagnvart breytingum á pólitískri flóru Vesturlanda sem virðast ógna rótgrónum stjórn málahefðum. Stjórnvöldum reynist stöðugt erfiðara að gera og kynna langtímaáætlanir og vandasamt er að bregðast við brýnum vanda sem er fyrirsjáanlegur en ekki kominn fram nema að mjög litlu leyti. Það er erfitt að fá almenning til að trú á vanda sem hann sér ekki og fullkomlega ómögulegt í andrúmslofti vantrausts. Nú er ekki við því að búast að stjórnvöld endurheimti eða stórauki trúverðugleika sinn og tiltrú almennings í einu veffangi. En framtíð lýðræðis sem stjórnarforms veltur þó á því að það takist.

³² Sjá Rannsóknarnefnd Alþingis: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna; Stjórnlagaráð: Stjórnlagaráðstíðindi 1, 2a og 2b.

2 Siðareglur og siðferðileg viðmið

2.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Krafa um siðareglur hefur verið almenn í stjórnsýslu og atvinnulífi um langt skeið. Tilgangur slíkra reglna er að skerpa á siðferðilegum viðmiðum sem við eiga hverju sinni og auðvelda þannig mat á réttri og rangri breytni í tengslum við starfsskyldur og starfstengda þætti. Faghópar á borð við lækna, kennara og lögmenn hafa sett sér siðareglur, sömuleiðis hafa siðareglur verið settar fyrir starfsemi af ákveðnum toga af viðkomandi félögum (fasteignasölu og blaðamennsku t.d.). Einstök fyrirtæki og stofnanir hafa sett sér siðareglur, jafnvel deildir innan fyrirtækja.³³

Hér á Íslandi hafa siðareglur verið af tvennum toga. Annars vegar hafa slíkar reglur verið settar með það fyrir augum að hægt sé að bregðast við kvörtunum og ábendingum um ámælisvert athæfi. Þannig hafa siðareglur blaðamanna til dæmis lengi verið notaðar til að skera úr um hvort siðferðileg viðmið blaðamennsku hafi verið brotin í einstökum tilfellum. Þegar siðareglum er beitt á þennan hátt verður með tímanum til mikilvægur mælikvarði á siðferðileg mörk blaðamennsku sem getur aukið fagmennsku á sviði fjölmiðlunar. Hins vegar hafa siðareglur líka verið settar til að styðja við gagnrýna umræðu um eðlilega dómgreind í siðferðilegum álitamálum. Þetta á til dæmis við um siðareglur ráðherra og siðareglur starfsfólks stjórnsýslu sem settar voru á árunum 2011 og 2012. Þessar reglur eru ekki notaðar til beinna úrskurða um brot, en umboðsmaður Alþingis hefur hliðsjón af þeim við gerð álita sinna.

Áhrif siðareglna geta verið margvísleg eftir því hvernig unnið er með þær. Í sumum tilfellum hafa siðareglur verið settar vegna utanaðkomandi þrýstings án þess að tekist hafi að gera þær að virkum þætti í daglegu starfi. Þá er hætt við því að þær verði gagnslausar og jafnvel skaðlegar ef tilvist þeirra skapar falskt sjálfsöryggi. Siðareglur hafa mest áhrif þegar þær eru hluti af reglulegri sjálfsgagnrýni og gagnrýninni umræðu innan fyrirtækja, stofnana og fagfélaga. En slíkt veltur að sjálfsögðu á því að stjórnendur og yfirmenn haldi þeim á lofti og að samstarfsfólk fjalli reglulega með gagnrýnum hætti um störf sín, starfsvenjur og skipulag í ljósi þeirra. Eitt markmið slíkrar viðleitni er að auka vitund um siðferðilega þætti starfanna og

³³ Sjá t.d. Landlæknisembættið: Siðareglur lækna; Lögmannafélagið: Siðareglur lögmanna; Kennarasamband Íslands: Siðareglur kennara. Einnig Blaðamannafélag Íslands: Siðareglur Blaðamannafélags Íslands; Félag fasteignasala: Siðareglur félagsmanna Félags fasteignasala. Nánari upplýsingar er að finna hjá Siðfræðistofnun: Siðareglur starfsstétta.

ýta undir metnað til vandaðra starfshátta. Annað markmið er að tengja reglurnar við margvíslegar aðstæður og úrlausnarefni og auðvelda þannig túlkun reglnanna. Í gegnum slíka sjálfs gagnrýni geta orðið til leiðbeinandi viðmið um vandaða starfshætti án þess að sérstakur úrskurður hafi verið felldur í kærumáli. Þegar vel tekst til stuðla siðareglur þannig að vönduðum starfsháttum án þess að reyna þurfi á viðbrögð við meintum brotum á siðareglum. Til að svo megi verða þurfa stjórnendur og forystufólk að gera siðareglum hátt undir höfði, til dæmis með því að ljóst sé hvert einstaklingar geti leitað eftir leiðsögn áður en þeir taka ákvörðun sem gæti snert ákvæði siðaregla, svo sem um hagsmunaárekstra, samskipti við fjölmiðla, samskipti á vinnustað o.s.frv.³⁴

Siðareglur eiga þegar til lengri tíma er litið að verða til þess að móta starfsvenjur og hefðir og breyta starfsmenningu til hins betra. Ekki síst þurfa þær að gera ráðherra, háttsettum embættismönnum og starfsfólki stjórnsýslu almennt auðveldara að átta sig á hvernig framkoma í starfi mótar skilning almennings á eðli og ásýnd starfa í almannapágu. Eftirliti með því að unnið sé í anda slíkra reglna og almennt með því að stjórnsýslan leggi sig fram um að standast háleit siðferðileg viðmið er iðulega best komið hjá samstarfsfólki, almenningi og fjölmiðlum. Þess vegna er ekki síður mikilvægt að brugðist sé rétt og eðlilega við gagnrýni, t.d. með því að stjórnvöld biðjist afsökunar eða hinn ábyrgi segi eftir atvikum af sér, en að formleg viðurlög séu sett, jafnvel þótt gagnrýnin geti verið óvægin. Þeir sem gegna opinberum störfum, hvort sem þeir eru kjörnir fulltrúar eða ráðnir til starfa, verða að átta sig á því að traust varðar bæði sýnd og reynd, þ.e. bæði hvernig störf eru unnin í raun og þá ásýnd sem starfsmaðurinn sýnir með framkomu sinni í starfi.

2.2 Staðan á Íslandi

Árið 2010 var lögum um Stjórnarráð Íslands breytt þannig að forsætisráðherra skyldi gefa út siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar. Fyrstu siðareglur ráðherra voru staðfestar þann 22. mars 2011 og hafa verið uppfærðar síðan þannig að nýjar reglur eru samþykktar fyrir hverja ríkisstjórn, jafnan með litlum breytingum. Samkvæmt nýjum lögum um Stjórnarráðið frá sama ári staðfestir forsætisráðherra einnig sérstakar siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins og eru enn í gildi siðareglur frá 3. maí 2012. Siðareglurnar gilda jafnframt um

³⁴ Stuart Gilman: Ethics Codes And Codes Of Conduct As Tools For Promoting An Ethical And Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons; Isabel Garcia-Sanchez o.fl.: Effectiveness of Ethics Codes in the Public Sphere: Are They Useful in Controlling Corruption?; Bo Rothstein o.fl. Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey.

aðstoðarmenn ráðherra sem starfa einnig samkvæmt sérstöku leiðbeinandi erindisbréfi. Þá setti fjármála- og efnahagsráðherra siðareglur fyrir opinbera starfsmenn almennt árið 2013. Ætlunin var að sá rammi gæti orðið til þess að samræma siðareglur sem einstakar ríkisstofnanir settu sér. Margar stofnanir hafa nú þegar sett sér sérstakar siðareglur og sumar hafa haft slíkar reglur lengi.³⁵

Ríkisendurskoðun gerði skýrslu fyrir Alþingi í lok árs 2014 um reynsluna af siðareglum fyrir starfsfólk stjórnsýslu, þar sem fram kom að ráðuneytin teldu siðareglur góða og mikilvæga viðbót við lög og reglur sem gilda um störf stjórnsýslunnar og að flestir starfsmenn væru meðvitaðir um þær.³⁶ Hins vegar taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að skýra betur ábyrgð á framfylgd siðareglanna. Í skýrslunni er mælt með því að „ráðuneytin efli sig enn frekar á þessu sviði, þ.e. beiti sér fyrir viðtækri kynningu á inntaki siðareglanna, tilgangi og markmiðum, sem og þjálfun í að nýta þær í daglegum störfum“. Jafnframt taldi Ríkisendurskoðun rétt að huga að því að hvert ráðuneyti skipaði nefnd til að fylgjast með framfylgd reglnanna og hugsanlega bregðast við brotum á þeim. Í eftirfylgniskýrslu stofnunarinnar frá ágúst 2017 var ákveðið að ítreka ekki ábendingar hennar til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis.³⁷ Hins vegar voru bæði ráðuneytin hvött til að leggja áfram áherslu á gildi siðareglanna í starfsemi Stjórnarráðsins og vinna þeim markvisst brautargengi.

Nýlega setti Alþingi sérstakar siðareglur fyrir Alþingismenn³⁸ og skipaði um leið siðanefnd sem hefur það hlutverk að úrskurða um brot á reglunum.³⁹ Þó að þetta hafi verið eftirtektarvert skref verður ekki séð að skapast hafi sameiginlegur skilningur á því hvernig siðanefndin eigi að starfa eða hvernig reglurnar geti helst komið að gagni. Það má því segja að umtalsvert starf hafi verið unnið að þessu leyti og greinilegt að Alþingi, Stjórnarráðið og stofnanir ríkisins vilja nýta siðareglur í starfi sínu, þótt heildarsvipur sé ekki á viðleitni þeirra til þess enn sem komið er.

³⁵ Forsætisráðherra: Skýrsla forsætisráðherra um starf Samhæfingarnefndar um siðferðileg við mið fyrir stjórnsýsluna.

³⁶ Ríkisendurskoðun: Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands.

³⁷ Ríkisendurskoðun: Eftirfylgni: Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands.

³⁸ 145. löggjafarþing 2015-2016, þskj. 1031 – 115. mál.

³⁹ Forsætisnefnd: Reglur um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir Alþingismenn.

Samtök sveitarfélaga hafa frá árinu 2014 starfrækt sérstaka siðanefnd sem hefur eftirlit með siðareglum sveitarfélaga en þau eru samkvæmt lögum skyld til að setja sér siðareglur. Siðanefndin hefur gefið út leiðbeiningar um siðareglur og er sveitarfélögunum til ráðgjafar um framfylgd og eftirlit. Hún hefur ekki úrskurðarvald, en fjallar almennt um skýringar á ákvæðum siðareglna með það fyrir augum að málum verði beint í réttan farveg, auk þess að veita sambandinu og stjórn þess aðstoð m.a. vegna námskeiða- og ráðstefnuhalds. Einnig hafa stofnanir á borð við lögreglu og Landhelgisgæsluna sett sér siðareglur. Á síðasta ári settu bæði starfsfólk dómstóla og dómarar sér siðareglur og svo má áfram telja.⁴⁰

Bent hefur verið á að siðareglum hafi fjölgað án þess að nægilega hafi verið hugsað út í samræmingu.⁴¹ Þannig séu sumir opinberir starfsmenn í þeirri stöðu að þurfa að taka tillit til margra mismunandi siðareglna. Ráðherrar séu til dæmis strangt tekið háðir fernum (jafnvel fimm) siðareglum. Starfshópurinn telur að viss misskilnings gæti í þessu mati. Siðareglur eru ekki lagafyrirmæli heldur viðmið sem skerpa á siðferðilegum mælikvörðum með tilliti til ákveðinna aðstæðna. Slíkum reglum verður því aldrei beitt nema dómgreind ráði og því er óhugsandi að einstaklingur sé skuldbundinn til að hlíta samtímis að því er virðist andstæðum fyrirmælum ólíkra siðareglna. Ef einar siðareglur virðast setja strangari mörk en aðrar hljóta þær strangari að ráða í samræmi við starfsskyldur viðkomandi starfsmanns. Þannig geta til dæmis reglur um gjafir verið strangari fyrir ráðherra heldur en Alþingismaður. Slíkt á ekki að valda neinum vandkvæðum þótt ráðherrann sé líka Alþingismaður, honum ber allt að einu að fylgja strangari kröfunum.

2.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Í skýrslu GRECO um ædstu handhafa framkvæmdavalds frá mars 2018 er bent á að siðareglur hafa verið settar víða í íslenska stjórnkerfinu í kjölfar hrunsins, en þær geti þó aðeins að hluta talist fullnægjandi viðbrögð við því.⁴² GRECO mælir með því að siðareglur verði gerðar skýrari, einkum hvað varðar eftirlit og viðurlög, en jafnframt er bent á að um sumt kunnist að vera skynsamlegt að setja sérstakar reglur sem ekki eru hluti af siðareglunum, s.s. um hagsmunaárekstra.⁴³ Almenn taldi úttektarnefnd GRECO að ferlar þyrftu að vera skýrari og

⁴⁰ Landhelgisgæsla Íslands Siðareglur Landhelgisgæslu Íslands; Siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga: Leiðbeiningar um gerð siðareglna og hlutverk siðanefndar Dómstólasýslan: Siðareglur Fyrir Starfsmenn Dómstóla; Dómarafélag Íslands: Siðareglur Dómara.

⁴¹ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 14.

⁴² GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 12.

⁴³ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 14.

þjálfun í notkun siðareglna þyrfti að auka. Gagnlegt væri að nýta til þess raunveruleg dæmi og skýringar frekar en að leggja áherslu á ítarlegri reglur.⁴⁴

Einnig má nefna að siðareglur fyrir Alþingismenn, sem áður var minnst á, voru settar í kjölfar athugasemda GRECO í fjórðu umferð athugunar á Íslandi, sem tók til löggjafarþinga, handhafa dómsvalds og saksóknara í aðildarríkjunum.⁴⁵

2.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Hvarvetna í þeim ríkjum sem við berum okkur helst saman við er starfsemi hins opinbera tengd við tiltekin grunngildi á borð við heilindi, heiðarleika, hlutlægni og skilvirkni. Þá er litið svo á að með því leggja rækt við þessi gildi geti stjórnkerfið áunnið sér traust borgaranna. Ýmsar leiðir eru færar til að stuðla að því að gildin séu í heiðri höfð. Þar geta lagareglur komið við sögu, sbr. ákvæði starfsmannalaga, stjórnsýslulaga og þingskapalaga hér landi. Á seinni árum hefur til viðbótar slíku verið minnt á grunngildin í siðareglum.

Norðmenn gáfu út siðareglur fyrir opinbera starfsmenn árið 2005 (no. *etiske retningslinjer for statstjenesten*) en hafa uppfært þær reglulega síðan, síðast í júní 2017. Reglurnar ganga út frá því að siðferðileg gæði í opinberri þjónustu séu forsenda þess að almennir borgarar beri traust til hennar. Reglurnar byggja á almennum siðferðisgildum á borð við réttlæti, hollustu, áreiðanleika, sannsögli og Gullnu regluna. Hverri reglu fylgja hins vegar nokkuð ítarlegar skýringar, sem tengja reglurnar við aðstæður, starfsskyldur og lagaumhverfi opinberra starfsmanna. Uppfærsla reglnanna 2017 tengdist umræðu um tjáningarfrelsi, eignarhald og verslun með verðbréf og breytingum á ákvæðum vinnulöggjafar um uppljóstrun.⁴⁶ Nákvæmari reglur og leiðbeiningar hafa verið settar um einstök atriði, t.d. um gjafir (no. *Veileder om gaver i tjenesten*).⁴⁷ Þá heldur samband sveitarfélaga í Noregi úti upplýsingagjöf um siðareglur með leiðsögn og dæmum. Sömu reglur geta gilt um kjörna fulltrúa og starfsfólk sveitarfélaga. Á vegum sambandsins starfar siðanefnd sem sendir reglulega frá sér álit og leiðsögn um efni sem hún telur mikilvægt að ræða hverju sinni, svo sem gjafir, hagsmunaárekstra, hagsmunagæslu, o.s.frv.⁴⁸

⁴⁴ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 16.

⁴⁵ GRECO: Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 14.

⁴⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Etiske retningslinjer for statstjenesten.

⁴⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Veileder om gaver i tjenesten.

⁴⁸ Komunesektoren: Etikuttvalget mener.

Sænska þingið birtir á heimasíðu sinni siðareglur fyrir þingmenn sem eru einfaldar í sniðum en þeim fylgir ítarlegri skýringartexti sem m.a. tengir ákvæði um mútur og gjafir við einstök dæmi og aðstæður. Statskontoret hefur það hlutverk að greina og meta starfsemi ríkisins og aðra starfsemi sem rekin er af almannafé. Statskontoret heldur úti leiðbeiningum og fræðslu um siðamál, spillingarvarnir og stjórnsýslumenningu almennt. Þar er til dæmis að finna gagnabanka með siðferðilegum úrlausnarefnum, sem ætlað er að hjálpa fólki í opinberu starfi að átta sig á siðferðilegum viðmiðum við margvíslegar aðstæður.⁴⁹

Danska fjármálaráðuneytið hefur gefið út leiðbeiningar um siðferðileg gildi fyrir opinbera starfsmenn sem ganga út frá sjö höfuðskyldum embættismanna og þeim fylgja dæmi um praktíska þýðingu hverrar höfuðskyldu.⁵⁰ Þessar leiðbeiningarnar hafa verið þýddar á íslensku og eru aðgengilegar á innri vef Stjórnarráðsins auk þess sem dæmi sem þeim fylgja hafa verið notuð í Stjórnarráðsskólanum á nýliðanámskeiðum. Þá gaf Moderniseringsstyrelsen í samstarfi við samband danskra sveitarfélaga út leiðbeiningar um opinber heilindi árið 2007 sem voru endurskoðaðar árið 2017. Loks gefur forsætisráðuneytið út sérstakar reglur og leiðbeiningar fyrir ráðherra um útgjöld og athafnir.⁵¹

Eins og í Danmörku er fjármálaráðuneytið í Finnlandi ábyrgt fyrir setningu og eftirfylgni siðareglna fyrir opinbera starfsmenn, þó ekki ráðherra. Ekki hafa verið settar eiginlegar siðareglur fyrir opinbera starfsmenn en árið 2005 gaf ráðuneytið út handbók um opinber heilindi sem byggir á átta höfuðgildum; skilvirkni, gegnsæi, gæðum og þekkingu, trausti, þjónustulund, hlutleysi og sjálfstæði, jafnræði og ábyrgð. Samhliða hefur fjármálaráðuneytið gefið út sérstakar leiðbeiningar um gjafir og hlunnindi (2010), aukastörf og sætisvikningu (2010, endurskoðaðar 2017) og störf að loknum opinberum störfum (2012, endurskoðaðar 2017). Forsætisráðuneytið er ábyrgt fyrir heilindum í starfi ráðherra og hefur gefið út handbók. Loks hefur finnska þingið sett siðareglur fyrir þingmenn sem gilda jafnframt um ráðherra sem eiga sæti á þingi.⁵²

⁴⁹ Sænska þingið: En Upförandekod För Ledamöterna i Sveriges Riksdag; Statskontoret: Dilemmabank.

⁵⁰ Fjármálaráðuneyti Danmerkur: *Kodex VII – de syv centrale pligter*.

⁵¹ Moderniseringsstyrelsen: God adfærd i det offentlige; Forsætisráðuneyti Danmerkur: Åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter.

⁵² GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Finland, bls. 14.

2.5 Umræða og ábendingar

Starfshópurinn telur að best sé að halda áfram að bæta og þróa þær siðareglur sem settar voru fyrir opinbera starfsmenn á árunum 2011-2013. Ljóst er hins vegar að vinna með þær þarf að vera miklu öflugri og markvissari en hún hefur verið. Efna þarf til skipulegrar umræðu og fræðslu um siðareglur sem hluta af kerfisbundnu sjálfsmati og sjálfsrýni starfsmanna (sjá nánar 8. kafla skýrslunnar). Einnig þarf að endurskoða þær með reglulegu millibili og hvetja allt starfsfólk til að benda á veikleika, gloppur og brotalamir, en sú vinna fer saman við setningu reglna um vernd innri uppljóstrara í stjórnarsýslunni (sjá nánar umfjöllun 6. kafla). Samhliða þessari þróun er þörf á því að til verði leiðbeinandi textar um inntak siðareglanna, dæmasöfn og annað fræðsluefni.

Mikilvægt er að ákvæði siðareglanna séu stöðugt til skoðunar og ákvæði sem eiga ekki við, reynast villandi eða röng séu felld niður. Þá þarf að kappkosta að siðareglur séu nýttar til fulls í gagnrýnum umræðum starfsfólks og í símenntunarkerfi Stjórnarráðsins. Erfitt er að meta hvaða áhrif siðareglurnar hafa haft á umræður á vinnustað. Sum ákvæði þeirra hafa kannski vakið litla eftirtekt en styðja við annars konar gerjun sem rædd er undir formerkjum gildavinnu, baráttu við einelti eða nútímalegra stjórnhátta. Dæmi um þetta eru skýr ákvæði siðareglna um frumkvæðisskyldur starfsmanna Stjórnarráðsins þegar við á. Þrátt fyrir þetta hefur lítil umræða farið fram innan Stjórnarráðsins um þetta atriði í samhengi við siðareglur heldur frekar sem liður í fræðslu um bættu stjórnhætti. Þar togast á hefðbundin sjónarmið um skýran valdastrúktúr og nútímalegri viðhorf um að allir eigi að sýna frumkvæði og jafnvel vera „leiðtogar“. Einn hluti af endurskoðun siðareglna sem fram þarf að fara í stjórnarsýslunni ætti því að fela í sér umræðu um atriði af þessu tagi. Rétt er að hafa í huga að þegar um er að ræða siðareglur fyrir opinbera stjórnarsýslu og stofnanir er aðkoma almennings æskileg og í mörgum tilfellum mjög gagnleg. Það er eðlilegt að gerð og endurskoðun siðareglna fari fram í opnu ferli sem almenningar á kost á að fylgjast með og að einhverju leyti taka þátt í.

Þar sem siðareglur fyrir kjörna fulltrúa, starfsfólk stjórnarsýslu og aðra opinbera starfsmenn eru fjölmargar er mikilvægt að heildarsýn á reglurnar og framfylgd þeirra sé til staðar (sjá nánar 9. kafla skýrslunnar). Ein leið til að virkja siðareglur betur í starfi stjórnmalamanna og starfsfólks opinberra stofnana er með skipulagningu rýnihópa sem fjalla með reglulegum hætti um dagleg störf og starfsvenjur og að hve miklu leyti þau endurspeglar markmið og gildi sem birtast í siðareglum. Slík ferli geta verið hluti af innri endurskoðun (siðfræðilegri endurskoðun, e. *ethics audit*) og gera þá mögulegt að fjalla með kerfisbundnum hætti um

starfstengt siðferði án þess að hætta sé á því að þröngur skilningur á siðareglum verði ríkjandi, þ.e. hugsun um siðferði út frá því einu hvort tilteknar siðareglur séu brotnar í einstökum tilfellum sem kenna mætti við hlýðnimenningu (e. *culture of compliance*).⁵³

Einnig er mikilvægt að sérfræðipækking á sviði siðfræði sé nýtt og kerfisbundið samráð haft við aðila utan stjórnsýslunnar sem geta bæði varpað ljósi á álitamál og ágreiningsefni og tryggt að umræða um siðareglur innan stjórnsýslunnar sé samræmi við bestu þekkingu hverju sinni. Hér síðar í þessari skýrslu er lagt til að Siðfræðistofnun Háskóla Íslands verði meðal annars falið slíkt hlutverk.

Gæði stjórnsýslu er eins og vikið hefur verið að einn lykilþáttur trausts á stjórnvöldum. Nýlegar rannsóknir benda til að gæði stjórnsýslunnar skipti ekki minna – og jafnvel meira – máli en lýðræðislegir og opnir stjórnarhættir og það er að minnsta kosti óhætt að fullyrða að slíkir stjórnarhættir eru óhugsandi án góðrar stjórnsýslu.⁵⁴ Þessi nýja áhersla á stjórnsýslu er í nokkurri andstöðu við það gamla og að mörgu leyti rótgróna viðhorf að stöðugt þurfi að hemja stjórnsýsluna til að skrifræði (e. *bureaucracy*) nái ekki yfirhöndinni. Staðreyndin er auðvitað sú að samfélög og stjórnkerfi lýðræðisríkja verða stöðugt flóknari og opinberar ákvarðanir krefjast sífellt meiri fag- og sérfræðipækkingar. Siðareglur verður að skoða í þessu ljósi. Hlutverk þeirra er að auka gæði stjórnsýslu með því að veita stuðning við að hugsa um og taka á vandasömum – en óumflýjanlegum – álitamálum og aðstæðum.

⁵³ Howard Whitton: Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service, bls. 5.

⁵⁴ Bo Rothstein o.fl.: Ethical Codes for the Public Administration A Comparative Survey.

3 Gagnsæi, miðlun upplýsinga og upplýsingaréttur almennings

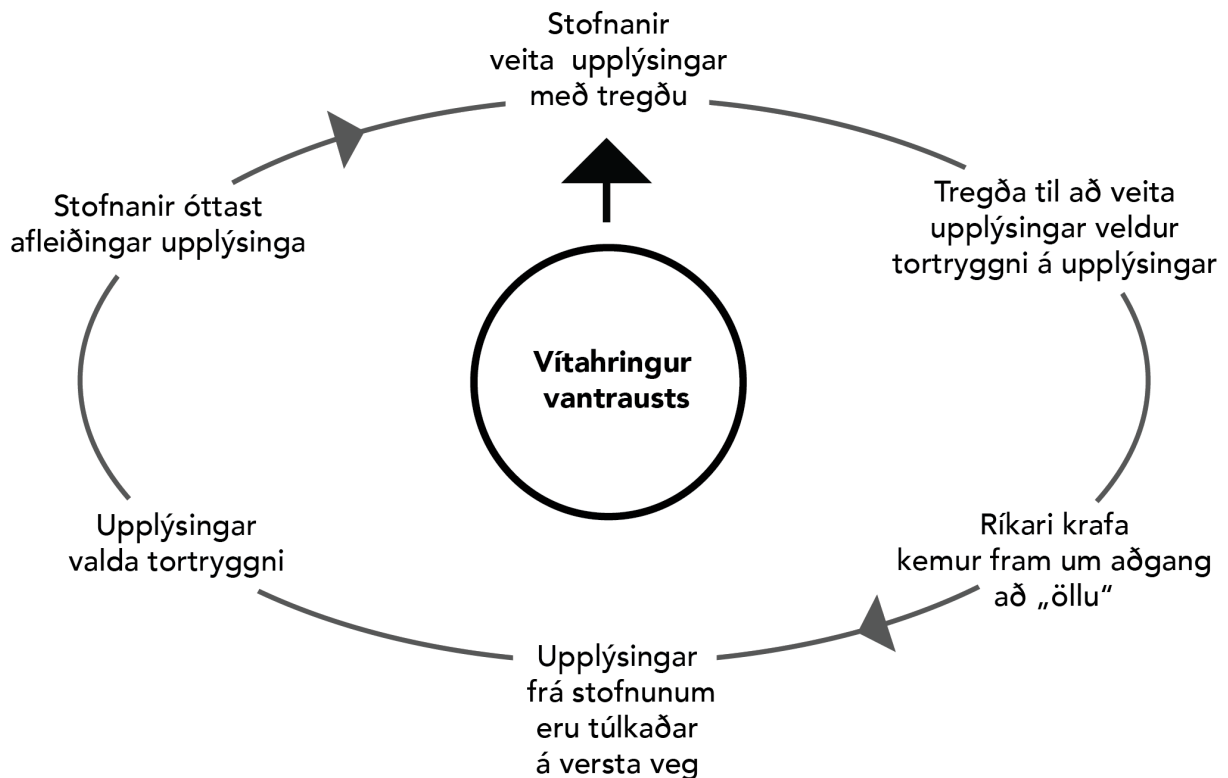
3.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Ásýnd ríkisvaldsins ræðst af upplýsingum, annars vegar þeim upplýsingum sem almenningur hefur aðgang að en hins vegar af þeim sem hann fær ekki eða telur sig ekki fá. Ein ríkasta krafa samtímans um aukið lýðræði birtist í áherslunni á gagnsæi: Að almenningur hafi milliliðalausan aðgang að þeim gögnum sem nauðsynleg eru til að hægt sé að fylgjast með störfum stjórnvalda; sjá hvernig ákvarðanir eru teknar og stefna mótuð og á hvaða forsendum.

Ein hlið vantrausts í íslenskum stjórnámálum birtist í algengum kvörtunum fjölmiðla og einstaklinga vegna erfiðleika við að fá upplýsingar sem óskað er eftir frá ráðuneytum og öðrum opinberum stofnunum, Alþingi þar með töldu. Þetta vantraust getur leitt til þess að jafnvel þótt stofnanir veiti á endanum upplýsingar sem óskað er eftir skapast samt grunsemdir um að ekki sé öll sagan sögð og að mikilvægum upplýsingum sé haldið eftir. Það skiptir því miklu máli hvernig upplýsingar eru veittar. Ef þær fást greiðlega og án óútskýrðra tafa er líklegra að viðtakendur treysti þeim og telji sér vel þjónað. Séu þær veittar seint og illa eða með hangandi hendi er hætta á að beiðandinn fyllist tortryggni og efasemdum.

Hætt er við að andrúmsloft tortryggni magnist þegar sú skoðun er ríkjandi eða algeng að starfsfólk stjórnsýslu eða æðstu stjórnendur hindri upplýsingagjöf eða leggi sig ekki fram um að svara og leiðbeina fyrirspyrjendum. Í stað þess að vinna með gefnar upplýsingar er þá ekki ólíklegt að gerð sé frekari krafa um að „öll gögn“ séu lögð fram og öllum ráðum beitt til að tryggja það. Þetta getur verið vægast sagt óheppilegt. Augljóslega er stjórnsýsla þess eðlis að þeir sem við hana starfa eða koma að henni þurfa að geta átt ákveðin samskipti í trúnaði. Ef tortryggni er svo megn að þær upplýsingar sem veittar eru verða uppspretta enn frekari tortryggni getur skapast vítahringur vantrausts (sjá mynd hér á eftir). Við þetta má bæta að í mörgum tilfellum þurfa borgararnir að treysta því að stjórnvöld fari með tiltekin málefni þeirra sem trúnaðarmál og sama gildir um ýmsar aðrar viðkvæmar upplýsingar, svo sem um öryggi ríkisins, samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir og rannsókn sakamála. Komist slíkar upplýsingar á almannavitorð getur það jafnvel dregið úr trausti til stjórnvalda. Þannig getur vítahringur vantrausts ekki aðeins orðið til þess að spilla samskiptum stjórnvalda og almennings, heldur beinlínis dregið úr getu stjórnsýslunnar til að sinna hlutverki sínu.

Tafla 2: Vítahringur vantrausts



Vítahringur vantrausts hefur líka afar óheppileg áhrif á upplýsingagjöf opinberra aðila almennt. Ef innan stofnana ríkisvaldsins ríkir stöðugur ótti við neikvæð viðbrögð við upplýsingum er hætt við að þeirri frumskyldu stjórnvalda að upplýsa þegnana um mikilvægar ákvarðanir og stefnumál sé ekki sinnt. Það getur leitt til þess að framkvæmdin komi almenningi í opna skjöldu og að aðgerðir eða viðburðir sem alla jafna ættu að mælast vel fyrir valdi úlfúð og háværri gagnrýni þar sem bæði hæfni og heiðarleiki stjórnvalda eru dregin í efa. Æðstu stjórnendur gegna lykilhlutverki í að rjúfa vítahringinn, t.d. með skýrum yfirlýsingum til starfsmanna og almennings um að stefnan sé að veita meiri upplýsingar en minni.

3.2 Staðan á Íslandi

Á Íslandi er gagnsæi fyrst og fremst tryggt með tveimur aðferðum. Í fyrsta lagi birta stjórnvöld ýmsar upplýsingar um starfsemi sína að eigin frumkvæði en í öðru lagi á almenningur rétt á því að óska eftir aðgangi að tilteknum upplýsingum í vörslu stjórnvalda (upplýsingaréttur almennings). Að auki er það auðvitað eitt mikilvægasta hlutverk fjölmiðla í lýðræðissamfélagi að afla upplýsinga, miðla þeim og veita stjórnvöldum aðhald.

Í stjórnarskránni er ekki að finna ákvæði sem tryggir upplýsingarétt almennings en tillaga að slíku ákvæði var gerð í frumvarpi Stjórnlagaráðs.⁵⁵ Upplýsingaréttur almennings hefur hins vegar verið tryggður með almennum lögum, upplýsingalögum, frá 1. janúar 1997 þegar lög nr. 50/1996 tóku gildi (nú upplýsingalög nr. 140/2012). Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu komist að þeirri niðurstöðu að réttur til aðgangs að gögnum geti að ákveðnum skilyrðum uppfylltum falist í tjáningarfrelsisákvæði 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur verið lögfestur hér á landi.⁵⁶ Upplýsingaréttur er einnig tryggður í ákvæðum annarra laga og reglna sem gilda um ýmis sérsvið.

Með upplýsingalögum var í fyrsta sinn lögfest sú meginregla að almenningur eigi rétt á því að fá aðgang að gögnum úr vörslu handhafa framkvæmdarvalds, þó með ákveðnum takmörkunum sem er m.a. ætlað að tryggja öryggi ríkisins og upplýsinga um einkahagsmuni einstaklinga og fyrirtækja sem stjórnvöld varðveita. Þá eru jafnframt undanskildar upplýsingar um ýmis störf sýslumanna og upplýsingar sem eru undirorpnaðar trúnaði samkvæmt þjóðréttarsamningum eða svokölluðum sérstökum þagnarskylduákvæðum í öðrum lögum.

Eins og áður segir taka upplýsingalög aðeins til handhafa framkvæmdarvalds en ekki löggjafarvalds og dómvalds. Alþingi, stofnanir þess og dómstólar hafa þannig frjálsum hendur um það hvaða upplýsingar um starfsemi þeirra birtast opinberlega og almenningi er veittur aðgangur að samkvæmt beiðni hverju sinni. Í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga segir þó að eðlilegt kunni að vera að þessir aðilar hagi störfum sínum þannig að þeir fylgi sambærilegum reglum og fram koma í upplýsingalögum.⁵⁷ Í samræmi við þetta virðist Alþingi í einhverjum mæli horfa til laganna þegar því berast beiðnir um afhendingu gagna en ekki er unnt að bera ákvarðanir þingsins undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál eða sambærilegan úrskurðaraðila.⁵⁸ Stofnanir Alþingis, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis, birta einnig ýmsar upplýsingar um starfsemi sína opinberlega.

⁵⁵ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 510, 15. gr.

⁵⁶ Mannréttindadómstóll Evrópu: Dómur í máli Magyar Helsinki Bizottság gegn Ungverjalandi. frá 8. nóvember 2016, mál nr. 18030/2011. Ekki hefur reynt á það fyrir íslenskum dómstólum hvort og að hvaða leyti upplýsingaréttur felist í tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar.

⁵⁷ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 223- 215. mál.

⁵⁸ Sjá t.d. úrskurð *UNU nr. 726/2018 (Akstursgjöld til þingmanna)*.

Hvað dómstólana varðar annast sjálfstæð stjórnarsýslustofnun, dómstólasýslan, sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna, sbr. 8. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016. Á vettvangi hennar hafa verið settar reglur um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðu héraðsdómstólanna⁵⁹ og um aðgang annarra en aðila dómsmála að upplýsingum og gögnum hjá héraðsdómstólum.⁶⁰ Efnislega er um lágmarksreglur um upplýsingarétt að ræða og ekki er gert ráð fyrir því að ákvarðanir um aðgang að gögnum í vörslum héraðsdómstóla sæti endurskoðun. Þá verður ekki séð að settar hafi verið reglur eða viðmiðanir um aðgang almennings að gögnum í vörslum æðri dómstiganna Landsréttar og Hæstaréttar en báðir dómstólarnir birta einhverjar upplýsingar um starfsemi sína að eigin frumkvæði á vefnum.

Starfshópurinn bendir á að til eru nýleg dæmi þar sem ný löggjöf er sett fram með þeim hætti að upplýsingalög gildi ekki um ákveðna aðila eða tiltekna starfsemi þeirra. Til að mynda lagði utanríkisráðherra fram frumvarp á nýliðnu þingi um breytingu á lögum um Íslandsstofu þar sem lagt var til að hún yrði sjálfseignarstofnun og stjórnarsýslulög og upplýsingalög giltu ekki um starfsemi hennar.⁶¹ Meirihluti utanríkismálanefndar Alþingis lagði til breytingu á frumvarpinu þannig að upplýsingalög gildi um Íslandsstofu en þó þannig að lögin veiti hvorki aðgang að upplýsingum sem varða málefni starfsmanna hennar né um fjárhags- eða viðskiptahagsmuni einkaaðila sem taka þátt í verkefnum hennar. Í nefndarálitinu er breytingin studd þeim rökum að mikilvægt sé að upplýsingalög gildi um Íslandsstofu og gagnsæi ríki um starfsemi hennar, ekki síst hvað varðar launastefnu.⁶²

Um önnur dæmi má vísa til laga nr. 104/2013, sem breyttu lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, þannig að upplýsingar sem Hagstofan safnar til hagskýrslugerðar lúti ekki aðgangi samkvæmt upplýsingalögum, og fjölmörg þagnarskylduákvæði laga sem Alþingi hefur samþykkt á síðustu árum.⁶³

⁵⁹ Dómstólasýslan: Reglur um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðu héraðsdómstólanna.

⁶⁰ Dómstólasýslan: Reglur um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá héraðsdómstólum.

⁶¹ 148. löggjafarþing 2017-2018, þskj. 702 - 492. mál.

⁶² 148. löggjafarþing 2017-2018, þskj. 1153 - 492. mál.

⁶³ Sjá t.d. 17. gr. laga nr. 34/2012 (þagnarskylda starfsmanna í heilbrigðisþjónustu), 19. gr. laga nr. 60/2012 (þagnarskylda starfsmanna starfsendurhæfingarsjóðs), 38. gr. laga nr. 70/2012 (þagnarskylda starfsfólks Umhverfisstofnunar o.fl.), 19. gr. laga nr. 119/2012 (þagnarskylda starfsmanna Samgöngustofu), 9. gr. laga nr. 18/2013 (þagnarskylda starfsmanna rannsóknarnefndar samgönguslysa), 9. gr. laga nr. 66/2014 (þagnarskylda fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáættunefndar), 21. gr. laga nr. 77/2014 (þagnarskylda starfsmanna opinberra skjalasafna), 31. gr. laga nr. 130/2014 (þagnarskylda eftirlitsaðila vegna verndar afurðarheita), 4. gr. laga nr. 85/2015 (þagnarskylda starfsmanna úrskurðarnefndar velferðarmála), 12. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 (þagnarskylda starfsmanna Fangelismálastofnunar og fangelsa), 15. gr. laga nr. 37/2016 (þagnarskylda þeirra sem annast framkvæmd laga um meðferð króneigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum), 12. gr. laga nr. 46/2016 (þagnarskylda ríkisendurskoðanda og starfsfólks hans), 7. gr. laga nr. 75/2016 (þagnarskylda þeirra

Starfshópur um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu sér ástæðu til að vara við þeirri tilhneigingu sem birtist í slíkri lagasetningu. Til að gagnsæi geti stuðlað að trausti almennings er nauðsynlegt að upplýsingalög taki til eins mikils hluta af starfsemi stjórnvalda og mögulegt er. Þannig er jafnframt stuðlað að samræmi í framkvæmd upplýsingaréttar almennings, einkum með endurskoðunarvaldi dómstóla og úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þegar opinberum aðilum, hálfopinberum aðilum og einkaaðilum í opinberri eigu, eða tiltekinni starfsemi þeirra, er kippt undan gildissviði upplýsingalaga með lagasetningu er hins vegar alfarið komið í veg fyrir upplýsingarétt almennings fyrirfram, án þess að unnt sé að bera ákvörðun undir sjálfstæða úrskurðaraðila hverju sinni. Oft virðast menn mikla fyrir sér áhættuna af því að upplýsingalög nái til starfsemi. Það vill gleymast að jafnvægi milli ólíkra hagsmuna er innbyggt í upplýsingalögin.

Sérstakri sjálfstæðri stjórnsýslunefnd, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, er falið að skera úr um ágreiningsmál um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum en úrskurði hennar má jafnframt bera undir dómstóla. Ekki er innheimt kærugjald fyrir að vísa málum til nefndarinnar en hún hefur hins vegar verið gagnrýnd fyrir hæga málsmeðferð á síðustu árum. Í skýrslu forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga sem lögð var fram á nýliðnu þingi kemur fram að meðferð mála sem lauk með úrskurði nefndarinnar hafi tekið að meðaltali 296 daga árið 2015, 391 dag árið 2016, en 210 daga árið 2017.⁶⁴ Frá úrskurðarnefnd um upplýsingamál bárust þær upplýsingar að meðferðartími mála sem lokið hefur verið með úrskurði á árinu 2018 sé að meðaltali 225 dagar. Af hálfu forsætisráðherra hefur komið fram að markmið stjórnvalda sé að stytta þennan tíma í 90 daga.⁶⁵ Forsætisráðuneytið leggur nefndinni til starfsfólk og ritari nefndarinnar er jafnan einn lögfræðinga í ráðuneytinu. Nefndin hefur fengið auknar fjárheimildir til að ráða starfsmann í sumarafleysingar en enginn hefur nefndarstörfin að aðalstarfi.

Af framkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál má greina ýmsa algenga annmarka á meðferð beiðna almennings um aðgang að gögnum. Til að mynda virðist nokkuð algengt að beiðni sé synjað með almennri vísun til takmörkunarheimildar upplýsingalaga án þess að farið

sem annast framkvæmd laga um húsnæðisbætur), 7. gr. laga nr. 98/2016 (trúnaður samkvæmt ákvörðun þjóðaröryggisráðs) og 17. gr. laga nr. 120/2016 (trúnaðarskylda kaupanda í opinberum innkaupum). Upptalningin er ekki tæmandi fyrir þetta tímabil.

⁶⁴ 148. löggjafarþing 2017-2018, þskj. 1032, bls. 2.

⁶⁵ 148. löggjafarþing 2017-2018, þskj. 1313.

hafi fram nægjanlega vandað mat á því hvort umbeðin gögn falli raunverulega undir heimildina. Þetta á til dæmis við þegar synjun er byggð á því að umbeðin gögn séu í heild sinni vinnugögn, en sú ástæða getur augljóslega aðeins átt við lítinn hluta eða jafnvel ekkert þeirra.⁶⁶ Þannig eru takmörkunarheimildir upplýsingalaga skýrðar of vítt þegar ákvörðun er tekin og „látið á það reyna“ hvort beiðandi velur að vísa málinu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Afleiðingar þessa eru jafnan þær að úrskurðarnefnd um upplýsingamál kemst að þeirri niðurstöðu að beiðni hafi ekki fengið efnislega meðferð á lægra stjórnvöldum sem nefndinni sé fært að endurskoða og henni vísað aftur til nýrrar meðferðar hjá kærða.⁶⁷

Oft verður ekki annað séð en að slík málsmeðferð eigi rætur í ákveðnum starfsvenjum sem ganga út á að synja heldur um aðgang að upplýsingum en að afhenda þær utanaðkomandi. Þessar venjur geta birst í samskiptum starfsmanna innan stofnunar og fullyrðingum á borð við að almenningur „hafi ekkert við tilteknar upplýsingar að gera“. Þá kemur fyrir að beiðendur eru spurðir hreint út til hvers þeir ætli að nota upplýsingarnar áður en ákvörðun er tekin um aðgang þeirra þrátt fyrir að upplýsingalög séu skýr um það að slíkt er málinu óviðkomandi.

Undirliggjandi ástæður fyrir þessari afstöðu geta verið varúðarsjónarmið, þannig að öruggara sé að láta úrskurðarnefnd um upplýsingamál eða dómstóla um að taka endanlega ákvörðun um að afhenda upplýsingar,⁶⁸ en einnig getur verið að í sumum tilvikum finnist opinberum starfsmönnum óþægilegt að upplýsingar um störf þeirra birtist opinberlega. Þessi tilhneiging hefur einnig verið skýrð með því að stofnanir og starfsmenn þeirra líti á upplýsingar sem „sína eign“.⁶⁹ Þá bendir starfshópurinn á að upplýsingalög eru aðeins rúmlega tuttugu ára gömul og gagnrýnin umræða um gagnsæi í störfum stjórnvalda ef til vill enn yngri. Það tekur tíma fyrir ný viðhorf að síast inn.

⁶⁶ Sjá t.d. *úrskurði ÚNU nr. 660/2016 (Stjórnstöð ferðamála)* og *671/2017 (Nýsköpunarmiðstöð Íslands)*. Í þeim síðarnefnda segir orðrétt í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar: „Í rökstuðningi Nýsköpunarmiðstöðvarinnar er hins vegar ekki gerð nægjanlega grein fyrir því hvernig umbeðin gögn falla að vinnugagnahugtakinu eins og það er afmarkað í upplýsingalögum. Þannig hefur ekki verið afmarkað hvaða skjöl það eru nákvæmlega sem Nýsköpunarmiðstöðin telur vera vinnugögn, en úrskurðarnefndin telur augljóst að það geti ekki átt við um öll umbeðin gögn. Þá skortir á að tekin sé afstaða til þess hvort og þá hvernig gögnin uppfylli skilyrði 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga og hvort undantekningar 3. mgr. ákvæðisins eigi við.“

⁶⁷ Oddur Þorri Viðarsson: Málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

⁶⁸ Þessi afstaða kemur berum orðum fram í *úrskurði ÚNU nr. 618/2016*, þar sem fram kom af hálfu embættis landlæknis að ekki hefði verið framkvæmt mat á umbeðnum gögnum þar sem það skyldi „eingöngu framkvæmt af úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem hefði endanlegt forræði í þessum málaflokki og reynslu til þess að bera saman hagsmuni af þessum toga“. Úrskurðarnefndin féllst ekki á þetta heldur tók fram að stjórnvöldum bæri þegar á fyrsta stjórnvöldum að meta rétt beiðanda til aðgangs. Beiðninni var vísað til nýrrar meðferðar hjá embætti landlæknis.

⁶⁹ Matthías Tryggvi Haraldsson: Úrskurðarnefnd felldi helming synjana.

Upplýsingalög voru endurskoðuð með lögum nr. 140/2012, meðal annars með vísan til þess að nýjar aðstæður í þjóðfélaginu hefðu kallað á aukinn upplýsingarétt almennings. Samhliða auknu umfangi stjórnsýslunnar hefðu orðið miklar breytingar á starfsumhverfi hennar, m.a. vegna tækni framfara, og kröfur almennings til aðgangs að upplýsingum um opinber málefni aukist.⁷⁰ Því var sérstaklega tekið til skoðunar hvort rétt væri að skylda stjórnvöld til að birta opinberlega að eigin frumkvæði málaskrár og gögn sem þeim tengjast. Niðurstaðan var að leggja ekki til lögfestingu almennrar reglu um skyldu til slíkrar birtingar þar sem íslensk stjórnsýsla væri ekki búin undir svo viðamiklar breytingar á starfsháttum. Hins vegar var lögfest í 13. gr. laganna skylda stjórnvalda til að „vinna markvisst“ að því að gera málaskrár, lista yfir málgögn og gögnin sjálf, gagnagrunna og skrár aðgengileg jafnóðum með rafrænum hætti. Fyrir á árinu var gefin út reglugerð á grundvelli 13. gr. upplýsingalaga sem mælir svo fyrir um að hvert ráðuneyti skuli gera áætlun um frumkvæðisbirtingu upplýsinga á sínu málefnasviði.

Í kjölfar gildistöku nýrra upplýsingalaga var samþykkt framkvæmdaáætlun fyrir stefnu ríkis og sveitarfélaga um upplýsingasamfélagið í apríl 2013 fyrir tímabilið 2013-2016.⁷¹ Eitt af meginmarkmiðum stefnunnar var opin og gagnsæ stjórnsýsla, þ.e. að almenningur, fyrirtæki og hagsmunaaðilar hafi greiðan aðgang að ópersónubundnum upplýsingum og skráum í vörslum ríkis og sveitarfélaga. Innanríkisráðuneytið skipaði vinnuhóp um opin gögn sem var m.a. falið að skila tillögu að leyfisskilmálum fyrir opin gögn, kortlagningu og mati á því hverjir væru mikilvægustu gagnagrunnarnir sem opna þyrfti aðgang að, vel hannaðri miðlægri gátt fyrir opin gögn og tillögu um aðgerðir til að ná settum markmiðum um opin gögn. Á miðlægju gáttinni er nú að finna 66 gagnapakka frá tíu opinberum aðilum.⁷²

Í september 2017 opnaði Stjórnarráðið vefinn Opnir reikningar ríkisins. Þar er unnt að skoða upplýsingar úr bókhaldi ríkisins um reikninga sem ráðuneyti og stofnanir greiða og er vefurinn uppfærður mánaðarlega. Greiðslur sem ekki fara í gegnum viðskiptaskuldakerfi ríkisins eru ekki birtar, en það eru t.d. launagreiðslur, greiðslur í erlendum gjaldeyri og greiðslur bóta og styrkja. Þá eru til staðar síur sem er ætlað að tryggja að viðkvæmar upplýsingar um einkamálefni einstaklinga birtist ekki, en þær hafa m.a. í för með sér að

⁷⁰ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 223.

⁷¹ Innanríkisráðuneytið: Vöxtur í krafti netsins – byggjum, tengjum og tökum þátt.

⁷² Þjóðskrá Íslands: Opin gögn.

upplýsingar um greiðslur til einstaklinga sem ekki hafa gilt VSK-númer birtast ekki. Stjórnvöld hafa boðað að reikningar annarra ríkisstofnana verði birtir með sama hætti í síðari áföngum verkefnisins.⁷³

Fjölmiðlar gegna lykilhlutverki í miðlun upplýsinga um opinber málefni á Íslandi líkt og í öllum vestrænum lýðræðisríkjum. Stjórnvöld nýta fjölmiðla jafnframt til að miðla upplýsingum um starfsemi sína til almennings, svo sem um nýja löggjöf eða reglusetningu sem hefur áhrif á réttindi og skyldur fólks, og ýmsar breytingar í starfrækslu opinberra verkefna. Í sama skyni halda margir opinberir aðilar úti síðu á samfélagsmiðlum, einum eða fleiri, til að miðla upplýsingum um starfsemi sína. Algengast er að starfrækt sé sérstök síða á Facebook en notkun á Twitter, Instagram og fleiri miðlum hefur aukist stöðugt síðustu ár. Ekki hafa verið settar sérstakar reglur um notkun opinberra aðila á samfélagsmiðlum en forsætisráðuneytið hefur boðað að vinnu við það verði lokið haustið 2018.⁷⁴ Sumir opinberir aðilar hafa sett sér sérstakar stefnur um notkun á samfélagsmiðlum, t.d. ríkisendurskoðun og embætti landlæknis.⁷⁵ Loks gilda skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttar um notkun stjórnvalda á samfélagsmiðlum, svo sem um leiðbeiningarskyldu, skýrleika, jafnræði og vandaða stjórnsýsluhætti.

Ýmis álitafni geta vaknað í tengslum við það hvort notkun opinberra aðila á samfélagsmiðlum og samskipti við fjölmiðla samræmist hlutverki þeirra. Undanfarið hefur einkum verið rætt um það hvort og að hvaða marki stjórnvöldum sé heimilt að miðla upplýsingum um meðferð einstakra mála, þar á meðal til að leiðrétta eða hafa áhrif á frétt aflutning eða opinbera umræðu. Lekamálið er vafalaust fyrirferðarmesta dæmið um slíkt.⁷⁶ Einnig hafa komið upp álitamál á sviði barnaverndar og meðferðar sakamála.⁷⁷ Þá hefur einnig komið til umræðu hvaða heimildir opinberir aðilar hafa til að ráðstafa opinberu fé til birtingar á kynningarefni í fjölmiðlum eða á netinu, svo sem með því að greiða fyrir aukna dreifingu efnis á samfélagsmiðlum.⁷⁸

⁷³ Stjórnarráð Íslands: Opnir reikningar ríkisins.

⁷⁴ 148. löggjafarþing 2017-2018, þskj. 1042 - 567. mál. Sjá einnig Vinnuhópur um samfélagsmiðla og upplýsingastefnu Stjórnarráðsins: Upplýsingastefna Stjórnarráðsins Samfélagsmiðlar. Skýrsla og tillögur til ráðuneytisstjóra.

⁷⁵ Ríkisendurskoðun: Samfélagsmiðlastefna.

⁷⁶ Sbr. Umboðsmaður Alþingis: Mál nr. 8122/2014.

⁷⁷ Sjá Jóhann Páll Jóhannsson: Segir Barnaverndarstofu ekki hafa vitað af frétt Stundarinnar um Braga.

⁷⁸ Þórður Snær Júlíusson: Auglýsingar ríkisstjórnarinnar kostuðu 2,3 milljónir.

3.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Þann 18. júní 2009 var sáttmáli Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum (Tromsø-sáttmálinn) opnaður fyrir undirritun en Ísland hefur ekki fullgilt hann. Sáttmálinn tekur gildi eftir að tíu ríki hafa fullgilt hann en þau eru nú í dag. Samkvæmt sáttmálanum skal upplýsingaréttur almennings ná til handhafa löggjafarvalds og dómsvalds að því leyti sem þeir hafa með höndum stjórnslu en aðildarríkjunum er hins vegar frjálst að kveða á um að almenningur eigi rétt til aðgangs að upplýsingum um aðra starfsemi þeirra.

Í sáttmálanum og leiðbeiningum ráðsins til aðildarríkjanna um sama efni frá 2002 er áhersla lögð á að beiðandi geti borið ákvörðun um upplýsingarétt sinn undir sjálfstæðan og hlutlausan aðila og að málsmeðferðin sé skjót (e. *expeditious*).⁷⁹ Þá skulu aðildarríkin tryggja að opinberir starfsmenn séu upplýstir um skyldur sínar í tengslum við upplýsingarétt almennings og að almenningur geti nýtt sér hann.

OECD uppfærði nýlega leiðbeiningar sínar til aðildarríkjanna um opinber heilindi.⁸⁰ Þar er meðal annars mælt með því að ríki geri heilindi að hluta af stofnanamenningu þeirra (e. *promote a culture of public integrity*) og stuðli að óheftri umræðu innan kerfisins þar sem hægt sé að ræða opinskátt um siðferðileg álitamál, hagsmunaárekstra og mistök í framkvæmd verkefna stjórnvalda. Innan samtakanna er nú unnið að nánari útfærslu þessara leiðbeininga með praktískum verkfærum.

Í nýjustu skýrslu GRECO um æðstu handhafa framkvæmdavalds á Íslandi kemur fram að margir viðmælendur skýrsluhöfunda hafi kvartað yfir takmörkuðum aðgangi að upplýsingum hjá ráðuneytum og öðrum stjórnvöldum. Svigrúm til synjunar sé of mikið, málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál dragist á langinn og ýmsir erfiðleikar í starfi hennar valdi þeirri upplifun að margar beiðnir um aðgang að upplýsingum séu ekki afgreiddar með fullnægjandi hætti.⁸¹ Þessar ábendingar eru í fullu samræmi við niðurstöður starfshópsins.

⁷⁹ Ráðherranefnd Evrópuráðsins: *Recommendation Rec(2002)2 to member states on access to official documents*.

⁸⁰ OECD: *Recommendation on Public Integrity*.

⁸¹ GRECO: „Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland“, bls. 17.

3.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Upplýsingaréttur almennings er útfærður með svipuðum hætti á öllum Norðurlöndunum og við lagasetningu á Íslandi er gjarnan horft til Danmerkur og Noregs.⁸² Sænsku upplýsingalögin, sem eru að stofni til frá 1766, ná yfir handhafa allra þriggja greina ríkisvaldsins. Þannig gilda lögin um almenna og sérstaka dómstóla, þ.m.t. stjórnarsýsludómstóla. Í Finnlandi gilda upplýsingalög um dómstóla og þá starfsemi löggjafarþingsins sem felur í sér stjórnarsýslu. Norsku upplýsingalögin gilda ekki um Stórþingið en þau ná hins vegar yfir þá starfsemi dómstóla sem telst til stjórnarsýslu, starfsmannahald þeirra og innkaup. Það er þannig einungis í Danmörku og á Íslandi sem upplýsingalög ná eingöngu yfir handhafa framkvæmdavalds.⁸³ Þá má geta þess að dómstólasýslan í Danmörku birtir mun umfangsmeiri upplýsingar um starfsemi sína og dómstólanna en hér á landi og almennt er veittur aðgangur að dómsúrlausnum og öðrum gögnum samkvæmt beiðni hverju sinni.⁸⁴ Dómskerfið þar í landi nýtur umtalsvert meira trausts. Samkvæmt mælingum OECD fyrir árið 2016 mælist traust á handhafa dómsvalds í Danmörku 82%, í Noregi 82%, í Svíþjóð 69% en 61% á Íslandi.⁸⁵ Ætla má að hið aukna gagnsæi sé ein ástæða þessa munar.

Norðmenn ganga lengst Norðurlandþjóða í birtingu upplýsinga úr málaskráum stjórnvalda. Árið 2010 opnuðu stjórnvöld vefinn *Offentlig elektronisk postjournal (OEP)* þar sem birtar voru upplýsingar úr málaskráum ráðuneyta og stjórnvalda. Í febrúar sl. tóku Norðmenn upp nýtt kerfi sem gegnir sama hlutverki, *eInnsyn*.⁸⁶ Þar birtast upplýsingar úr málaskráum allra ráðuneyta og flestra stjórnvalda í landinu, alls 121 talsins, og eins sveitarfélags, Oslóarborgar. Í flestum tilvikum sést yfirlit yfir mál í málaskránni og þegar smellt er á einstök mál birtist yfirlit um málgögn. Hægt er að óska eftir aðgangi að málgögnum með sérstakri skipun og í kjölfarið tekur viðkomandi aðili ákvörðun um afgreiðslu beiðninnar. Augljóst er að kerfi af þessu tagi eykur verulega möguleika almennings og fjölmiðla til að fylgjast með störfum stjórnvalda og styrkir þannig upplýsingarétt almennings. Beiðnum um aðgang að gögnum myndi væntanlega fjölga verulega ef slíkt kerfi yrði tekið í notkun á Íslandi en gagnabeiðnir

⁸² Sjá greiningu á blæbrigðum í réttarreglum ríkjanna, Oluf Jorgensen: *Offentlighed i Norden - Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler*. Nordicom 2014.

⁸³ Oluf Jorgensen: *Offentlighed i Norden*, bls. 35-37.

⁸⁴ Dómstólasýsla Danmerkur: Åbenhed og offentlighed.

⁸⁵ OECD: *Government at a Glance 2017*.

⁸⁶ Forsættisráðuneyti Noregs: eInnsyn - Offentlig elektronisk postjournal.

verða hins vegar skýrari og afmarkaðri þegar beiðandi veit eftir hverju hann sækist og málsmeðferðin því einfaldari.

Finnsku upplýsingalögin kveða á um tveggja vikna hámarkstíma nema þegar beiðni krefst óvenjulega mikillar vinnu. Þá er hámarksfresturinn einn mánuður. Í Noregi er beiðanda heimilt að líta svo á að beiðni hafi verið synjað í reynd ef hún er ekki afgreidd innan fimm daga og getur hann þá borið upplýsingarétt sinn undir æðra stjórnvald eða dómstóla. Samkvæmt athugasemdum við dönsku upplýsingalögin skal afgreiða umfangsmiklar eða flóknar gagnabeiðnir innan 40 vinnudaga. Í Svíþjóð er að meginreglu miðað við að beiðnum sé svarað sama dag og þær eru móttæknar en ef beiðni er óskýr eða tekur til mikils fjölda gagna getur afgreiðslan tekið nokkra daga.⁸⁷ Íslensku upplýsingalögin mæla hins vegar ekki fyrir um hámarkstíma sem opinberir aðilar hafa til að afgreiða gagnabeiðnir.⁸⁸

3.5 Umræða og ábendingar

Greinileg þörf er á því að samræma upplýsingagjöf ráðuneyta og opinberra stofnana, hvað varðar afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum, upplýsingagjöf að frumkvæði stjórnvalda og framkomu þeirra á samfélagsmiðlum og í fjölmiðlum. Starfshópur um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu telur því tímabært að ráðist verði í heildarstefnumótun um upplýsingagjöf hins opinbera til almennings. Bent er á að skyldu til mörkunar slíkrar stefnu er að finna í 3. mgr. 13. gr. upplýsingalaga.

Þrátt fyrir skýra leiðsögn í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál er enn of algengt að upplýsingalög séu túlkuð of þröngt við afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum. Afgreiðslutími úrskurðarnefndarinnar er of langur til að hún gegni nægjanlega virku hlutverki við að snúa við þess háttar ákvörðunum. Efla þarf úrskurðarnefndina í samræmi við það sem gerist hjá öðrum nefndum í stjórnsýslunni sem afgreiða jafnmargar kærur.

Starfshópurinn telur vert að ráðast þegar í vinnslu eftirfarandi stjórnarfrumvarpa innan þeirra ráðuneyta sem bera ábyrgð á málaflokknum:

⁸⁷ Oluf Jorgensen: *Offentlighed i Norden*, bls. 188-191.

⁸⁸ Lög um upplýsingarétt um umhverfismál hafa hins vegar að geyma þá reglu að hafi beiðni ekki verið afgreidd innan 60 daga sé beiðanda heimilt að bera upplýsingarétt sinn undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Sami frestur er 40 dagar þegar beiðni lýtur að endurnotum opinberra upplýsinga skv. heildarlögum um endurnot sem voru samþykkt á nýliðnu þingi.

- Útvíkkun gildissviðs upplýsingaréttar þannig að hann nái til handhafa löggjafarvalds og dómsvalds. Vegna sjónarmiða um þrískiptingu ríkisvalds er þó æskilegt að mælt verði fyrir um að ákvarðanir þeirra verði ekki kærnanlegar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- Mælt verði fyrir um hámarkstíma afgreiðslu beiðni um aðgang að gögnum í upplýsingalögum með svipuðum hætti og gert er í lögum um endurnot opinberra upplýsinga.
- Skoðað verði að fella niður lög um upplýsingarétt um umhverfismál og bæta við ákvæðum um efnið í upplýsingalög eftir því sem þurfa þykir.
- Mælt verði fyrir um heimild til að virða trúnað um ráðleggingar þar til bærra aðila til opinberra starfsmanna um siðareglur og skyld efni, sbr. nánar umfjöllun 2. kafla skýrslunnar.

4 Hagsmunaárekstrar og hagsmunaskráning

4.1 Almenn um álitaefni á sviðinu

Hagsmunaárekstrar eru algjör lykilþáttur í umræðu um siðferðilega ásýnd stjórn mála og stjórnsýslu. Jafnt kjörnir fulltrúar sem opinberir starfsmenn hafa aðgang að opinberum gæðum umfram aðra borgara og eru því oft í aðstöðu til að nýta sér þá í eigin þágu, tengdra aðila eða til að þjóna öðrum sérhagsmunum. Sú skilgreining á hagsmunaárekstrum sem OECD vinnur með lýsir þessu í hnotskurn: „Hagsmunaárekstur er árekstur á milli opinberra skyldna og eiginhagsmuna einstaklings sem gegnir opinberu starfi þar sem slíkir hagsmunir geta haft óæskileg áhrif á hvernig hann eða hún uppfyllir skyldur sínar“.⁸⁹

Trúverðugleiki og traust á stjórn málum og stjórnsýslu byggir á því að almenningur geti trúað því að stjórn málamenn og embættismenn misnoti ekki aðstöðu sína. Til að tryggja það þurfa bæði að vera til staðar skýrar reglur um hvernig umgangast beri þau gæði sem starfið veitir aðgang að og um viðbrögð við hagsmunaárekstrum sem komið geta í veg fyrir að annarleg sjónarmið ráði ferðinni. Skortur á slíkum reglum getur hæglega leitt til spillingar. Í leiðbeiningum OECD um viðbrögð við hagsmunaárekstrum er bent á að þótt „hagsmunaárekstrar séu ekki sem slíkir dæmi um spillingu sé almennt viðurkennt að árekstrar á milli einkahagsmuna og opinberra skyldna opinberra starfsmanna, geti leitt til spillingar sé ekki á þeim tekið“.⁹⁰

Almennt er það á ábyrgð opinberra starfsmanna sjálfra að meta hvort hagsmunatengsl séu þess eðlis í einstökum tilfellum að nauðsynlegt sé að grípa til ráðstafana á borð við þær að segja sig frá meðferð mála. Sú tilhneiging er algeng að gera lítið úr eigin tengslum og oft treystir fólk sér til að fjalla á hlutlausan hátt um mál þrátt fyrir að um tengsl við málsaðila sé að ræða. Mikilvægt er hins vegar að átta sig á því að ásýnd skiptir öllu máli þegar um mögulega hagsmunaárekstra er að ræða. Spurningin getur því ekki verið sú hversu vel einstaklingurinn treysti sjálfum sér, heldur hvernig tengsl blasa við öðrum.⁹¹

Vandinn sem við er að glíma hér er sá að ásýndin skiptir miklu máli. Það er ekki nóg að einstaklingar gæti þess að láta ekki annarleg sjónarmið hafa áhrif á ákvarðanir sínar, heldur

⁸⁹ OECD: Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, bls. 4.

⁹⁰ OECD: Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, bls. 2.

⁹¹ Øyvind Kvalnes: *Siðfræði og samfélagsábyrgð*, bls. 26-27.

þarf að tryggja að skortur á reglum skapi ekki ásýnd spillingar. Viðbrögð við hagsmunaárekstrum eru því ekki trúverðug nema alltaf sé hugsað út frá grunsemdum sem geta vaknað vegna tengsla og hagsmuna þeirra sem gegna opinberum störfum. Ef ekki er brugðist við mögulegri gagnrýni og hún ekki tekin alvarlega er það út af fyrir sig spillingarhvati. Eins og nýlegar rannsóknir sýna fer því fjarri að skynsemin sé hlutlaus.⁹² Allir hafa tilhneigingu til að ýkja eigin óhlutdrægni. Þess vegna er mikilvægt að geta sett sig í spor annarra þegar lagt er mat á áhrif hagsmunatengsla – eða leitað álits og ráða hjá öðrum.

Grundvöllur mats á og eftirlits með hagsmunaárekstrum er gagnsæi sem best er tryggt með því að efnahagsleg staða kjörinna fulltrúa, ráðherra og embættismanna sé ljós og sömuleiðis þau tengsl þeirra sem máli skipta við einstök fyrirtæki og stofnanir. Vandamál koma iðulega upp þegar slíkum tengslum er haldið leyndum – eða látið ógert að skýra frá þeim.

Hagsmunaárekstrar er sá þáttur stjórn mála- og stjórnsýslu sem vekur hvað mesta andúð í samfélaginu. Grunsemdir almennra borgara (sem oft geta virst á rökum reistar) um að kjörnir fulltrúar eða opinberir starfsmenn misnoti aðstöðu sína í eigin þágu eða sinna nánustu – eða séu með þeim hætti tengdir hagsmunaaðilum að þeir geti með einum eða öðrum hætti verið háðir þeim, jafnvel á valdi þeirra – leiða til ásakana um spillingu og stuðla almennt að kaldhæðnislegri afstöðu til opinberra ákvarðana. Stjórnvöld verða því að sýna lagni til að koma í veg fyrir tilefnislausar grunsemdir um hagsmunapot og um leið átta sig á þeirri sprengihættu sem í því felst að hinn almenni borgari telji grunnt á slíku innan stjórn mála og í stjórnsýslunni. Slíkar grunsemdir geta leitt til þess að jafnvel tilraunir til að auka gagnsæi um mögulega hagsmunaárekstra og kröfur um hagsmunaskráningu birtast almenningi sem viðleitni til hins gagnstæða.

4.2 Staðan á Íslandi

Hagsmunaárekstra hefur einkum verið fjallað um í siðareglum þar sem víða er að finna ákvæði um hvernig koma skuli í veg fyrir þá og hvernig bregðast skuli við þegar slíkir árekstrar eru í uppsiglingu. Samkvæmt 3. gr. siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins skal það gæta þess að vina-, hagsmuna- og skyldleikatengsl hafi ekki áhrif á störf þess. Skapist hætta á því að slík tengsl valdi hagsmunaárekstrum ber að upplýsa næsta yfirmann og báðir aðilar gæta þess að upplýsingagjöfin sé skráð í málaskrá. Þá eru opinberir starfsmenn

⁹² Hugo Mercier og Dan Sperber: *The Enigma of Reason*.

samkvæmt hæfisreglum stjórnisýsluréttar almennt vanhæfir til meðferðar mála þar sem þeir eða nákomnir eiga verulegra hagsmuna að gæta. Það er á ábyrgð viðkomandi starfsmanns að vika sæti í slíkum tilfellum.

Hér á landi hafa um skeið gilt reglur um hagsmunaskráningu þingmanna og upplýsingaskyldu ráðherra. Núgildandi reglur kveða á um að þingmenn skrái upplýsingar um:

- Launaða starfsemi
- Fjárhagslegan stuðning, gjafir, utanlandsferðir og eftirgjöf eftirstöðva skuldar
- Eignir
- Samkomulag við fyrrverandi eða verðandi vinnuveitanda

Eftirfylgni með þessum reglum hefur hins vegar verið takmörkuð af hálfu þingsins og þingmönnum í raun verið í sjálfsvald sett hvort þeir hlíta þeim. Þrýstingur hefur helst skapast á þingmenn að fara eftir reglunum ef fjölmiðlar hafa farið að grafast fyrir um hagsmunaskráningu þeirra. Ráðherrar lúta sömu reglum og þingmenn um hagsmunaskráningu jafnvel þegar þeir sitja ekki á þingi. Nýlega hefur ríkisstjórnin tekið upp hagsmunaskráningu fyrir ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn ráðherra. Skráningin er enn sem komið er valkvæð þar sem ekki er skýr lagastoð fyrir öðru.

4.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Í tilmælum sem fram hafa komið í úttektarskýrslum GRECO hafa íslensk stjórnvöld verið hvött til að setja ítarlegri reglur um hagsmunaskráningu og útfæra þær betur. Þessi tilmæli eru endurtekin í skýrslu um fimmtu úttekt GRECO sem fram fór síðastliðið haust. Þar er annars vegar bent á að ekki fáiast skýr mynd af fjárhagslegum tengslum og hagsmunum fólks nema skuldir þess séu teknar með í reikninginn.⁹³ Enn fremur sé mikilvægt að upplýsingar um nánustu fjölskyldu fylgi með, það er maka og börn á framfæri viðkomandi. Upplýsingar um fjárhag maka og barna (þ.e. tekjur, eignir og skuldir) þurfa þó ekki nauðsynlega að vera aðgengilegar almenningi. GRECO leggur einnig áherslu á að ef reglur af þessu tagi eigi að virka þurfa menn að horfast í augu við afleiðingar, formlegar eða óformlegar, ef þeim er ekki fylgt.

⁹³ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 24.

Í nýlegri skýrslu OECD um traust er lögð áhersla á mikilvægi þess að pólitískir leiðtogar og háttsettir embættismenn sýni gott fordæmi á vettvangi opinberra heilinda. Hagsmunaskráning og birting hennar eru mikilvæg verkfæri til að sýna að þessir aðilar fylgi reglum og viðmiðum á sviðinu.⁹⁴

Þess má geta að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur vísað frá kæru sem byggði á því að skylda embættismanna til hagsmunaskráningar brjóti gegn 8. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu um friðhelgi einkalífs.⁹⁵ Dómurinn leit til þess að þeir sem ákveða að gerast kjörnir fulltrúar starfi fyrir hönd almennings og velji því að kastljósinu sé beint að sér. Skráning fjárhagslegra hagsmuna þjóni þeim tilgangi að tryggja gagnsæi í störfum stjórnmalamanna og gefi almenningi færi á að fylgjast með því að þeir verði ekki fyrir óeðlilegum þrýstingi. Þá tók dómstóllinn sérstaklega fram að krafa um upplýsingagjöf um eignir maka verði að teljast sanngjörn þar sem hún komi í veg fyrir að hægt sé að fela eignir með því að skrá þær á maka stjórnmalamanna. Þessi dómur sýnir að ekki er ástæða til að ætla að persónuverndarsjónarmið komi í veg fyrir víðtækari reglur um hagsmunaskráningu.

4.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Í nágrannalöndum okkar hafa reglur um hagsmunaskráningu ráðherra, æðstu embættismanna og kjörinna fulltrúa þróast í þá átt að gerðar eru meiri kröfur um að þeir sem gegna slíkum störfum veiti upplýsingar um eigin fjárhagsmálefni og nátengdra aðila.

Í Danmörku er gerð krafa um að ráðherrar upplýsi um fjárhagslega hagsmuni sína og maka og birti upplýsingarnar opinberlega.⁹⁶ Forsætisráðuneytið tekur við upplýsingunum og þær skal uppfæra árlega. Tilkynna skal um embætti sem ráðherra eða maki hans hafa gegnt undanfarin fimm ár, fyrirtæki í þeirra eigu sem hafa veltu yfir 50.000 d.kr. á ári, hlutabréfaeign ráðherra og maka og aðra hagsmuni þeirra af rekstri fyrirtækja, samninga ráðherra við fyrri vinnuveitendur eða til framtíðar og aðild hans að félögum eða samtökum. Þá eru jafnframt sérstakar reglur um hagsmunaskráningu danskra þingmanna en þær eru að verulegu leyti

⁹⁴ OECD: Trust and Public Policy, bls. 35.

⁹⁵ *Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Wypych gegn Póllandi frá 25. október 2005 (2428/05)*. Hliðstæð niðurstaða fékkst í máli sem kom til kasta stjórnlagadómstóls Frakklands. Sjá *ákvörðun Conseil constitutionnel nr. 2013-676 frá 9. október 2013*.

⁹⁶ Forsætisráðuneyti Danmerkur: Ministrenes personlige økonomiske interesser.

valkvæðar og taka ekki til maka.⁹⁷ Þingið heldur úti sérstökum lista yfir þingmenn sem ekki hafa birt upplýsingar um hagsmuni sína.

Þingmönnum á norska Stórþinginu er skylt að skrá upplýsingar um hagsmuni sína samkvæmt sérstökum reglum og þær taka ekki til maka.⁹⁸ Ráðherrar í ríkisstjórn landsins birta upplýsingar samkvæmt reglunum og á vef þingsins. Lög um skráningu hagsmuna þingmanna á sænska þinginu eru frá árinu 1996. Skylda til skráningar nær þar ekki einungis til eigna heldur einnig til tiltekinna skulda og sjálfsskuldarábyrgða sem þingmenn hafa undirgengist.

Finnar hafa komið upp hagsmunaskráningarkerfi fyrir æðstu handhafa framkvæmdavalds sem er að nokkru leyti frábrugðið öðrum Norðurlöndum. Ráðherrar birta upplýsingar um hagsmuni sína opinberlega en í fimmtu úttekt GRECO á vörnum gegn spillingu í landinu kom fram sú gagnrýni að skráningin miðaði fyrst og fremst við tilgang eða notagildi eigna en ekki verðgildi.⁹⁹ Hver ráðherra hefði þannig of mikið svigrúm til að meta hvaða hagsmunir hefðu áhrif á störf hans/hennar. Þá er háttsettum embættismönnum í ráðuneytum skylt að tilkynna helstu fjárhagslegu hagsmuni sína til viðkomandi ráðuneytis.¹⁰⁰ Í úttekt GRECO er þessi skráning einnig gagnrýnd á þeim forsendum að hún nái eingöngu til upplýsinga sem viðkomandi ráðuneyti og starfsmaður telja að tengist helstu starfsskyldum hans.¹⁰¹

4.5 Umræða og ábendingar

Vandinn við núverandi fyrirkomulag hagsmunaskráningar þingmanna, ráðherra og æðstu embættismanna er að mati starfshópsins tvíþættur. Annars vegar þarf eftirfylgnin að vera markvissari. Hins vegar varðar hann reglurnar sjálfar sem þurfa að vera víðtækari. Það gefur ekki fyllilega rétta mynd af fjárhagslegum hagsmunum þingmanns, að ekki sé talað um ráðherra, að einungis sé horft þröngt á laun, hlunnindi og eignir. Slík skráning þarf einnig að varða vissar fjárhagslegar skuldbindingar og sömuleiðis eignir og fjárhagsleg tengsl nánustu fjölskyldu. Hópurinn telur því þörf á að reglur um hagsmunaskráningu ráðherra og æðstu embættismanna verði endurskoðaðar svo að þær nái betur þeim tilgangi sínum að upplýsingar um raunverulega hagsmuni þeirra liggi fyrir.

⁹⁷ Danska þingið: Vejledning om registrering af folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser.

⁹⁸ Stórþingið: Register for Stortingsrepresentantenes og regjeringsmedlemmernes verv og økonomiske interesser.

⁹⁹ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Finland, bls. 26.

¹⁰⁰ OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Service, bls. 43.

¹⁰¹ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 27-28.

Sjá þarf til þess að virkt eftirlit verði með upplýsingagjöfni, hún verði uppfærð reglulega og að viðurlög verði fyrir hendi ef veittar eru rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Í þessu skyni þarf einnig að ákveða hvaða aðili innan stjórnáslunnar annist eftirlitið (sjá nánar 9. kafla skýrslunnar). Mikilvægast er þó að það verði einfaldlega viðtekið að embættismenn og kjörnir fulltrúar veiti þessar upplýsingar.

5 Samskipti við hagsmunaaðila, hagsmunavarsla og starfsval eftir opinber störf

5.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Umræða um hagsmunavörslu (e. *lobbying*) og áhrif hagsmunaaðila á opinbera ákvörðunartöku hefur færst í vöxt á undanförunum árum í nágrennaríkjum okkar. Almenn þykir t.d. æskilegt að hafa samráð við reglusetningu þar sem hagsmunaaðilar geta komið með mikilvægar upplýsingar og þekkingu að borðinu. Mikilvægt er að lagasetning og stefnumótun taki mið af hagsmunum þeirra sem mál varða og leitað sé sérþekkingar þeirra sem hana hafa vegna reynslu sinnar eða innsýnar í ákveðna málaflokka. Á hinn bóginn getur hagsmunavarsla leitt til ótilhlýðilegra áhrifa einstakra aðila, veitt þeim ávinning á kostnað annarra í sömu stöðu, skekkt samkeppni o.fl., enda séu fjársterkir aðilar í betri aðstöðu til að stunda skipulega hagsmunavörslu en t.d. félaga- og borgarasamtök.

Í samfélögum þar sem stórfelld spilling er ekki til staðar er ekki þar með sagt að spillingarhættur séu engar. Þvert á móti færast spillingarhættur yfir á samskipti sem almenn er ekki hægt að kalla óeðlileg eða slæm. Spilling sem birtist í því að sterkir sérhagsmunaaðilar nái ákveðnu tangarhaldi á stjórnvöldum og hafi áhrif á þau með viðbrögðum sínum við einstökum ákvörðunum er stundum nefnd „spilling á lágu stigi“ (e. *low level corruption*). Til að vinna gegn þessu er mikilvægt að gæta sérstaklega að þremur þáttum samskipta við hagsmunaaðila: Í fyrsta lagi þarf að vera hafið yfir allan vafa að jafnræði ríki um aðkomu hagsmunaaðila. Í öðru lagi þarf að tryggja að ekki sé hægt að halda því fram að sérhagsmunir séu teknir fram yfir almannahagsmuni og í þriðja lagi þarf að ríkja gagnsæi um aðkomu hagsmunaaðila, þar á meðal um samskipti við ráðherra, þingmenn og opinbera starfsmenn.

Þá hefur einnig skapast umræða á alþjóðlegum vettvangi um þörf þess að setja reglur eða skorður um starfsval eftir opinber störf, hvað varðar háttsetta embættismenn og aðra sem gegnt hafa sérstökum trúnaðarstörfum fyrir hið opinbera. Hættan er þá annars vegar á hagsmunaárekstrum; að hagsmunir verðandi vinnuveitanda geti haft áhrif á ákvarðanir á meðan einstaklingur starfar enn fyrir hið opinbera. Hins vegar er sá möguleiki fyrir hendi að upplýsingar sem viðkomandi öðlast í starfi sínu séu nýttar á ótilhlýðilegan hátt í þágu einkaaðila þegar skipt er um starfsvettvang, en slíkt getur bæði haft ólögmet áhrif á samkeppni og gengið gegn opinberum hagsmunum. Hættan hvað varðar traust er fyrst og fremst tvíþætt: Annars vegar myndi spillingarmál af þessum toga vera til þess fallið að grafa

verulega undan trausti til stjórn mála og stjórnsýslu almennt. Hins vegar, og ekki síður, er hætt við að ásýndin ein geti haft sömu afleiðingar, óháð því hvort nokkuð misjafnt hafi átt sér stað.

Tekið skal fram að það er alls ekki neikvætt í sjálfu sér að fólk geti farið úr starfi fyrir hið opinbera og yfir til einkageirans eða öfugt. Þvert á móti hefur slíkur hreyfanleiki ákveðna kosti í för með sér, sérstaklega þar sem það er til þess fallið að laða hæft fólk til starfa fyrir ríkið. Þá er mikilvægt að stíga varlega til jarðar hvar sem til álita kemur að takmarka stjórnarskrárverndað atvinnufrelsi fólks. Mikilvægt er að gæta meðalhófs og takmarkanir mega hvorki vera meiri en þörf er á né mega þær ná til stærri hóps en nauðsynlegt þykir til að sporna gegn hagsmunaaðrekstrum. Jafnframt skiptir máli að slíkar reglur séu ekki svo íþyngjandi að þær fæli fólk frá opinberum störfum og séu í samræmi við biðlaunarétt þeirra aðila sem undir reglurnar myndu heyra.

5.2 Staðan á Íslandi

Afar takmarkaðar reglur hafa verið settar hér á landi um hagsmunavörslu. Þingmönnum, ráðherrum, aðstoðarmönnum þeirra eða embættismönnum er til dæmis ekki skylt að skrá samskipti sín við hagsmunaaðila sérstaklega, hvort sem um er að ræða bein tengsl við fyrirtæki eða forystumenn þeirra eða við hagsmunaverði fyrirtækja eða samtaka. Á fundum starfshópsins kom fram sú skoðun að ekki eigi sömu sjónarmið við um slíka skráningu ráðherra og embættismanna annars vegar, sem fara með ákvörðunarvald í einstökum málum, og þingmanna hins vegar, sem fara með löggjafarvaldið. Eðlismunur sé á störfum þessara hópa og mikilvægur þáttur í starfi þingmanna sé einmitt að eiga trúnaðarsamtöl við kjósendur.

Um skráningu er fjallað í 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 en þar er kveðið á um að skrá skuli „formleg samskipti og fundi, sem og óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess“. Í reglum nr. 320/2016, sem settar eru á grundvelli laganna, er nánar skilgreint hvað átt sé við með formlegum og óformlegum samskiptum og hvenær skuli skrá óformleg samskipti, en það er skylt þegar um er að ræða munnleg samskipti sem hafa að geyma afstöðu eða upplýsingar sem teljast hafa þýðingu fyrir mál sem ráðuneyti hefur til meðferðar eða teljast mikilvægar vegna málefna sem heyra undir ráðuneytið og koma ekki fram í öðrum skráðum gögnum. Ekki eru neinar reglur sem lúta sérstaklega að stöðu þess sem samskiptin eru við. Um aðgang að upplýsingum um slík samskipti er fjallað í 3. kafla hér að framan.

Sett hafa verið lagaákvæði til að girða fyrir ótilhlýðilega hagsmunavörslu og hagsmunaárekstra. Mútur og áhrifakaup gagnvart opinberum starfsmönnum eru refsiverð, sbr. 109. gr. almennra hegningarlaga, og mútuþægni sömuleiðis, sbr. 128. gr. sömu laga. Þá er sérstakt ákvæði að finna í 139. gr. laganna sem tekur til misnotkunar á aðstöðu í opinberu starfi. Að auki eiga hæfisreglur stjórnsýslulaga að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra við afgreiðslu einstakra mála.

Fyrr á þessu ári hófu ráðherrar ríkisstjórnarinnar að eigin frumkvæði að birta útdrátt úr dagbók sinni þar sem koma m.a. fram upplýsingar um fundi með hagsmunaaðilum. Þetta er skref í rétta átt en þó mætti bæta samkvæmni bæði hvað varðar efnistöð og tíðni birtinga, en ráðherrum var falið að meta það sjálfir hve miklar upplýsingar þeir birta og hvenær. Þegar ákvörðun á borð við þessa er tekin í ríkisstjórn skiptir máli að henni sé fylgt eftir af staðfestu því ella er hætt við að almenningur upplifi það svo að framtakið sé eingöngu til málamynda fremur en að vera raunveruleg viðleitni til aukins gagnsæis, sem aftur getur orðið til þess að draga úr trausti fremur en að auka það.

Engar reglur eru í gildi hér á landi sem takmarka að neinu leyti starfsval í kjölfar starfa fyrir hið opinbera enda hefur umfjöllun um slíkt verið af skornum skammti. Þó ber að geta þess að samkvæmt reglum um hagsmunaskráningu alþingismanna (sbr. nánari umfjöllun í 4. kafla skýrslunnar) er þingmönnum skylt að upplýsa um samkomulag við fyrrverandi eða verðandi vinnuveitanda og gilda þær reglur þá einnig um ráðherra sem eiga sæti á þingi, eins og oftast er raunin. Ekki þarf að upplýsa um fjárhæð eða verðgildi slíkra samkomulaga. Sambærilegar spurningar um samkomulag við fyrrverandi eða verðandi vinnuveitanda er jafnframt að finna í valkvæðum hagsmunaskráum ráðuneytisstjóra og aðstoðarmanna þeirra, sem fjallað var um í kafla 4.2.

5.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Töluvert hefur verið fjallað um hagsmunavörslu á vettvangi OECD og horft á álitafnið bæði frá sjónarhóli stjórnvalda og hagsmunaaðila. Stjórnvöld eru hvött til að veita hagsmunaaðilum jafnan og sanngjarnan aðgang að opinberri stefnumótun til að tryggja heilindi í ákvörðunartöku og að almannahagsmunir séu hafðir að leiðarljósi. Móta ætti viðmið eða reglur um hagsmunavörslu út frá því sem best hentar í hverju ríki fyrir sig og gæta þess að

þær séu sniðnar að heildarstefnu um góða stjórnsýsluhætti. Nauðsynlegt sé að skilgreina hugtakið hagsmunavörslu og til hverra það taki.¹⁰²

Við birtingu upplýsinga um hagsmunavörslu þarf að tryggja að fullnægjandi upplýsingar séu veittar. Jafnframt þarf að gæta að lögmaetum væntingum um trúnað upplýsinga vegna almannahagsmuna eða viðskiptahagsmuna. Þá eigi almenningur rétt á að vita hvernig ákvarðanir séu teknar og hvaða hagsmunaaðilar létu til sín taka ef svo ber undir. Einnig ættu ríki að gefa opinberum starfsmönnum skýrar leiðbeiningar um hvernig þeir eiga umgangast hagsmunaverði og aðra sem leitast við að hafa áhrif á stefnumótun. Áhersla er lögð á að þeir láti hagsmunaaðilum einungis í té leyfilegar upplýsingar og misnoti ekki trúnaðarupplýsingar, skýri frá eigin hagsmunum þar sem við á og forðist hagsmunaárekstra. Í því sambandi ættu ríki að hugleiða að setja mörk á starfsval eftir opinber störf, eða biðtíma (e. *cooling-off period*), en sama ætti reyndar einnig við þegar hagsmunaaðili eða hagsmunavörður ræðst til opinberra starfa. Hagsmunaverðir bera einnig ábyrgð að mati OECD. Þeim beri skylda til að forðast að hafa ótilhlýðileg áhrif og fara eftir siðareglum eða viðmiðum sem gilda um þeirra störf. Þeir eigi að tala fyrir góðum stjórnarháttum, sinna hagsmunavörslu sinni af heilindum og heiðarleika, bera fram réttar og áreiðanlegar upplýsingar og forðast hagsmunaárekstra.¹⁰³

GRECO benti í fimmtu úttekt sinni á Íslandi á að almennt væru ekki til reglur um tengsl æðstu embættismanna við hagsmunaverði og aðra einstaklinga sem leitast við að hafa áhrif á stjórnvöld. Ekki væri til skrá yfir hagsmunaverði. Jafnframt skorti reglur um samskipti opinberra starfsmanna við þá sem reyna að hafa áhrif á opinbera starfsemi, þar með talið laga- og reglusetningu. Þeim tilmælum var beint til íslenskra stjórnvalda að setja slíkar reglur.

Athygli alþjóðlegra stofnana hefur í auknum mæli beinst að spillingarhættum sem tengjast starfsvali eftir starf á vegum hins opinbera og er það nú svo að flest ríki innan OECD hafa innleitt einhverjar takmarkanir á starfsval eftir opinber störf. OECD telur að vandamál kunni helst að koma upp þegar opinberir starfsmenn:

- skipta um starfsvettvang (frá hinu opinbera og yfir í einkageirann)
- gerast hagsmunaverðir í kjölfar starfa fyrir hið opinbera
- skipta um hest í miðri á (koma að verkefni í gegnum starf sitt fyrir hið opinbera og koma svo að sama verkefni í þágu einkaaðila)

¹⁰² OECD: Transparency and Integrity in Lobbying.

¹⁰³ OECD: Transparency and Integrity in Lobbying.

- nýta „innherjaupplýsingar“ í þágu einkaaðila
- koma aftur til starfa fyrir hið opinbera eftir að hafa gegnt svipuðu starfi í einkageiranum.¹⁰⁴

GRECO bendir á í fimmtu úttekt sinni að hér á landi séu engar reglur í gildi sem taki á aðstæðum þar sem einstaklingur fer úr starfi fyrir hið opinbera yfir til starfa fyrir einkaaðila, þar sem sá möguleiki sé fyrir hendi að upplýsingar sem viðkomandi hafi öðlast í opinberu starfi sínu kunni að vera nýttar í andstöðu við almannahagsmuni. Telur GRECO þetta vera svið þar sem spillingarhætta sé fyrir hendi og vaxandi nauðsyn sé að bregðast við enda ljóst að hátt settir ríkisstarfsmenn hafi vandkvæðalaust farið beint til starfa fyrir einkaaðila í sama málaflakki.¹⁰⁵

5.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Talsverðar umræður hafa skapast um hagsmunavörslu annars staðar á Norðurlöndum á undanförunum árum. Þó hafa slíkar reglur enn ekki litið dagsins ljós. Á norska Stórþinginu hafa á undanförunum árum nokkrum sinnum verið lagðar fram tillögur um að þingið setji reglur um samskipti við hagsmunaverði en þær hafa verið felldar.¹⁰⁶ Sömuleiðis hafa tillögur um skráningu hagsmunavarða og um starfsval þingmanna eftir að þeir hætta á þingi verið til umræðu í Svíþjóð, án þess þó að tekin hafi verið skref í þá átt að setja reglur um þetta.¹⁰⁷ Samkvæmt niðurstöðum fimmtu úttektar GRECO á Finnlandi hefur ríkt andstaða við að setja reglur um hagsmunaverði en að undanförunu hafi þó skapast vilji til að setja á fót skrá yfir þá sem og sameiginlegar reglur (eða siðareglur) sem eigi að gilda um alla hagsmunaverði.¹⁰⁸

Í Bandaríkjunum og Kanada er löng hefð fyrir reglum um hagsmunavörslu og hagsmunaverði. Ítarlegar reglur gilda um skráningu hagsmunaaðila sem greiða fyrir hagsmunavörslu auk þess sem fyrirtækjum og sjálfstætt starfandi einstaklingum sem sérhæfa sig í hagsmunavörslu er skylt að skrá starfsemi sína.¹⁰⁹ Þá settu Evrópuþingið, ásamt Framkvæmdastjórn ESB, árið 2011 á stofn valkvæða skráningu fyrir hagsmunaverði og aðra sem leitast við að hafa áhrif á stefnumótun. Undanfarið hefur verið unnið að því að gera skráninguna að skyldu og láta hana

¹⁰⁴ OECD: Post-Public Employment: Good Practices for preventing Conflict of Interest.

¹⁰⁵ GRECO: Fifth Evaluation Round - Evaluation Report Iceland, bls. 23.

¹⁰⁶ Stórþingið: Representantförslag Om Innføring Av Lobbyregister.

¹⁰⁷ Sænska þingið: Sænska þingið: Öka transparensen vad gäller lobbyism i riksdagen.

¹⁰⁸ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Finland, bls. 19-20.

¹⁰⁹ Fulltrúadeild Bandaríkjaþings: Guide to the Lobbying Disclosure Act; Raj Chari o.fl.: Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union

ná til Ráðherraráðsins að auki svo hún taki til allra þriggja meginstofnana Evrópusambandsins.¹¹⁰

Eins og OECD benti á getur skapast hættu á hagsmunaárekstrum þegar skipt er um starfsvettvang (sjá kafla 5.3). Í Noregi gilda lög frá 2015 um upplýsingaskyldu, biðtíma og tímabundið vanhæfi stjórnáráðgjafamanna, embættismanna og ríkisstarfsmanna sem hefja störf á nýjum vettvangi (*Karantneloven*).¹¹¹ Lögin taka til stjórnáráðgjafamanna sem hefja störf innan eða utan ráðuneyta, eða sem stofna eigin fyrirtæki. Þau taka einnig til embættismanna og ríkisstarfsmanna sem hefja störf utan ráðuneyta eða stofna eigin fyrirtæki. Undanþegin lögnum eru pólitísk störf fyrir flokka, löggjafarþing eða sveitarfélög. Samkvæmt lögnum má leggja bann við því að hefja störf á nýjum vettvangi (n. *karantene*) í allt að 6 mánuði og til viðbótar má leggja bann við því að starfsmaður í nýju starfi komi að tilteknu máli eða málaflokki (n. *saksforbud*) í allt að 12 mánuði. Til eftirlits er sérstök nefnd, sem komið var á fót 2005 (n. *karantenemnda*). Hún birtir úrskurði sína með nöfnum viðkomandi. Ferlið er rækilega útskýrt með leiðbeiningum á heimasíðu stjórnvalda.¹¹²

Í Finnlandi er það beinlínis litið jákvæðum augum að fólk flytji sig í starfi á milli hins opinbera og einkageirans. Þó voru ákveðnar takmarkanir innleiddar með lögum árið 2017 og ná þau lög til allra starfsmanna á vegum hins opinbera, utan ráðherra. Var tekið upp ákvæði í lögum sem heimilar að kveðið sé á um sérstakan biðtíma í ráðningarsamningum einstaklinga og hins opinbera, bæði þegar um ótímabundnar ráðningar er að ræða sem og þegar um er að ræða afmarkaðan skipunartíma. Það er samkomulagsatriði til hve langs tíma takmarkanir þessar ná en þó er aldrei farið fram á lengri biðtíma en 6 mánuði. Að lokum er það skilyrði þess að reglum um biðtíma verði beitt að einstaklingurinn hafi í starfi sínu aðgang að upplýsingum sem leynt skulu fara og sem séu þess eðlis að þær geti verið nýttar með ólögætum hætti. Í slíkum tilvikum er samkomulag um biðtíma jafnframt forsenda ráðningar eða skipunar.¹¹³

¹¹⁰ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins: The European Parliament, the Council and the Commission hold second round of negotiations on a mandatory Transparency Register.

¹¹¹ Stórþingið: Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (*karantneloven*).

¹¹² Stjórnarráð Noregs: Veileder til *Karantneloven*.

¹¹³ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Finland, bls. 23-24.

5.5 Umræða og ábendingar

Starfshópurinn telur mikilvægt að koma á forvirku fyrirkomulagi í samræmi við tilmæli alþjóðastofnana, bæði hvað varðar hagsmunavörslu og starfsval í kjölfar opinberra starfa. Almennigur á ekki að þurfa að vera í vafa um að sanngirni og almannahagur setji því skorður hvernig hagsmuna er gætt, og jafnframt skiptir miklu að fólk í stjórnámálum og innan stjórnsýslunnar geti nýtt þekkingu sína og reynslu í störfum fyrir einkageirann án þess að spurningar vakni um heilindi þeirra.

Í því skyni telur hópurinn mjög mikilvægt að settar verði skýrari reglur um samskipti hagsmunaaðila við embættismenn, ráðherra og aðstoðarmenn þeirra. Jafnframt þarf að koma á fót skyldubundinni skráningu yfir hagsmunaverði og aðra sem leitast við að hafa áhrif á stefnumótun og lagasetningu með skipulegum hætti, sem og þá hagsmunaaðila sem þeir starfi fyrir. Mest aðkallandi er þó að settar verði reglur um lágmarks biðtíma áður en fólk getur tekið að sér að sinna hagsmunavörslu eftir að hafa starfað fyrir hið opinbera eða setið á þingi. Eðlilegt er að slíkar reglur taki að einhverju marki mið af þeim málaflökkum sem viðkomandi hafði áður á sínu forræði. Eðli málsins samkvæmt þurfa slíkar reglur að ná til sjálfstæðra ráðgjafastarfa jafnt sem launþegastarfa.

Að sama skapi er lykilatriði að ekki verði misfarið með upplýsingar sem einstaklingur öðlast í störfum fyrir hið opinbera. Ljóst er að hér er um að ræða takmörkun á atvinnufrelsi en svipuð sjónarmið, a.m.k. hvað varðar hættuna á miðlun „innherjaupplýsinga“, knýja suma einkaaðila til að setja ákvæði í starfssamninga sem takmarka rétt starfsmanns til að hefja störf fyrir samkeppnisaðila innan tilskilins tíma. Á slík mál hefur nokkuð oft reynt fyrir Hæstarétti og hafa ákvæði um biðtíma verið talin standast að því gefnu að meðalhófs sé gætt.¹¹⁴ Því er vert að skoða einnig möguleikann á reglum um biðtíma eða annars konar skorður á starfsvali eftir opinber störf.

Til viðbótar við fyrrnefnda tillögu um að komið verði á skráningu hagsmunavarða leggur starfshópurinn til að sérstakur vinnuhópur fái það verkefni að rýna möguleikana sem fyrir hendi eru um takmarkanir á starfsvali eftir störf á vegum hins opinbera. Á sama vettvangi mætti taka fyrir þau álitaefni sem varða hagsmunavörslu og reifuð hafa verið hér, enda um

¹¹⁴ Sjá t.d. *Hrd.* 1939, bls. 365 (*Saumakonudómur*) þar sem ótímabundinni skerðingu á atvinnufrelsi var hafnað en Hæstiréttur taldi eins árs skerðingu hæfilega. Í *Hrd.* 1995, bls. 1646 (*Vari*) var fimm ára biðtíma hafnað en tvö ár talin hæfileg.

skyld mál að ræða. Þetta ætti þó ekki að tefja gerð skrár yfir hagsmunaverði sem hægt er að ráðast í nú þegar. Markmiðin með reglum um hvort tveggja eru fyrst og fremst fyrirbyggjandi, annars vegar með því að minnka hættuna á raunverulegum eða mögulegum hagsmunaárekstrum og hins vegar að tryggja að hafið sé yfir allan vafa að eðlilega sé staðið að málum. Nauðsynlegt er að vanda til verka og fela hópnum að taka afstöðu til ólíkra leiða og útfærsluatriða á borð við lengd biðtíma, hvenær hann eigi við og hvort reglur eiga eingöngu að ná til aðstæðna þar sem farið er frá hinu opinbera yfir í einkageirann eða hvort þær þurfi jafnframt að taka til stöðu þeirra sem koma t.d. úr hagsmunavörslu fyrir einkageirann og yfir til starfa fyrir hið opinbera.

6 Vernd uppljóstrara

6.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Á síðustu áratugum hafa viðhorf til uppljóstrara og uppljóstrana í atvinnulífi og opinberu lífi breyst töluvert. Í stað höfuðáherslu á hollustu við vinnuveitanda, samstarfsfólk og vinnustað hafa skyldur borgarans við samfélagið hlotið meira vægi. Það er almennt viðurkennt að mikilvægt sé að starfsfólk fyrirtækja og stofnana sé reiðubúið til að benda á og afhjúpa þætti í starfsemi sem fela í sér lögbrot eða veruleg frávik frá góðu siðferði eða ógna hagsmunum almennings og samfélagsins með skýrum og óumdeilanlegum hætti.¹¹⁵

Umræður um uppljóstraravernd vekja gjarnan áleitnar spurningar um mikilvægi hollustu við samstarfsfólk og yfirmenn. Eðlilegt er að spyrja hvað vaki fyrir uppljóstrara hverju sinni og hvort það skipti máli hvað raunverulega rekur uppljóstrara til að koma upplýsingum á framfæri við aðila utan stofnunar eða fyrirtækis um það sem fram fer innan þess. Starfshópurinn telur að mikilvægt sé að leggja mat á gildi upplýsinga óháð því hver veitir þær og af hvaða ástæðum. Spurningin hlýtur alltaf að vera sú hvort raunverulega sé um að ræða brot á lögum eða brot gegn siðferðilegum grundvallarkröfum sem upplýst er um.

Rétt er að benda á að lög um vernd uppljóstrara geta aðeins veitt takmarkaða vernd. Markmið þeirra er að lágmarka persónulegt tjón og þjáningar sem einstaklingar geta orðið fyrir vegna uppljóstrana. Lög geta ekki komið í veg fyrir margvíslegar neikvæðar afleiðingar uppljóstrunar, s.s. félagslega einangrun eða erfíðleika við að fá nýtt starf. Það er því mikilvægt að koma í veg fyrir þann misskilning að uppljóstraravernd feli í sér einhvers konar verðlaun eða sérstaka hvatningu til uppljóstrunar. Lög af þessu tagi eru hins vegar líkleg til að styðja þá sem hafa gert árangurslausar tilraunir til að koma upplýsingum á framfæri á starfsvettvangi sínum við samstarfsfólk og yfirmenn. Vitneskjan um að samfélagið meti framlag einstaklinga sem eru tilbúnir að láta borgaralegar skyldur við samfélagið ganga framár meðvirkni getur til lengri tíma einungis aukið gagnsæi í stjórnsýslu, atvinnulífi og viðskiptum og leitt til heilbrigðari starfshátta.

6.2 Staðan á Íslandi

Hér á landi hefur takmörkuð vernd uppljóstrara verið lögfest. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveða t.d. á um að starfsfólk skuli ekki gjalda þess að koma á framfæri

¹¹⁵ OECD: Committing to Effective Whistleblower Protection, bls. 47-48.

upplýsingum um siðferðilega ámælisvert eða ólögmaett athæfi.¹¹⁶ Þessi regla er áréttuð í siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Lög um fjármálafyrirtæki kveða á um að fyrirtæki skuli tryggja að starfsmaður sem komið hefur á framfæri upplýsingum um „brot, möguleg brot og tilraunir til brota á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda um starfsemi fjármálafyrirtækisins“ njóti verndar gegn misrétti sem rekja megi til upplýsingagjafar af því tagi.¹¹⁷ Einnig er að finna í lögum ákvæði um refsileysi eða mildun refsingar þeirra sem upplýsa um brot sem þeir kunna sjálfir að hafa átt aðild að.¹¹⁸ Þá hafa verið sett lagaákvæði sem miða að því að heimilt sé að ákæra ekki þann sem upplýsir um brot, sbr. lög um rannsóknarnefndir og lög um embætti sérstaks saksóknara, sem nú eru brottfallin.

Frumvarp um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara var lagt fram á Alþingi á 141., 143., 144. og 145. löggjafarþingi á árunum 2012-2016. Þótt frumvarpið hafi ekki náð fram að ganga virðist í sjálfu sér ekki hafa verið umdeilt að þörf væri fyrir slík lög. Í umsögnum kemur fram að helstu áhyggjur umsagnaraðila varði hættu á tilefnislausum uppljóstrunum. Loks lagði forsætisnefnd Alþingis fram frumvarp um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis til kynningar á nýliðnu þingi þar sem lagt er til að umboðsmaður sinni hlutverki eftirlitsaðila við svonefndan OPCAT-samning Sameinuðu þjóðanna.¹¹⁹ Þá er jafnframt lagt til að þeir sem búa yfir upplýsingum um lögbrot, brot á vönduðum stjórnsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum og starfsháttum í starfsemi stjórnvalda eða einkaaðila, sem falla undir starfssvið umboðsmanns, geti veitt umboðsmanni slíkar upplýsingar. Viðkomandi eigi rétt á því að njóta nafnleyndar gagnvart öðrum en umboðsmanni. Þá sé óheimilt að láta þá sæta óréttlátri meðferð sem veita umboðsmanni upplýsingar sem leiða til athafna hans.

Þrátt fyrir framangreinda þróun vantar enn almenna lagalega vernd hér á landi fyrir einstaklinga sem koma á framfæri upplýsingum um alvarleg brot í starfsemi vinnuveitenda sinna, þótt mikil umræða hafi verið um gagnsemi slíkrar lagasetningar á undanförunum árum. Nefnda um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis hefur það þó á verkefnalista sínum að leggja drög að slíku frumvarpi og því má gera ráð fyrir því að þess sé ekki langt að bíða að frumvarp verði lagt fram.

¹¹⁶ Sjá lög 70/1996 með áorðnum breytingum, 13. gr. a og Forsætisráðuneytið: Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands.

¹¹⁷ Sjá lög 161/2002 með áorðnum breytingum, 60. gr. b.

¹¹⁸ Sjá lög 142/2008. Einnig t.d. 9. tölul. 1. mgr. 70. gr. alm. hegningarlaga nr. 19/1940 (um sjónarmið sem litið skal til við ákvörðun refsingar) og 9. tölul. 1. mgr. 74. gr. alm. hgl. (heimild til að fara niður fyrir refsirammann).

¹¹⁹ 148. löggjafarþing 2017-2018, þskj. 1163 – 647. mál.

6.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Alþjóðlegar stofnanir hafa bent á að uppljóstraravernd í mörgum ríkjum byggist, líkt og á Íslandi, á dreifðum lagaákvæðum sem veita takmarkaða vernd fyrir uppljóstrara á tilteknum sviðum. Því er algengt að mælt sé með því að ríki setji sér heildarlög um efnið. Þetta kemur t.d. fram í 7. gr. tilmæla Evrópuráðsins um vernd uppljóstrara frá 2014, þar sem segir að efnisreglur um uppljóstraravernd ættu að endurspeglu heildstæða (e. *comprehensive*) og skýra (e. *coherent*) nálgun til að auka áhuga almennings á því að skýra frá brotum.¹²⁰

Þá hefur OECD unnið markvert starf á sviðinu, fyrst árið 1998 með tilmælum til aðildarríkjanna um opinber heilindi um að koma á fót uppljóstraravernd. Tilmælin voru endurskoðuð árið 2017. Árið 2009 var samningur OECD um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum jafnframt endurskoðaður m.a. með það að markmiði að aðildarríkin setji sér lög um uppljóstraravernd. Reglulegar úttektir hafa farið fram á framkvæmd aðildarríkjanna á samningnum, þ. á m. Íslands. Þann 9. apríl 2015 sendi vinnuhópur OECD frá sér tilkynningu þar sem lýst var yfir sérstökum vonbrigðum vegna þess að Ísland hefði ekki innleitt tilmæli hópsins, m.a. þar sem ekki væru fyrir hendi lög er vernda sérstaklega uppljóstrara í einkageiranum.¹²¹

Í nýlegri skýrslu OECD um uppljóstraravernd er mikilvægi þess að aðildarríkin setji sér heildstæða löggjöf um verndina undirstrikað.¹²² Þá er talið nauðsynlegt að þeir sem hafa í huga að gerast uppljóstrarar geti auðveldlega áttað sig á því hvaða efnislegu og formlegu skilyrði þurfi að virkja svo tjáning þeirra njóti verndarinnar.¹²³ Að öðrum kosti sé ólíklegt að fólk treysti sér til að upplýsa um brot vegna hættu á því að falla utan við óskýra afmörkun uppljóstraraverndar.

Í skýrslu OECD er lögð áhersla á að koma á fót skýrum farvegum fyrir uppljóstranir og tryggja að almenningur sé meðvitaður um þá, m.a. með fræðslu, fréttabréfum o.s.frv.¹²⁴ Þá

¹²⁰ Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkjanna um vernd uppljóstrara nr. CM/Rec(2014)7.

¹²¹ 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 1387 – 725. mál.

¹²² OECD: Committing to Effective Whistleblower Protection, bls. 26.

¹²³ OECD: Committing to Effective Whistleblower Protection, bls. 46-48.

¹²⁴ OECD: Committing to Effective Whistleblower Protection, bls. 52 og 94-95.

þurfi að tryggja virkt eftirlit með verndinni til að meta virkni úrræðisins með hliðsjón af viðeigandi gögnum og mælikvörðum.¹²⁵

6.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Norðmenn hafa lögfest heildstæða uppljóstraravernd í vinnuverndarlöggjöf sinni, sem gildir bæði um opinbera starfsmenn og einkageirann.¹²⁶ Ákvæðin voru fyrst sett árið 2007 og samræmast að miklu leyti tilmælum alþjóðastofnana, sem rakin voru í kafla 6.3 að framan. Þannig er norsk löggjöf sérstaklega nefnd sem dæmi um góða framkvæmd í leiðbeiningum Evrópuráðsins um innleiðingu uppljóstraraverndar frá 2015.¹²⁷ Samkvæmt nýjustu breytingunni á lögnum, sem tók gildi 1. júlí 2017, ber öllum vinnustöðum með fimm starfsmenn eða fleiri að koma á fót innri farvegi fyrir uppljóstranir. Vinnueftirlitið fylgist með innleiðingu þessarar reglu.¹²⁸

Fyrstu heildarlögin um uppljóstraravernd í Svíþjóð tóku gildi 1. janúar 2017. Samkvæmt lögnum ber vinnuveitendum að koma á fót ferlum fyrir uppljóstranir um alvarleg brot annað hvort innan viðkomandi aðila eða verkalýðsfélags. Alvarleg brot eru skilgreind þannig að þeim fylgi fangelsisvist eða aðrar sambærilegar afleiðingar. Lögin taka til allra fyrirtækja og stofnana óháð starfsmannafjölda.¹²⁹

Í skýrslu fjórðu úttektar vinnuhóps OECD um innleiðingu Finnlands á samningi um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum frá mars 2017 kom fram að Finnar hefðu ekki sett sér skýra og heildstæða löggjöf um uppljóstraravernd.¹³⁰ Vinnuhópurinn féllst ekki á það með finnskum stjórnvöldum að ákvæði stjórnarskrárinnar, sem leggur bann við óréttmætum uppsögnum, og lög sem tryggja bætur fyrir „ójafna meðferð“ veittu fullnægjandi vernd, þar sem þar væru hvorki að finna sérstök ákvæði um útfærslu verndarinnar né hefði þeim verið beitt í þessum tilgangi í framkvæmd. Vinnuhópurinn tók sérstaklega fram að brotakennd löggjöf (e. *fragmented legislative framework*) gerði almenningi erfitt að skilja hvaða vernd væri í boði og hvernig ætti að virkja hana.

¹²⁵ OECD: Committing to Effective Whistleblower Protection, bls. 99-100.

¹²⁶ Sjá Vinnuálastofnun Noregs: Arbeidsmiljøloven.

¹²⁷ Evrópuráðið: Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework. Sjá einnig Vinnu- og félagsmálaráðuneyti Noregs: Varsling: verdier og vern.

¹²⁸ OECD: Implementing the OECD anti-Bribery Convention Phase 4 Report Norway, bls. 15.

¹²⁹ Stjórnarráð Svíþjóðar: The Whistleblowing Act (Visselblåsarlagen).

¹³⁰ OECD: Implementing the OECD anti-Bribery Convention Phase 4 Report Finland, bls. 13-14.

Danir hafa ekki lögfest heildstæða löggjöf um uppljóstraravernd. Á árunum 2013 og 2014 voru samþykkt lög sem vernda uppljóstrara í fjármálageiranum frá uppsögn en ekki annari óréttlátri meðferð. Vinnuhópur OECD lagði því til grundvallar í skýrslu frá 2015 að Danir hefðu ekki innleitt ákvæði samnings um varnir gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum með fullnægjandi hætti.¹³¹ Í október 2013 skipaði dómsmálaráðherra Danmerkur vinnuhóp um efnið sem skilaði niðurstöðum sínum í apríl 2015. Í skýrslu hópsins kemur fram að ekki sé þörf á setningu lagareglna um uppljóstraravernd í landinu, en þessar niðurstöður hafa þó hlotið gagnrýni.¹³²

6.5 Umræða og ábendingar

Starfshópurinn fagnar því að undirbúningur virðist þegar hafinn að nýju frumvarpi til heildarlaga um vernd uppljóstrara. Æskilegt er að frumvarpið taki mið af þeim umræðum sem áður hafa farið fram á þingi um slík lög, umsagna sem bárust í tengslum við fyrri frumvörp, til mæla alþjóðlegra stofnana og nýlega framkvæmd, m.a. í Noregi og Svíþjóð, sem og þeim ábendingum sem hér koma fram.

Einnig þyrfti að skoða í þessu samhengi frumvörp sem lögð voru fram í þrígang á 130., 132. og 133 löggjafarþingi um bótarétt heimildamanna sem galdið hafa fyrir að hafa komið réttmætum upplýsingum um brot á framfæri og jafnframt frumvörp um vernd trúnaðarsambands fjölmiðla og heimildamanna þeirra sem lögð voru fram á sama tíma.

Lög um vernd uppljóstrara þurfa að tryggja að hið opinbera veiti þeim sem skýra frá ólöglegu eða siðlausu athæfi fyrirtækja og stofnana lagalega vernd gegn hvers kyns hefndaraðgerðum. Sem dæmi um slíkar aðgerðir mætti nefna brottrekstur úr starfi eða þvingað leyfi, hömlur á starfsþróun, tilfærslu í starfi eða endurskipulagningu starfsskyldna. Eins má nefna mismunun af ýmsu tagi, til dæmis við frammistöðumat eða í tengslum við möguleika til endurmenntunar. Einnig hverskyns einelti, eða óviðeigandi framkomu, tilefnislaust eftirlit eða takmarkanir á aðgangi að gögnum og öðru sem getur valdið erfiðleikum í starfi.¹³³

¹³¹ OECD: Denmark: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations.

¹³² The Local: No Need for Whistleblower Law.

¹³³ Sjá OECD: Committing to Effective Whistleblower Protection, bls. 80.

7 Lýðræðislegt samráð við almenning og samráðsgátt

7.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Ein af þeim breytingum sem merkja má á umræðu um lýðræði hér á landi í kjölfar hrunsins er stóraukin krafa um að stjórnvöld hafi samráð við almenning um mikilvægar ákvarðanir og stefnumótun. Krafa um almenningssamráð er í samræmi við lýðræðisþróun í nágrannalöndum þar sem unnið hefur verið með aukna beina þátttöku almennings í löggjöf og úthlutun fjár svo nefnd séu dæmi, auk þess sem aukinn aðgangur almennings að upplýsingum um starfsemi hins opinbera hefur verið algeng krafa.

Hugtakið samráð hefur verið notað í mjög víðum skilningi hér á landi og undir það verið felld ýmis form upplýsingagjafar og samræðu stjórnvalda við almenning og hagsmunaaðila við mótun stefnu, löggjafar og ákvarðana í málum sem varða almenning. Mikilvægt er hins vegar að hafa í huga að hér er fyrst og fremst um þátttöku borgaranna að ræða, það er að segja aðkomu sem felur meira í sér en að stjórnvöld leggi sig fram um að upplýsa borgarana og hlusti á raddir þeirra. OECD hefur notað enska hugtakið „stakeholder engagement“ en það mætti þýða sem „hagaðild“ – það er virk aðild þeirra að stefnumótun sem hagsmuna eiga að gæta.¹³⁴ Í lýðræðislegu samhengi mætti tala um „borgaraaðild“ til að undirstrika að 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.

Rökin fyrir lýðræðislegu samráði eða borgaraaðild eru tvenns konar. Annars vegar er talið að slíkt samráð efli traust og félagslega samhaldni – 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. Hins vegar er því gjarnan haldið fram að með aðkomu almennings megi auka gæði stefnumótunar og ákvarðana. Nýlegar rannsóknir gefa ástæðu til að ætla að fjölbreytileiki viðhorfa og reynslu almennings sé ekki síður mikilvægur þáttur í upplýstri og þekkingarmiðaðri stefnumótun en þekking sérfræðinga. Þannig hefur hugmyndin um opna stjórnarhætti (e. *open government*) þar sem sóst er eftir aðild borgaranna á ýmsum stigum stefnumótunar ekki aðeins verið skýrð í ljósi þess markmiðs að tryggja að hagsmunir, þarfir og óskir almennings ráði ferðinni, heldur einnig

¹³⁴ OECD: Trust and Public Policy, bls. 23.

með þeim rökum að þannig verði niðurstöðurnar einfaldlega betri þegar til lengri tíma er litið og líkur aukist á því að allar hliðar ákvarðana sem máli skipta komi til tals.

OECD hefur á undanförunum árum lagt aukna áherslu á opna stjórnarhætti. Stofnunin gaf árið 2012 út tilmæli til aðildarríkja um að gefa almenningi kost á að leggja af sitt af mörkum í undirbúningi löggjafar og annarar stefnumótunar og tryggja að reglur séu skýrar og aðgengilegar og að réttindi og skyldur orki aldrei tvímælis.¹³⁵

Samráð við almenning um málefni sem geta verið bæði flókin og umdeild er þannig mikilvægur hluti af lýðræðislegum stjórnarháttum samtímans. Stjórnvöld geta ekki leyft sér að víkja sér undan því eða forðast það. Það er hins vegar vandmeðfarið. Misheppnað samráð þar sem þátttakendur sjá ekki að þátttaka þeirra skipti máli, eða finnst að samráðið snúist um aukaatriði eða minni háttar mál geta skaðað samband stjórnvalda og almennings frekar en stuðlað að trausti. Sama má segja ef samráð hefst of seint í stefnumótunarferli, ef samtímis er efnt til samráðs um fjölda mála eða ef stjórnvöld opna sífellt á nýtt samráð án þess að ljúka eldri málum með skýrum eða fullnægjandi hætti. Eins geta samráðsferlar verið berskjaldaðir gagnvart öflugum hagsmuna- og þrýstihópum. Samráð verður því að byggja á vel útfærðum áætlunum þar sem ljóst er við hverja samráð er haft og um hvað; hvernig þátttöku er háttáð og innan hvaða tímaramma er unnið og ljóst er frá upphafi hvernig farið verði með og unnið úr niðurstöðum samráðsins.

Lýðræðislegt samráð hefur aukist mjög á síðustu árum um allan heim og margvíslegum aðferðum hefur verið beitt. Algengastar eru tilraunir með beina aðkomu almennings að fjárhagsáætlunum borga og sveitarfélaga og í sumum tilfellum að gerð fjárlaga, og eiga slíkar þátttökutilraunir sér lengsta sögu. Fjölmargar áhugaverðar tilraunir hafa einnig verið gerðar með rýnihópum og slembivöldum hópum fólks sem fá það verkefni að rýna og rökræða ákveðnar stefnumótunartillögur. Ein best þekkta aðferðin sem byggir á rökræðum hópa sem búnir eru til með slembivali eru svokallaðar rökræðukannanir. Með þeim er hægt að leggja mat á hvernig viðhorf samfélagsins til ákveðinna málefna myndu mótast ef allir fengju sama tækifæri til að kynna sér þau og rökræða við samborgarana.¹³⁶ Á síðustu árum hafa örar framfarir í hugbúnaðargerð og gervigreind opnað leiðir til miklu víðtækara samráðs með notkun internetsins. Opið samráð á netinu hefur einu nafni verið nefnt lýðvistun (e.

¹³⁵ OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

¹³⁶ James Fishkin: *When the People Speak; Democracy when the People are Thinking*.

crowdsourcing) en þá er kallað eftir framlagi og álitum fólks án nokkurra þátttökutakmarkana og unnið úr því jafnóðum í stefnumótun.¹³⁷

Þar sem lýðræðislegar samráðsaðferðir, einkum þær sem byggja á samskiptum á netinu, eru nýjar af nálinni liggur ekki fyrir nákvæmur skilningur á áhrifum þeirra á löggjöf eða stefnumótun hins opinbera. Mikil gróska er hins vegar í tilraunastarfsemi af hálfu opinberra aðila og rannsakenda víða um heim og ljóst að stjórnvöld þurfa að sjá opna stjórnarhætti og lýðræðislegt samráð sem mikilvægan vettvang fyrir samtal við almenning sem geti aukið traust á stjórnámálum og stjórnsýslu.

Þáttur frjálsra félagasamtaka er einnig mikilvægur í lýðræðislegu samráði. Borgarasamfélagið hefur löngum verið talið ein meginundirstaða lýðræðislegrar skoðanmyndunar, þar sem frjálsar og opnar umræður á borgaralegum vettvangi eru forsenda þess að ákvarðanir kjörinna fulltrúa og stjórnvalda séu í samræmi við viðhorf og mat almennings. Frjáls félagasamtök hafa gjarnan verið talin miðla á milli borgarasamfélagsins og stjórnvalda þar sem aðkoma slíkra samtaka t.d. að undirbúningi lagasetningar eða stefnumótun af öðru tagi er eitt form almennings-samráðs. Í pólitísku umhverfi samtímans sem einkennist af miklu rótlausari umræðu á opinberum vettvangi en áður var hafa vaknað spurningar um eðli og hlutverk frjálsra félagasamtaka. Á Norðurlöndum er vettvangur frjálsra félagasamtaka mjög sterkur og því er að mörgu leyti eðlilegra að sjá slík samtök sem mikilvægan millilið á milli hagsmuna og hugðarefna hins almenna borgara og hinnar opinberu umræðu. Í báðum tilfellum má sjá starf frjálsra félagasamtaka sem ómissandi þátt í lýðræðislegu samráði.¹³⁸

7.2 Staðan á Íslandi

Alþingi hefur um langt skeið efnt til samráðs um lagasetningu sem byggir á því að óskað er umsagna frá fjölbreyttum hópi hagsmunaaðila þegar unnið er að löggjöf í þinginu. Nefndir senda að jafnaði öll þingmál sem þær hafa til umfjöllunar til umsagnar þeim er málið kann að varða. Yfirleitt er umsagnaraðilum veittur tveggja til þriggja vikna frestur til að koma skriflegum athugasemdum á framfæri við nefnd. Það fer eftir eðli og umfangi máls hve margir fá það til umsagnar. Ákvörðun um samráð er tekin á nefndarfundum. Venja er að verða við öllum óskum sem fram koma um umsagnaraðila frá nefndarmönnum. Þá getur hver sem er

¹³⁷ Daren C. Brabham: *Crowdsourcing; Crowdsourcing in the Public Sector*.

¹³⁸ Eva Erman: *The Democratization of Global Governance through Civil Society Actors and the Challenge from Political Equality*.

sent inn umsagnir um lagafrumvörp og hafa slíkar umsagnir sömu stöðu og þær sem berast samkvæmt beiðni nefndar.

Ráðuneytin hafa í auknum mæli viðhaft samráð við almenning við gerð stjórnarfrumvarpa, reglusetningu og stefnumótun. Sú þróun kemur til af því viðhorfi að samráð þurfi að fara fram fyrir í ákvörðunartökufuferlinu – ekki einungis eftir að mál hafa verið lögð fram á Alþingi. Samkvæmt 3. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna frá 10. mars 2017 skal kynna almenningi áform um lagasetningu og frummat á áhrifum og gefa kost á umsögnum og ábendingum. Sama á við um drög að lagafrumvörpum. Hæfilegur frestur skal gefinn, að jafnaði tvær vikur. Aðeins er heimilt að víkja frá þessu ef sérstök rök mæla með því, svo sem ef mál er sérlega brýnt. Í febrúar 2018 opnuðu ráðuneytin sérstaka samráðsgátt í þessu skyni en ætlunin er að ríkisstofnanir og sveitarfélög geti einnig nýtt sér hana þegar fram líða stundir.¹³⁹ Samráðsgáttin er þó ekki bundin við gerð lagafrumvarpa heldur hafa ráðuneytin efnt til opins samráðs um fyrirhugaðar reglugerðir og stefnumótun. Forsætis- og innanríkisráðuneytið höfðu auk þess með sér samstarf um gerð ítarlegrar skýrslu árið 2015 sem nýtt var í undirbúningi gáttarinnar.¹⁴⁰

Einn þáttur í þessum umbótum var að gera kröfu á ráðuneytin um að þau taki saman sérstakt skjal - áform um lagasetningu - áður en byrjað er að semja frumvarp. Tilgangurinn er meðal annars að stuðla að því að ráðuneytin staldri við á því mikilvæga stigi stefnumótunar þegar verið er að greina mismunandi valkosti og efni til samráðs áður en lengra er haldið.

Sveitarfélög hafa gert tilraunir með almenningssamráð á undanförunum árum, einkum á netinu. Reykjavíkurborg hefur gengið hvað lengst en frá árinu 2010 hafa verkefnið Betri Reykjavík og Betri hverfi verið vettvangur samráðs um borgarmál. Samráðið er nú aðgengilegt á vefnum Betri Reykjavík þar sem „Hverfið þitt“ og „Betri hverfi“ veita almenningi hlutverk í úthlutun fjár til samfélagslegra verkefna í hverfum og nær til hugmyndasöfnunar, vals á verkefnum og ákvörðunar um úthlutun til einstakra verkefna. „Þín rödd í ráðum borgarinnar“ er hins vegar leið borgarbúa til að koma tillögum til ráða borgarinnar og einnig taka þátt í stefnumótun. Þessi samráðsverkefni hafa verið byggð upp í samvinnu við sjálfseignarstofnunina Íbúa sem hannar hugbúnaðinn og heldur utan um samráðið.¹⁴¹

¹³⁹ Þjóðskrá Íslands: Samráðsgátt – opið samráð stjórnvalda við almenning.

¹⁴⁰ Innanríkisráðuneytið: Samráð á netinu – Stöðumat.

¹⁴¹ Íbúar: Betri Reykjavík

Vinna Stjórnlagaráðs að drögum að nýrri stjórnarskrá árið 2011 fór einnig fram í viðtæku almenningsamráði. Vinnan var m.a. undirbúin með svokölluðum þjóðfundi tæplega 1.000 borgara sem valdir voru með slembiúrtaki. Stjórnlagaráðið sjálft kallaði eftir tillögum og ábendingum almennings og bauð einnig upp á beina þátttöku í umræðum og tillögugerð í gegnum félagsmiðla – einkum Facebook. Þetta samráð hefur vakið athygli víða um heim, en sérstaklega þótti nýstárlegt að ferlið væri opið og aðgengilegt almenningi allan tímann sem vinna Stjórnlagaráðs stóð yfir. Fullt gagnsæi kom ekki í veg fyrir að sá hópur sem að drögum vann gæti á endanum náð einróma samkomulagi um þau.¹⁴²

7.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

GRECO gerði ekki athugasemdir við gagnsæi í lagasetningu og samráð í fjórðu úttekt stofnunarinnar á Íslandi, sem sneri að löggjafarþingum og handhöfum dóms- og ákærvalds aðildarríkjanna. Sama á við um gagnsæi við meðferð stjórnarfrumvarpa í fimmtu úttekt GRECO sem sneri að æðstu handhöfum framkvæmdavalds.

Ekki verður séð að aðrar alþjóðastofnanir hafi gert athugasemdir eða tilmæli vegna lýðræðislegs samráðs stjórnvalda við almenning á Íslandi. Þess má geta að Sameinuðu þjóðirnar hafa um nokkurt skeið fylgst með árangri þjóða í lýðræðislegri virkni á netinu. Í nýjustu úttektinni lendir Ísland í 75. sæti af 193.¹⁴³

Í skýrslu OECD frá árinu 2016, er mælt með því að aðildarríkin færi brennipunktinn af opnum starfsháttum stjórnvalda og að opnu ríki (e. *open state*). Í opnu ríki er lögð áhersla á gagnsæi, þátttöku almennings og ábyrgð handhafa allra þriggja greina ríkisvaldsins og sveitarfélaga (e. *sub-national governments*). Kostirnir við þessa nálgun, umfram þá að einblína á rétt almennings til aðgangs að gögnum um störf framkvæmdavaldsins, felast samkvæmt skýrslunni í þremur þáttum sem auka tengsl og flæði á milli almennings og stjórnvalda. Þeir eru í fyrsta lagi samstaða, sameiginleg skuldbinding til að gæta gagnsæis, útrýma spillingu o.s.frv., í öðru lagi samræmi, handhafar ríkisvalds nota sams konar hugtök og byggja á sameiginlegum innviðum og stuðla þannig að auknu trausti almennings á störfum hins opinbera og í þriðja lagi skilvirkni, handhafar þriggja greina ríkisvalds beri kennsl á góð fordæmi á sviðinu og deili reynslu sinni hver með öðrum.

¹⁴² Héléne Landemore: Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment.

¹⁴³ Sameinuðu þjóðirnar: United Nations E-government Survey 2018.

7.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Lengst af hefur verið mikill munur á undirbúningi lagasetningar hér á landi annars vegar og í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hins vegar. Í þessum löndum hefur stjórnvöld staðið fyrir umfangsmiklu samráði áður en mál eru lögð fram á löggjafarþinginu en samráð verið minna á vettvangi þinganna sjálfra. Meðgöngutími frumvarpa hefur einnig gjarnan verið lengri og vandaðar skýrslur gefnar út áður en lokahönd er lögð á frumvörp. Þetta efni hefur iðulega nýst við undirbúning löggjafar hér á landi. Nýlegar breytingar á undirbúningi löggjafar af hálfu ráðuneytanna hafa þó fært vinnubrögð hér nær því sem tíðkast á Norðurlöndum. Þær breytingar hafa einnig tekið mið af því sem best gerist hjá öðrum OECD-ríkjum utan Norðurlanda. Í nýrri skýrslu OECD um reglusetningu lendar Ísland mun ofar á lista varðandi samráð við undirbúning löggjafar heldur en fyrir þremur árum. Ísland er í 10. sæti OECD-ríkja og töluvert ofar en önnur Norðurlönd. Í skýrslunni er lagt mat á fjóra þætti: Aðferðafræði samráðs, útbreiðslu, gagnsæi, yfirsýn og gæðaeftirlit. Þegar lagt er mat á sömu þætti varðandi undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla lendar Ísland hins vegar mun neðar.¹⁴⁴

7.5 Umræða og ábendingar

Í stjórn málaumhverfi samtímans er óhugsandi að stjórnvöld geti leitt hjá sér kröfu um aukið lýðræðislegt samráð um stefnumótun og ákvarðanir. En aðkoma almennings að lýðræðislegum ákvörðunum er ekki einfalt mál og ef viðleitni til að auka hana er ekki vel útfærð getur hún haft öfugar afleiðingar við það sem stefnt er að.

Tvennt má segja að sé lykilatriði í lýðræðislegu samráði. Annars vegar að fyrirfram sé ljóst hvernig ætlunin er að nýta framlag og þekkingu almennings, hins vegar að þátttakendur í slíku samráði sjái og skilji að framlag þeirra er einhvers metið og um það fjallað. Reynslan hefur sýnt að þeir sem koma að slíkum ferlum hafa skilning á því að viðhorf þeirra kunna að verða undir og að þátttakan tryggi ekki að farið verði eftir kröfum þeirra eða ábendingum. Stjórnvöld verða að leggja sig fram um að hvetja fólk til þátttöku og gera þátttöku sem auðveldasta og um leið að þátttakendur fái svörun og upplifi þátttöku sína sem raunverulegan hluta af ferlinu.

¹⁴⁴ OECD: OECD Regulatory Policy Outlook 2018 (verður birt opinberlega síðar á árinu).

Starfshópurinn sér fullt tilefni til að hvetja stjórnvöld ekki aðeins til að halda áfram að auka veg samráðsgáttarinnar við meðferð lagafrumvarpa og annarra áforma, heldur einnig til að halda áfram að móta almenningssamráð og auka almenningspáttöku við stefnumótun og ákvarðanir á sem flestum sviðum. Skref hafa þegar verið stigin í þessa átt með því að því hefur verið lýst yfir að nýtt endurskoðunarferli stjórnarskrár muni meðal annars byggja á viðtæku almenningssamráði.¹⁴⁵ Þá þurfa stjórnvöld áfram að leggja sig fram um að nýta nýjan hugbúnað og veflausnir til að auka þáttöku almenningssins í allri ákvarðanatöku og stefna að því að Ísland verði í hópi þeirra ríkja sem fremst standa í þeim efnum.

Í heildarstefnu stjórnvalda um heilindaramma þarf almenningssamráð að skipa háan sess, en jafnframt þurfa stjórnvöld að gæta þess að markmið og aðferðir slíks samráðs séu ævinlega vel skilgreind. Algeng mistök við slíkt samráð eru að gefið sé til kynna að almenningi sé ætlaður stærri hlutur en raunin er við mótun stefnu. Í slíkum tilfellum er valdefling almenningssýnd en ekki gefin og því getur góð viðleitni til að auka aðkomu almenningssins leitt til tortryggni gagnvart öllum áformum stjórnvalda í þá átt. Betra er því að ekki séu skapaðar meiri væntingar fyrirfram en hægt er að standa undir.

Íslensk stjórnvöld og frjáls félagasamtök hafa um skeið fylgst náið með starfi alþjóðlegu samtakanna Open Government Partnership (OGP) og tekið þátt í fundum og ráðstefnum á vegum þeirra. Hlutverk OGP er að stuðla að opnari stjórnsýslu og styðja stjórnvöld og félagasamtök í aðildarlöndum að því marki að opna stjórnsýslu og auka samráð við almenning. Samtökin eru frjálsum félagasamtökum sem starfa að þessu marki góður bakhjarl en í flestum nágrannalöndum okkar er einnig viðurkennt að stjórnvöld fá aukið og heilbriggt aðhald í gegnum starf samtakanna og þáttöku í þeim. Starfshópurinn leggur til að Ísland verði aðili að samtökunum eins og flest ríki sem við berum okkur saman við, þ. á m. öll Norðurlöndin. Jafnframt hvetur starfshópurinn stjórnvöld til að vinna sérstaklega að því að efla starf frjálsra félagasamtaka, til dæmis með styrkjakerfi sem gerir slíkum samtökum mögulegt að halda úti reglulegri starfsemi að uppfylltum skilyrðum um þáttöku og skipulag.

¹⁴⁵ Forsætisráðherra: Minnisblað um fyrirhugaða endurskoðun stjórnarskrár; Magnús Halldórsson: Forsætisráðherra leggur línurnar í stjórnarskrármálum.

8 Símenntun starfsfólks, fræðsla og gagnrýnin umræða

8.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Stjórnarráð Íslands er í heild vinnustaður yfir 500 starfsmanna sem starfa í níu ráðuneytum.¹⁴⁶ Hvernig sem á það er litið er vinnuumhverfið flókið og hlutverk starfsmanna ólík eftir ráðuneytum og störfum. Ráðuneytaskiptingin ristir dýpra en venjuleg deildaskipting. Ráðuneytin eru sjálfstæðar stofnanir með sérstakar reglur og venjur sem gera starfsumhverfi milli ráðuneyta talsvert ólíkt.

Krafan um meira og betra lýðræði sem minnst hefur verið á áður á rætur í umróti hrúnáranna og felur ekki síst í sér ósk um meiri hæfni og skilvirkni stjórnsýslunnar. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir bankahrunsins er bent á að auka þurfi fagmennsku innan stjórnkerfisins til að svo fámennit ríki sem Ísland geti haldið úti faglegru stjórnsýslu í sama mæli og löndin í kringum okkur.¹⁴⁷ Staðreyndin er sú að þótt Stjórnarráðið sé risavaxinn vinnustaður í íslensku samhengi standa íslenskir embættismenn og starfsfólk Stjórnarráðsins jafnan frammi fyrir því að hafa mun fleiri verkefni á sinni könnu en gengur og gerist meðal kollega erlendis. Við þessar aðstæður er það grundvallaratriði að starfsfólkið hafi aðgang að fullnægjandi endurmenntun til að geta sinnt starfi sínu á sem hagkvæmasta og skilvirkasta hátt og í samræmi við bestu framkvæmd í löndunum sem við berum okkur saman við. Þetta á ekki síst við um endurmenntun á sviði opinberra heilinda en þegar starfsfólk er ofhlaðið af verkefnum er hætt á að slík viðfangsefni séu látin mæta afgangi.

8.2 Staðan á Íslandi

Stjórnarráðið hefur um starfrækt svokallaðan Stjórnarráðsskóla frá árinu 2010 en á vettvangi hans er efnt til námskeiða fyrir nýtt starfsfólk auk þess sem boðið er upp á námskeið af ýmsu tagi fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins. Forsætisráðuneytið var lengi vel ábyrgt fyrir námskrá skólans en hann hefur nú flust yfir til Rekstrarfélags Stjórnarráðsins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis frá október 2017 kemur fram að stofnunin telji að ráðuneytin þurfi að halda betur utan um endurmenntun starfsfólks síns, inntak hennar, umfang og kostnað svo meta megir hvort henni sé sinnt á hagkvæman og skilvirkan hátt og hún skili

¹⁴⁶ Sjá t.d. 146. lögjafarþing 2016-2017, þskj. 308 - 48. mál.

¹⁴⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna, 7. bindi, bls. 280.

tilætluðum árangri.¹⁴⁸ Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins geti komið að góðum notum. Eins þurfi ráðuneytin að sýna aukið frumkvæði að endurmenntun starfsfólks síns og hvetja til hennar með beinum hætti.

Stýrihópur um eftirfylgni við innleiðingu alþjóðlegra samninga gegn spillingu og mútum á vegum dómsmálaráðuneytis, en hann heldur m.a. utan um svör stjórnvalda til erlendra stofnana á borð við GRECO og OECD, hefur staðið fyrir námskeiðahaldi og fræðslu um spillingartengd málefni meðal starfsmanna ýmissa eftirlitsstofnana og á vegum ríkissaksóknara svo eitthvað sé nefnt. Þessi viðleitni hefur þó ekki enn orðið til þess að festa í sessi reglubundið símenntunarstarf á þessum sviðum.¹⁴⁹

8.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Í fimmtu úttekt GRECO á vörnum gegn spillingu og opinberum heilindum á Íslandi komu fram tilmæli um að komið yrði á fót verkfærum til að vekja athygli æðstu handhafa framkvæmdavalds á heilindum, meðal annars þjálfun með reglulegu millibili.¹⁵⁰ Um þjálfun ráðherra og ráðuneytisstjóra um heilindi og siðferði, sem forsætisráðuneytið veitir við embættistöku eða upphaf starfstíma, segir að úttektarteymi GRECO hafi ekki verið fullvissað um það að hún sé nægilega praktísk. Minnt er á að við slíka þjálfun skuli nota dæmasöfn m.a. um hvenær hagsmunaárekstur er til staðar, heimil aukastörf og hagsmunaskráningu.

Sambærilegar athugasemdir komu fram í fjórðu úttekt GRECO vegna skorts á þjálfun þingmanna og handhafa dóms- og ákærvalds á sviði opinberra heilinda, en sérstökum tilmælum var beint til Íslands um úrbætur hvað síðastnefndu tvo hópana varðar.¹⁵¹ Í eftirfylgniskýrslum frá 2015 og 2017 var komist að þeirri niðurstöðu að nægileg þjálfun hefði farið fram í tilfelli saksóknara, þó mikilvægt væri að henni yrði haldið áfram. GRECO biði hins vegar eftir upplýsingum um heilindaþjálfun dómara, sem íslensk stjórnvöld hefðu boðað.¹⁵²

¹⁴⁸ Ríkisendurskoðun: Endurmenntun starfsmanna Stjórnarráðs Íslands.

¹⁴⁹ Dómsmálaráðuneytið: Stýrihópur um eftirfylgni við innleiðingu alþjóðlegra samninga gegn spillingu og mútum.

¹⁵⁰ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 16.

¹⁵¹ GRECO: Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland.

¹⁵² GRECO: Fourth Evaluation Round – Compliance Report Iceland; Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report Iceland.

OECD hefur í leiðbeiningum sínum og tilmælum til aðildarríkjanna um opinber heilindi lagt áherslu á að siðareglur og jafnvel lagareglur eru dauður bókstafur ef þeim er ekki miðlað til opinberra starfsmanna með fullnægjandi hætti.¹⁵³ Þjálfun við upphaf starfstíma og símenntun er ein af megináðferðum til að tryggja að starfsfólk sé meðvitað um reglurnar við töku ákvarðana um hæfi og hagsmunaárekstra, svo dæmi séu tekin. Þetta endurspeglast t.d. í nýlega uppfærðum leiðbeiningum stofnunarinnar til aðildarríkjanna um opinber heilindi, þar sem þjálfun er nefnd sem eitt af meginskilyrðum þess að menning innan opinberra stofnana einkennist af heilindum.¹⁵⁴ Því er beint til aðildarríkjanna að tryggja opinberum starfsmönnum nægar upplýsingar, þjálfun, leiðbeiningar og ráðgjöf til að þeir geti sinnt starfi sínu af heilindum. Þetta þurfi m.a. að gera með þjálfun í upphafi starfstíma og með reglulegu millibili út starfsferil þeirra.

8.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Í nýlegri skýrslu GRECO um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdavalds í Finnlandi kemur fram að dómsmálaráðuneytið þar í landi vinni að gerð námsefnis um varnir gegn spillingu fyrir opinbera starfsmenn sem þeir muni nálgast á netinu.¹⁵⁵ Þrátt fyrir að sendinefnd GRECO legði til grundvallar að um raunveruleg áform væri að ræða kom fram að engin þjálfun væri til staðar fyrir opinbera starfsmenn á sviði opinberra heilinda fyrir utan takmarkaða yfirferð á nýliðanámskeiðum. Við gerð skýrslunnar hafði ekki verið gerð úttekt á slíkri þjálfun af hálfu GRECO á hinum Norðurlöndunum.

8.5 Umræða og ábendingar

Stjórnarráðið býr að þeim grunni sem þegar hefur verið lagður með Stjórnarráðsskólanum og það er viðurkennt að símenntun innan stjórnsýslunnar er nauðsyn. Efla þarf þetta starf verulega og setja skýr viðmið um þjálfun og símenntun starfsfólks. Á vettvangi skólans er líka æskilegt að stuðlað sé að gagnrýninni umræðu, þar á meðal umræðu um endurskoðun siðareglna og um mat og endurmat á því regluverki sem störf innan stjórnsýslunnar lúta.

Eins og hér hefur komið fram hefur reynslan í öðrum löndum sýnt að fræðsla og umræða með notkun raunhæfra dæma getur stutt betur og varanlegar við bættu starfshætti í stjórnsýslunni en stífar reglur eða nákvæm eftirfylgni. Æskilegt er að Stjórnarráðsskólinn byggi ekki aðeins

¹⁵³ Sjá t.d. OECD: Public Sector Integrity - A Framework for Assessment, bls. 68.

¹⁵⁴ OECD: Recommendation of the Council on Public Integrity, 8. gr.

¹⁵⁵ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Finland“, bls. 15.

upp gott kerfi símenntunar og umræðu, heldur líka gagna- og dæmasafn sem hægt er að nýta við umræður og í námskeiðahaldi. Þetta þýðir að festa þarf Stjórnarráðsskólann betur í sessi með þeim mannafla sem til þarf. Jafnframt verður að tryggja að starfsfólki sé ætlaður sá tími til símenntunar sem til þarf. Án virkrar þjálfunar og kröfu um endurmenntun er ekki við því að búast að hægt sé að byggja upp þá skilvirku stjórnsýslu sem almenningur krafðist eftir hrunið og sem mikil áhersla hefur verið lögð á í mati á störfum stjórnvalda síðan, þar á meðal í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna, 7. bindi, bls. 279-282.

9 Eftirfylgni stofnana

9.1 Almenn um álitafni á sviðinu

Eins og fram hefur komið í þessari skýrslu telur starfshópurinn að stjórnvöld þurfi að móta með skýrum hætti þá stefnu sem þau vilja miðla til almennings um hvernig tryggja megi að heilindi ríki í stjórnámálum og stjórnsýslu. Slík stefna er nauðsynlegt skilyrði þess að traust geti ríkt á milli stjórnvalda og almennings. Nýjar og bætтар reglur sem hér eru lagðar til duga þó ekki. Einnig þarf að tryggja eftirlit, eftirfylgni og ráðgjöf.

Það má hugsa sér þrjár ólíkar leiðir til þess. Í fyrsta lagi gæti forsætisráðuneytið haft þetta hlutverk og ráðið starfsfólk sem hefur kunnáttu og faglega þekkingu til að veita sérhæfða ráðgjöf um heilindaramma og um siðferðileg álitamál. Ráðuneytið hefur í raun haft þetta hlutverk undanfarin ár, þótt engir starfsmenn hafi sérstaklega verið ráðnir til að sinna því. Í öðru lagi mætti hugsa sér að skipað væri sérstakt ráð eða nefnd – Landsiðaráð – með utanaðkomandi aðilum sem gæti fjallað um og rýnt siðferðileg úrlausnarefni, að beiðni stjórnvalda eða eigin frumkvæði. Í þriðja lagi mætti hugsa sér að utanaðkomandi stofnun sem nýtur trausts og er óháð stjórnsýslunni verði falið að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um mótun heilindaramma og um einstök álitamál. Kostnaður fylgir að sjálfsögðu í öllum tilfellum. Ef utanaðkomandi stofnun er falið þetta hlutverk þarf að sjá til þess líka að slíkt starf væri fjármagnað með fullnægjandi hætti.

9.2 Staðan á Íslandi

Hér á landi hefur ekki verið starfandi nein stofnun eða ráð á vegum opinberra aðila sem beinlínis hefur það hlutverk að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um siðfræðileg álitamál. Siðfræðistofnun hefur verið sá aðili sem oftast er leitað til þegar þörf er fyrir siðfræðilega ráðgjöf og þess eru jafnvel dæmi að kveðið sé á um samráð við stofnunina í tengslum við stjórnvaldsákvarðanir af ýmsu tagi og jafnvel í lagasetningu. Þar sem stofnunin hefur sinnt þessu hlutverki án sérstaks umboðs eða formlega skilgreinds hlutverks hefur engin fjárveiting fylgt með og því má segja að hún hafi árum saman orðið við óskum af þessu tagi af vanefnum. Eins er varhugavert að fela utanaðkomandi stofnun svo mikilvægt stjórnsýsluhlutverk án þess að gerðir séu samningar og fulls gagnsæis gætt um aðkomu hennar og áhrif. Slíkt væri andstætt því markmiði stjórnvalda að efla traust almennings á starfsemi þeirra.

Samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið í stjórnsýslunni var skipuð samkvæmt lögum 86/2010. Hún var lögð niður eftir stjórnarskipti árið 2013. Á starfstíma sínum leiddi nefndin setningu siðareglna fyrir ráðherra, starfsfólk stjórnarráðsins og ríkisstarfsmenn. Í lok starfstíma hennar voru settar fram hugmyndir um áframhaldandi hlutverk hennar við að „gera starfsmönnum ríkisins auðveldara að beita siðferðilegum viðmiðum og í raun veita leiðsögn við úrlausn vandamála í daglegu starfi“.¹⁵⁷ Það hlutverk að veita ráð við túlkun siðareglna og við lausn siðferðilegra álitamála hefur hins vegar verið hjá skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneyti síðan samhæfingarnefndin var lögð niður.

Á Alþingi hefur tvisvar verið lögð fram þingsályktunartillaga um stofnun Landsiðaráðs á þeim forsendum að brýnt sé að „siðfræðilegra sjónarmiða sé gætt við ákvarðanir, stefnumótun og eftirfylgni hvarvetna á opinberum vettvangi“.¹⁵⁸ Ekki urðu neinar umræður um þessa þingsályktunartillögu á þinginu. Hún var afgreidd til nefndar í fyrra skiptið en í síðara skiptið var einungis um framlagningu að ræða.¹⁵⁹

Hugmyndir um Landsiðaráð hafa þó nokkrum sinnum komið upp í samfélagsumræðu. Vilhjálmur Árnason prófessor og stjórnarformaður Siðfræðistofnunar hefur hvatt til stofnunar slíks ráðs í bréfum til ráðamanna og á opinberum vettvangi. Siðfræðistofnun hefur oftast en einu sinni rætt kosti og mikilvægi Landsiðaráðs á ársfundum sínum og hlutverk Siðfræðistofnunar í mótun þess. En einnig hefur verið bent á að þar sem sú umræða og þau álitamál sem mikilvægt er að stjórnvöld hafi góða ráðgjöf um eru af mörgu tagi, kunni að vera heppilegra að bíða með stofnun slíks ráðs og fela Siðfræðistofnun formlegra hlutverk.¹⁶⁰

9.3 Niðurstöður og tilmæli alþjóðlegra stofnana

Í skýrslu GRECO vegna fimmtu úttektar samtakanna á vörnum gegn spillingu á Íslandi kemur fram að úttektarteymið lýsi vonbrigðum yfir því að vinna samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið hafi ekki leitt til áþreifanlegra umbóta. Tilefni sé til að útbúa heildstæða stefnu á sviði opinberra heilinda fyrir æðstu handhafa framkvæmdavalds, þ. á m. ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn ráðherra, sem taki m.a. á ráðgjöf, eftirliti og eftirfylgni.¹⁶¹ Um siðareglur koma

¹⁵⁷ Forsætisráðherra: Skýrsla forsætisráðherra um starf samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna, bls. 8.

¹⁵⁸ 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 832 - 483. mál.

¹⁵⁹ 145. löggjafarþing 2015-2016, þskj. 69 - 69. mál.

¹⁶⁰ Siðfræðistofnun: Starfsemi Siðfræðistofnunar árið 2015; Fundargerð 24. maí 2016.

¹⁶¹ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 12.

fram þau tilmæli að þeim þurfi að fylgja viðeigandi ráðgjöf, t.d. dæmasöfn, ráðgjöf í trúnaði. Eins þurfi að koma á fót trúverðugum farvegi fyrir eftirlit og koma á viðurlögum.¹⁶² Til staðar þurfi að vera skilvirkt innra ferli til að auka veg heilinda hjá æðstu handhöfum framkvæmdavalds.¹⁶³ Af þessu sést að tilmæli GRECO til íslenskra stjórnvalda lutu ekki eingöngu að efni laga og reglna á sviði opinberra heilinda, heldur ekki síður að því hvaða aðilar innan kerfisins hefðu það hlutverk að fylgja þeim eftir og veita ráðgjöf.

9.4 Þróun í nágrannaríkjunum

Í Danmörku, Noregi og Þýskalandi eru starfandi óháð ráð sem hafa það hlutverk að vera stjórnvöldum til ráðgjafar í siðferðilegum efnum. Hlutverk siðfræðiráðsins (d. *Det Etiske Råd*) í Danmörku og Líftækniráðsins (n. *Bioteknologirådet*) í Noregi er bundið við spurningar sem varða líf og heilsu, rannsóknir á sviði heilbrigðisvísinda og tengd efni. Ráðin fjalla því ekki um siðferðileg álitamál í stjórnámálum eða stjórnsýslu almennt. Hlutverki þýska siðfræðiráðsins (þ. *Deutscher Ethikrat*) er lýst á svipaðan hátt. Það á að veita stjórnvöldum ráðgjöf um félagslega, heimspekilega, lögfræðilega og vísindalega þætti rannsókna og þróunar, einkum á sviði lífvísinda. Víða hafa siðanefndir og siðaráð verið skipaðar til ráðgjafar á sveitastjórnarstiginu. Áður hefur verið minnst á Siðanefnd Samtaka íslenskra sveitarfélaga. Í Noregi hafa Samtök sveitarfélaga t.d. skipað siðanefnd sem falið er viðtækt ráðgjafahlutverk. Nefndin á að starfa sjálfstætt og vera samtökunum og sveitastjórnnum til ráðgjafar um mál sem varða siðferði og spillingu á sviði sveitarstjórnarmála.¹⁶⁴

9.5 Umræða og ábendingar

Siðfræðistofnun hefur um árabíl haft það hlutverk óformlega að veita stjórnvöldum ráðgjöf í siðferðilegum efnum. Stofnunin nýtur trausts sem óháð háskólastofnun og innan vébanda hennar og í tengslum við hana starfa margir sem hafa aflað sér sérþekkingar á sviði siðfræði. Hins vegar hefur það háð Siðfræðistofnun að þessum óformlegu skyldum hefur ekki fylgt nein fjármögnun og þess vegna hefur stofnuninni ekki tekist að byggja upp fasta starfsemi sem getur staðið undir svo mikilvægu opinberu hlutverki. Einnig er óheppilegt að sjálfstæðri stofnun sé falið mikilvægt opinbert hlutverk án þess að skýrir samningar liggi fyrir um verksvið hennar og vægi þeirra niðurstaðna sem hún kemst að.

¹⁶² GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 14-15.

¹⁶³ GRECO: Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland, bls. 16.

¹⁶⁴ Kommunesektoren: Kommunesektorens etikuttvalg.

Starfshópurinn leggur til að stjórnvöld geri samning við Siðfræðistofnun til 3-5 ára um að sinna ráðgjöf við stjórnvöld um siðferðileg álitamál og vinna um leið að því að efla gagnrýna umræðu um siðferði í stjórnámálum og stjórnsýslu. Um leið yrði stofnuninni tryggt nauðsynlegt fjármagn til að sinna þessari starfsemi (1,5-2 stöðugildi). Einnig þyrfti að huga að breytingu á reglum stofnunarinnar einkum hvað varðar skipan stjórnar þannig að fagleg aðkoma sé í samræmi við formlegra hlutverk. Í stað þess að fulltrúar stjórnar séu skipaðir af Kirkjuráði, Guðfræði- og trúarbragðadeild, námsbraut í heimspeki og Menntavísindasviði væri eðlilegra að fjögur svið Háskóla Íslands (Hugvísindasvið, Menntavísindasvið, Félagsvísindasvið og Heilbrigðisvísindasvið) skipuðu hvert sinn fulltrúann, en formaður væri skipaður af námsbraut í heimspeki.¹⁶⁵ Á tímabilinu yrðu einnig mótaðar tillögur um framtíðarskipan þessara mála, þ.e. hvort þeim sé áfram best komið hjá stofnuninni eða hvort til lengri tíma sé eðlilegra að sérstakt Landsiðaráð starfi.

Rétt er að benda á að hlutverkið yrði víðara en hlutverk þeirra ráða í nágrannalöndunum sem hér hafa verið nefnd, að minnsta kosti til að byrja með. Siðfræðistofnun væri til ráðgjafar í einstökum álitamálum stjórnsýslunnar og einnig um siðfræðilega þætti í lagasetningu og stjórnarmálefnum almennt. Einnig myndi stofnunin taka þátt í eftirliti og eftirfylgni með þessari skýrslu ásamt því að vinna að því með stjórnvöldum að þróa og móta heilindaramma – það er, þær meginreglur sem eiga að ríkja í stjórnámálum og stjórnsýslu. Hún hefði einnig umboð til að taka upp mál að eigin frumkvæði og beina tilmælum eða athugasemdum til stjórnvalda óumbeðið.

Það eru margir kostir við að taka þetta hlutverk út úr stjórnsýslunni að minnsta kosti tímabundið á meðan verið er að byggja upp þá starfshætti sem ætlunin er að festa í sessi. Til þess að annast ráðgjöf frá degi til dags, svara fyrirspurnum um álitamál og aðstoða ráðherra og embættismenn við úrlausn mála þar sem siðferðilegar spurningar koma upp væri þó eðlilegt að hafa innri ráðgjafahóp um opinber heilindi (í henni gætu t.d. setið fulltrúi Siðfræðistofnunar og tveir fulltrúar úr stjórnsýslunni). Slíkur ráðgjafahópur, sem nauðsynlegt er að hægt sé að leita til í trúnaði, er mikilvægur liður í því verkefni að auka sjálfsskoðun og framsýni stjórnámálanna og embættismanna sem þá hefðu gott tækifæri til að ígrunda ákvarðanir og viðbrögð sem orkað geta tvímælis.

¹⁶⁵ Hugvísindastofnun: Reglur fyrir Siðfræðistofnun Háskóla Íslands.

Tilvísanir

- Bergljót Baldursdóttir. (2016). Ýkt mynd af spillingu. RUV: RUV fréttir. Sótt af <http://www.ruv.is/sarpurinn/klippa/ykt-mynd-af-spillingu>
- Bertók, J. (2010). Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest. Paris: OECD Pub. Sótt af https://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en
- Blaðamannafélag Íslands. (1991). Siðareglur Blaðamannafélags Íslands. Reykjavík. Sótt af <https://www.press.is/static/files/sidavefur/sidareglur.pdf>
- Brabham, D. C. (2015). *Crowdsourcing in the public sector*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Brabham, D. C. (2013). *Crowdsourcing*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Carlin, R. E., & et al. (2017). Measures of interpersonal trust. Evidence on their cross-national validity and reliability based on surveys and experimental data (OECD Statistics Working Papers No. 86). Sótt af https://read.oecd-ilibrary.org/economics/measures-of-interpersonal-trust_333c8ed0-en#page1
- Chari, R., Hogan, J., & Murphy, G. (2007). Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*, 78(3), 422–438.
- Clifford, W. K. (1993). Rétturinn til sannfæringar. Í Róbert H. Haraldsson (ritstj.), *Hvers er siðfræðin megnug*. Reykjavík: Rannsóknastofnun í siðfræði.
- Cowell, R., Downe, J., & Morgan, K. (2014). Managing Politics? Ethics Regulation and Conflicting Conceptions of “Good Conduct.” *Public Administration Review*, 74(1), 29–38. Sótt af <https://doi.org/10.1111/PUAR.12135>
- Danska þingið. (2016). Vejledning om registrering af folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser. Kaupmannahöfn. Sótt af <https://www.ft.dk/~media/sites/ft/pdf/medlemmer/om-medlemmer/>
- Dómarafélag Íslands. (2017). Siðareglur dómara. Sótt af <http://domarafelag.is/sidareglur-domara/>
- Dómsmálaráðuneytið. (2018). Stýrihópur um eftirfylgni við innleiðingu alþjóðlegra samninga gegn spillingu og mútum. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=0c25d535-4215-11e7-941a-005056bc530c>
- Domstólasýsla Danmerkur. (2018). Åbenhed og Offentlighed. Kaupmannahöfn. Sótt af <http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Profil/Profilbrochure - DK/kap07.html>
- Dómstólasýslan. (2017). Siðareglur fyrir starfsmenn dómstóla. Sótt af <https://www.domstolar.is/domstolasyslan/reglur/sidareglur-fyrir-starfsmenn-domstola>
- Erman, E. (væntanleg 2018). The Democratization of Global Governance through Civil Society Actors and the Challenge from Political. *Critical Sociology*, 1–14.
- Evrópuráðið. (2016). Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a national Framework. Strasbourg. Sótt af <https://rm.coe.int/16806fffbc>
- Félag fasteignasala. (2016). Siðareglur félagsmanna Félags fasteignasala. Reykjavík. Sótt af http://webedpro.webed.is/ff2.is/media/files/1410784829/sidareglur_ff_2016.1.pdf

- Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. (2013). Traust til Alþingis. Reykjavík. Sótt af https://www.althingi.is/pdf/Skyrsla_traust_til_Althingis.pdf
- Fishkin, J. (2014). Rökræðulýðræðið og lýðvastaða stjórnarskráin: Tilraunastarfsemin verður að halda áfram. Í Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðistilraunir: Ísland í hruni og endurreisn*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Fishkin, J. S. (2018). *Democracy when the people are thinking : revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press
- Fjármálaráðuneyti Danmerkur. (2015). Kodex VII - de syv centrale pligter. Kaupmannahöfn. Sótt af <https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-de-syv-centrale-pligter/>
- Forsætisnefnd. (2016). Reglur um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn Sótt af <https://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglur-settar-af-forsaetisnefnd-/adrar-reglur-og-samthyktir/brot-a-sidareglum/>
- Forsætisráðherra. (2018). Minnisblað um fyrirhugaða endurskoðun stjórnarskrár. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=47589fbe-0019-11e8-9423-005056bc4d74>
- Forsætisráðherra. (2013). Skýrsla forsætisráðherra um starf samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna. Reykjavík. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/pdf/143/s/0424.pdf>
- Forsætisráðuneyti Danmerkur. (2018). Ministrenes personlige økonomiske interesser. Kaupmannahöfn. Sótt af http://www.stm.dk/_a_1628.html
- Forsætisráðuneyti Danmerkur. (2009). Åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter. Kaupmannahöfn. Sótt af http://www.stm.dk/_p_13296.html
- Forsætisráðuneyti Noregs. (2018). eInnsyn – offentlig elektronisk postjournal. Sótt <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/einnsyn/id604997/>
- Forsætisráðuneytið. (2012). Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Reykjavík. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir1/sidareglur-starfsfolk-stjr.pdf>
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2018). The European Parliament, the Council and the Commission hold second round of negotiations on a mandatory Transparency Register. Brussel. Sótt af http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4150_en.htm
- Fulltrúadeild Bandaríkjaþings. (2017). Guide to the Lobbying Disclosure Act. Washington D.C. Sótt af https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html
- Gallup. (2018). Traust til stofnana. Sótt af <https://www.gallup.is/nidurstodur/traust-til-stofnana/>
- Gallup. (2010, September). Margir vilja draga ráðherra til ábyrgðar. Þjóðarpúls Gallup, p. 1. Reykjavík. Sótt af https://cdn.gallup.is/media/documents/thodarpuls_2010_09.pdf
- Gallup. (2010, October). Traust til Alþingis. Þjóðarpúls Gallup, p. 1. Reykjavík. Sótt af https://cdn.gallup.is/media/documents/thodarpuls_2010_10.pdf
- Garcia-Sanchez, I. M., Rodriguez-Dominguez, L., & Gallego-Alvarez, I. (2011). Effectiveness of Ethics Codes in the Public Sphere: Are They Useful in Controlling

- Corruption? *International Journal of Public Administration*, 34(3), bls. 190–195. Sótt af <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.532184>
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Codes And Codes Of Conduct As Tools For Promoting An Ethical And Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. Washington D.C. Sótt af <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>
- Gissur Ólafur Erlingsson, Gunnar Helgi Kristinsson. (2016). Measuring corruption: whose perceptions should we rely on? Evidence from Iceland. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 12(2), 215–236. Sótt af <http://www.irpa.is/article/view/2483>
- Gissur Ólafur Erlingsson, Linde, J., & Öhrvall, R. (2016). Distrust in Utopia? Public Perceptions of Corruption and Political Support in Iceland before and after the Financial Crisis of 2008. *Government and Opposition*, 51(04), 553–579. <https://doi.org/10.1017/gov.2014.46>
- GRECO. (2015). Fourth Evaluation Round – Compliance Report Iceland. Strasbourg. Sótt af <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c67c7>
- GRECO. (2015). Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report Iceland. Strasbourg. Sótt af <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680770758>
- GRECO. (2018). Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Finland. Strasbourg. Sótt af <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>
- GRECO. (2013). Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland. Strasbourg. Sótt af <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c67c5>
- GRECO. (2018). Fifth Evaluation Round – Evaluation Report Iceland. Strasbourg. Sótt af <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16807b8218>
- Growiec, K., Sjöfn Vilhelmsdóttir, & David Cairns. (2012). *Social Capital and the Financial Crisis: The Case of Iceland (CIES e-Working Papers No. 138)*. Lisbon. Sótt af http://cies.iscte-iul.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP138_Growiec__Vilhelmsd_ttir__Cair.pdf
- Guðrún Johnsen, & Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (vætanleg 2018). Public Trust in Institutions in Pre- and Post-Crisis Iceland (I): Take the Lift Down, But Use the Stairs Up. Í Þróstur Olaf Sigurjónsson, D. Schwarzkopf, & M. Bryant (ritstj.), *The Return of Trust: Institutions and The Public after The Icelandic financial crisis* (bls. 53–76). Bingley: Emerald Publishing.
- Hjalti Hugason, & Arnfríður Guðmundsdóttir. (26. nóvember 2010). Stjórnarskrá — samfélagssáttmáli. Visir.is. Reykjavík. Sótt af <http://www.visir.is/g/2010842440639>
- Hugvísindastofnun. (2010). Reglur fyrir Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Reykjavík. Sótt af http://sidfraedi.hi.is/sites/sidfraedi.hi.is/files/sidfraedistofnun_haskola_islands_-_reglur.pdf
- Íbúar. (2018). Betri Reykjavík. Sótt af <https://betrireykjavik.is/domain/1>
- Ingi Freyr Vilhjálmsson. (17. apríl 2018). Rúmlega helmingur þjóðarinnar telur stéttaskiptingu vera mikla á Íslandi. Stundin. Retrieved from <https://stundin.is/grein/6542/>

- Innanríkisráðuneytið. (2015). Samráð á netinu – Stöðumat. Reykjavík. Sótt af www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2015/Samantekt-stoduskysrsla-2015-lokautgafa-16.-j
- Jeffrey, K., Abdallah, S., & Quick, A. (2015). Europeans' Personal and Social Wellbeing: Topline Results from Round 6 of the European Social Survey (ESS Topline Results Series No. 5). Sótt af https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS6_toplines_issue_5_personal_and_social_wellbeing.pdf
- Jóhann Páll Jóhannsson. (28. ágúst 2018). Segir Barnaverndarstofu ekki hafa vitað af frétt Stundarinnar um Braga. *Stundin*. Sótt af <https://stundin.is/grein/7304/>
- Jón Gunnar Bernburg. (2016). *Economic Crisis and Mass Protest : The Pots and Pans Revolution in Iceland*. Routledge.
- Jón Ólafsson. (væntanleg 2018). So Strong – Yet so Weak: The emergence of protest publics in Iceland in the wake of the financial crisis. In N. Belyaeva, D. Zaytsev, & V. Albert (ritstj.), *Protest Publics: New Actors of Social Change and Civic Participation*. Berlin: Springer Publishers.
- Jorgensen, O. (2014). *Offentlighed i Norden – Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler*. Kaupmannahöfn: Nordicom.
- Katrín Jakobsdóttir o.fl. (2015). Tillaga til þingsályktunar um stofnun Landsiðaráðs | Þingtíðindi | Alþingi. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/144/s/0832.html>
- Kennarasamband Íslands. (2010). Siðareglur kennara. Reykjavík. Sótt af <https://www.ki.is/um-ki/stefna/sidareglur>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Etiske retningslinjer for statstjenesten. Kaupmannahöfn. Sótt af <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Veileder om gaver i tjenesten. Kaupmannahöfn. Sótt af <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Veileder-om-gaver-i-tjenesten/id757296/>
- Kommunesektoren. (2018). Kommunesektorens etikkutvalg. Retrieved August 30, 2018, from <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/kommunesektorens-etikkutvalg/>
- Kommunesektoren. (2018). Etikkutvalget mener. Sótt af <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/kommunesektorens-etikkutvalg/etikkutvalget-mener/>
- Sigurður Kristinnsson. (2018). Eru stjórnsmál í eðli sínu ósiðleg? Um greiningu Páls Skúlasonar á siðferðisvanda íslenskra stjórnsmála. *Hugur*, 30(1).
- Kvalnes, Ø. (2016). *Siðfræði og samfélagsábyrgð*. (Ísl. þýð. Jón Ólafsson). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Landemore, H. (2015). Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 166–191. Sótt af <https://doi.org/10.1111/jopp.12032>
- Landhelgisgæsla Íslands. (2017). Siðareglur Landhelgisgæslu Íslands. Sótt af <http://www.lhg.is/media/starfsmannasvid/Sidareglur-Landhelgisgaeslu-Islands---november-2017.pdf>

- Landlæknisembættið. (2005). Siðareglur lækna. Reykjavík. Sótt af <https://www.landlaeknir.is/gaedi-og-efirlit/heilbrigdisstarfsfolk/starfsleyfi/sidareglur/item13353/>
- Lögmannafélag Íslands. (2015). Siðareglur lögmannna. Reykjavík. Sótt af <https://www.lmfi.is/lmfi/log-og-reglur-um-logmenn/sidareglur-logmanna>
- Magnús Halldórsson. (2018). Forsætisráðherra leggur línurnar í stjórnarskrármálum. *Kjarninn*. Reykjavík. Sótt af <https://kjarninn.is/frettir/2018-01-22-forsaetisradherra-leggur-linurnar-i-stjornarskrarmalum/>
- Mannréttindadómstóll Evrópu. (2016). Dómur í máli Bizottság gegn Ungverjalandi. Strasbourg. Sótt af [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-167828%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-167828%22]%7D)
- Mercier, H., & Sperber, D. (2017). *The enigma of reason*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Moderniseringsstyrelsen. (2017). God adfærd i det offentlige. Kaupmannahöfn. Sótt af https://modst.dk/media/17886/god-adfaerd-i-det-offentlige_web.pdf
- Murtini, F. o.fl. (2018). Trust and its determinants. Evidence from the Trustlab experiment (OECD Statistics Working Papers No. 2018/02). <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/18152031>
- OECD. (2015). Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations. París. Sótt af <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Denmark-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-EN.pdf>
- OECD. (2017). Implementing the OECD anti-Bribery Convention Phase 4 Report Norway. París. Sótt af <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Finland-Phase-4-Report-ENG.pdf>
- OECD. (2017). Government at a Glance 2017. París. Sótt af <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>
- OECD. (2013). Transparency and Integrity in Lobbying. París. Sótt af <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>
- OECD. (2018). Regulatory Policy Outlook 2018 Country profile Iceland. París.
- OECD. (2018). Recommendation of the Council on Public Integrity. París. Sótt af www.edelman.com/trust2017/
- OECD. (2016). Committing to Effective Whistleblower Protection. París: OECD Publishing. Sótt af <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>
- OECD. (2017). Trust and Public Policy. París: OECD Publishing. Sótt af <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- OECD. (2003). Recommendation Of The Council On Guidelines For Managing Conflict Of Interest In The Public Service. Sótt af <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>
- OECD Regulatory Policy Committee. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Sótt af www.oecd.org/regreform
- Arnar Pálsson. (2015). Vinnuhópur um virka og gegnsæja samráðsferla á netinu. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2015/Samantekt-stoduskysla-2015-lokautgafa-16.-juni.pdf>
- Ráðherranefnd Evrópuráðsins. (2002). Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents. Brussel. Sótt af

https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2002-2-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-access-to-official-documents?inheritRedirect=false

Ráðuneyti dómsmála og neytendaverndar Þýskalands. (2009). Bundesbeamten-gesetz. Berlín. Sótt af https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/

Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna. Reykjavík. Sótt af <https://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/>

Ríkisendurskoðun. (2018). Samfélagsmiðlastefna. Sótt af <https://rikisendurskodun.is/um-okkur/stefna/samfelagsmidlastefna/>

Ríkisendurskoðun. (2017). Endurmenntun starfsmanna Stjórnarráðs Íslands. Reykjavík. Sótt af https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2017/10/SU_Endurmenntun_starfsmanna_Stjornarrads_Islands.pdf

Ríkisendurskoðun. (2017). Eftirfylgni: Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Skýrsla til Alþingis. Reykjavík. Sótt af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2017/08/Eftirfylgniskyrsla-Sidareglur-fyrir-starfsfolk-Stjornarrads-Islands.pdf>

Ríkisendurskoðun. (2014). Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands. Skýrsla til Alþingis. Reykjavík. Sótt af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Sidareglur.pdf>

Ríkislögreglustjóri. (2016). Siðareglur lögreglu. Sótt af <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2016/02/Sidareglur-logreglunnar.pdf>

Ríkisstjórn Íslands. (2017). Samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna. Sótt af <https://www.mbl.is/media/96/10196.pdf>

Rothstein, B., & Sorak, N. (2017). Ethical Codes for the Public Administration A Comparative Survey (Working Paper Series 2017:12). Gothenburg. Sótt af https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf

Sænska þingið. (2017). Frågor & svar om ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen. Stokkhólmur. Sótt af <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/arbetet-i-riksdagen/ledamoternas-ekonomiska-villkor/fragor--svar-om-ledamoternas-ekonomiska-villkor/ledamoternas-ataganden-och-ekonomiska-intressen/>

Sænska þingið. (2017). En uppförandekod för ledamöterna i Sveriges riksdag. Stokkhólmur. Sótt af <http://www.riksdagen.se/sv/aktuellt/2016/dec/16/ny-uppforandekod-for-riksdagsledamoter/>

Sænska þingið. (2017). Öka transparensen vad gäller lobbyism i riksdagen. Sótt af https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/oka-transparensen-vad-galler-lobbyism-i-riksdagen_H5022114

Sameinuðu þjóðirnar. (2018). United Nations E-government Survey 2018. New York. Sótt af https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government Survey 2018_FINAL for web.pdf

Schwarzkopf, D. L., & Throstur Olaf Sigurjónsson. (væntanleg 2018). Discursive Control Using Emotion and Economics During a Financial Crisis. Í Þróstur Olaf Sigurjónsson, D. Schwarzkopf, & M. Bryant (ritstj.), *The Return of Trust: Institutions and The Public after The Iceland/le financial crisis* (bls. 29–52). Bingley: Emerald Publishing.

Siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga. (2015). Leiðbeiningar um gerð siðareglna og hlutverk siðanefndar. Sótt af

http://www.samband.is/media/sidareglur/Sidanefnd_2015_AGB.pdf

Siðfræðistofnun. (2016). Starfsemi Siðfræðistofnunar árið 2015. Reykjavík. Sótt af

http://sidfraedi.hi.is/sites/sidfraedi.hi.is/files/jbp3/arskyrsla_2015.pdf

Siðfræðistofnun. (26. maí 2016). Fundargerð. Reykjavík. Sótt af

<http://sidfraedi.hi.is/sites/sidfraedi.hi.is/files/jbp3/fundargerð.mai16.pdf>

Siðfræðistofnun. (2015). Siðareglur starfsstétta. Reykjavík. Sótt af

http://sidfraedi.hi.is/sidareglur_starfsstetta.

Sigrun Ólafsdóttir. (26. október 2017). Er spilling alls staðar? Viðhorf Íslendinga til stjórnmalamanna. Kjarninn. Sótt af <https://kjarninn.is/skodun/2017-10-25-er-spilling-allstadar-vidhorf-islendinga-til-stjornmalamanna/>

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2018). Óbirt rannsókn. Reykjavík.

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, & Guðrún Johnsen. (vætanleg 2018). Public Trust in institutions in pre- and post-crisis iceland (II): institutionalised Mistrust. Í Þróstur Olaf Sigurjónsson, D. Schwarzkopf, & M. Bryant (ritstj.), *The Return of Trust: Institutions and The Public after The Iceland/le financial crisis* (bls. 151–170). Bingley: Emerald Publishing.

Sjöfn Vilhelmsdóttir & Gunnar Helgi Kristinsson. (2018). Political trust in Iceland: Performance or politics? *Stjórnmal og Stjórnsýsla*, 14(1), 211–234.

<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.10>

Statskontoret. (2018). Dilemmabank. Statskontoret. Stokkhólmur. Sótt af

<http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/dilemman2/dilemman>

Stjórnarráð Bretlands. (2015). The Civil Service code. London. Sótt af

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

Stjórnarráð Bretlands. (2018). Ministerial Code. London. Sótt af

<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

Stjórnarráð Íslands. (2018). Opnir reikningar ríkisins. Reykjavík. Sótt af

<http://opnirreikningar.is>

Stjórnarráð Noregs. (2016). Veileder til Karantneloven. Sótt af

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-karantneloven/id2499287/sec1?q=karantneloven#match_0

Stjórnarráð Noregs. (2016). Veileder til karantneloven. Retrieved September 1, 2018, from

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-karantneloven/id2499287/sec1?q=karantneloven#match_0

Stjórnarráð Svíþjóðar. (2018). The Whistleblowing Act (Visselblásarlagen). Sótt af

<https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/2016749-act-on-special-protection-for-workers-against-reprisals-for-whistleblowing-concerning-serious-irregularities/>

Stjórnlagaráð. (2011). Stjórnlagaráðstíðindi. Reykjavík. Sótt af <http://www.stjornlagarad.is>

Stórþingið. (2015). Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantneloven). Sótt af

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-1>

- Stórþingið. (2018). Register for Stortingsrepresentantenes og regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser. Oslo. Sótt af https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/verv_oekonomiske_interesser_register/verv_ok_in_teresser.pdf
- Stórþingið. (2017). Representantforslag om innføring av lobbyregister. Sótt af <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=69788>
- Sunna Karen Sigþórsdóttir. (15. janúar 2016). Stærsta vandamálið að Íslendingar trúir því að á landinu þrífist spilling - Vísir. Visir.is. Sótt af <http://www.visir.is/g/2016160119216/staersta-vandamalid-ad-islendingar-trui-thvi-ad-a-landinu-thrifist-spilling>
- The Local. (10. apríl 2015). No need of whistleblower law. *The Local*. Kaupmannahöfn. Sótt af <https://www.thelocal.dk/20150410/danish-report-no-need-for-whistleblower-law>
- Tómas Bjarnason. (2014). Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnámálanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins. *Íslenska Þjóðfélagið*, 5(2), 19–38. Sótt af <http://www.thjodfelagid.is/index.php/Th/article/view/67>
- Umboðsmaður Alþingis. (22. janúar 2018). Mál nr. 8122/2014. Umboðsmaður Alþingis. Sótt af <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/4344/skoda/mal/>
- Vinnu- og félagsmálaráðuneyti Noregs. (2018). Varsling: verdier og vern. Oslo. Sótt af www.fagbokforlaget.no/offpub
- Vinnuhópur um samfélagsmiðla og upplýsingastefnu Stjórnarráðsins. (2012). Upplýsingastefna Stjórnarráðsins Samfélagsmiðlar. Skýrsla og tillögur til ráðuneytisstjóra. Reykjavík. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/tillogur-vinnuhops-samfelagsmidlar.pdf>
- Vinumálastofnun Noregs. (2017). Arbeidsmiljøloven. Sótt af <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/lover/arbeidsmiljoloen>
- Whitton, H. (2001). Implementing effective ethics standards in government and the civil service. Sótt af <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- Þjóðskrá Íslands. (2017). Samráðsgátt – opið samráð stjórnvalda við almenning. Sótt af <https://samradsgatt.island.is/oll-mal/>
- Þjóðskrá Íslands. (2018). Opin gögn. Sótt af <https://opingogn.is/dataset>
- Þórður Snær Júlíusson. (26. janúar 2018). Auglýsingar ríkisstjórnarinnar kostuðu 2,3 milljónir. *Kjarninn*. Sótt af <https://kjarninn.is/frettir/2016-01-26-auglysingar-rikisstjornarinnar-kostudu-23-milljonir/>
- Þórður Snær Júlíusson. (28. ágúst 2018). Endurgreiðslur vegna aksturs þingmanna á eigin bílum dragast verulega saman. *Kjarninn*. Reykjavík. <https://kjarninn.is/skyring/2018-08-27-endurgreidslur-vegna-aksturs-thingmanna-eigin-bilum-dragast-verulega-saman/>