



Sjö megin skyldur

embattismanna í opinberri stjórnsýslu

Þýðing forsætisráðuneytis á

Syn centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen

Þýðing forsætisráðuneytis á
Syv centrale pligter for embedsmænd
i centraladministrationen — Kodex VII
Finansministeriet, september 2015

Publikationen kan bestilles hos
Moderniseringsstyrelsen
Landgreven 4
1017 København K
Tlf. 3392 8000
E-mail modst@modst.dk

Henvendelser om publikationen kan i øvrigt ske til Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 3392 3333

Publikationen kan hentes på Kodex VII's hjemmeside
www.modst.dk/kodexvii

Omslag: e-Types
Tryk: Rosendahls A/S
ISBN: 978-87-87353-69-4
Oplag: 14.000
Elektronisk publikation
Web: 978-87-87353-70-0

Efnisyfirlit

Inngangur	4
Lýðræðisleg stjórnslá	5
Siðareglur: Sjö megin skyldur	9
I. Lögmæti	12
II. Sannsögli	14
III. Fagmennska	16
IV. Þróun og samvinna	18
V. Ábyrgð og stjórnun	20
VI. Mistök	24
VII. Pólítískt hlutleysi	27
Siðareglurnar og starfið	30
Heimildir	33

Inngangur

Tilgangur þessara siðareglna er að auðvelda embættismönnum¹ og stjórnendum í opinberri stjórnarsýslu að vera meðvitaðir um skyldur sínar. Siðareglurnar lýsa sjö megin skyldum sem þeim ber að virða í störfum sínum fyrir stjórnvöld hvað varðar ráðgjöf og aðstoð sem veitt er ríkisstjórn og ráðherrum.

Fyrir nokkrum árum voru skyldur embættismanna og ábyrgð skilgreind á kerfisbundinn hátt. Vinnuhópur innan Lög- og hagfræðingafélags Danmerkur (DJØF – Danmarks Jurist- og Økonomforbund) undir forystu Lars Nordskov Nielsen birti árið 1993 viðamikla skýrslu um fagleg siðræn gildi í opinberri stjórnarsýslu. Dómsmálaráðuneytið lagði fram skýrslu fyrir Þjóðþingið árið 2001 um tiltekin atriði sem lutu að ráðgjöf og aðstoð embættismanna við ríkisstjórn og ráðherra, sem var í kjölfarið lögð til grundvallar í Þjóðþinginu. Skýrsla sama efnis var gefin út árið 2004. Að auki hafa komið út ýmis lögfræðirit um samstarf embættismanna og ráðherra sem og efni um siðareglur fyrir embættismenn, sjá heimildir á bls. 33.

Þær skyldur sem fjallað hefur verið um í fyrrnefndum ritum eiga enn við um störf embættismanna. Þessar siðareglur byggjast meðal annars á þeim.

Siðareglur þessar fela í sér uppfærða framsetningu á sjö megin skyldum embættismanna í þjónustu stjórnvalda þar sem áhersla er lögð á skyldur þeirra í tengslum við þá ráðgjöf og aðstoð sem þeim er ætlað að veita ríkisstjórn og ráðherrum. Jafnframt miðast umgjörð siðareglanna við stöðu æðstu embættismanna stjórnvalda innan danska stjórnarráðsins og lýðræðisríkisins.

Ráðuneyti og aðrar ríkisstofnanir sinna mikilvægum samfélagslegum verkefnum. Og ráðherrar, Þjóðþingið, fjölmiðlar og borgarar þurfa að geta reitt sig á störf embættismanna.

Embættismenn verða því að vera faglega hæfir og ábyrgðarfullir og leggja metnað í þróun á því sviði sem þeir starfa á. Á milli almennra starfsmanna og stjórnenda þarf að ríkja traust. Mikilvægt er að æðstu stjórnendur ráðuneytanna stuðli að góðum starfsanda og leiðbeini samstarfsmönnum frá degi til dags í ljósi þeirrar skyldu og ábyrgðar sem á þeim hvílir í starfi.

¹ Embættismaður er þýðing á orðinu *embedsmand* sem hefur ekki lagalega skírskotun í dönsku eins og á íslensku. Hugtakið vísar því til starfsmanna í stjórnarsýslu í víðum skilningi, einkum þeirra sem annast faglega ráðgjöf til ráðherra.

Lýðræðisleg stjórnarsýsla

Í því þingræðisfyrirkomulagi sem við búum við í Danmörku er ríkisstjórn og ráðherrum hennar falið framkvæmdarvald og eru ráðherrar ábyrgir gagnvart Þjóðþinginu. Ráðherra er ekki sætt í embætti hafi þingið samþykkt vantrauststillögu á hendur honum. Grundvöllur lýðræðislegs réttar ráðherra er því hjá Þjóðþinginu. Á þeim rétti hvíla heimildir ráðherra til að fara fyrir ráðuneytum. Þeir eru fulltrúar hins lýðræðislega valds.

Embættismenn starfa innan stjórnarsýslunnar undir pólitískri forustu ráðherra sem er í senn æðsti stjórnandi ráðuneytis, situr í ríkisstjórn og ber ábyrgð gagnvart þinginu. Ráðherra hefur stjórnskipulegt vald til að gefa starfsmönnum fyrirmæli sem þeim ber að fylgja.

Embættismönnum ráðuneyta og stofnana ber í stuttu máli skylda til að vera hliðhollir ráðandi ríkisstjórn og veita ráðherrum faglega aðstoð og ráð innan þeirra marka sem lög leyfa.

Embættismenn í ráðuneytum starfa í þágu ráðherra

Embættismenn eru ráðherrum til aðstoðar. Þeir veita ráðherra faglega aðstoð og pólitíska ráðgjöf til að hann geti rækt þær skyldur sem embættið felur í sér. Þeir eru til liðsinnis þegar taka þarf faglega á nýjum pólitískum viðfangsefnum og veita pólitíska og faglega ráðgjöf umræður á þingi, svör við fyrirspurnum frá þinginu, stjórnvaldsákvarðanir, ræður og viðtöl.

Enn fremur ber embættismönnum að sýna ríkisstjórn og ráðherrum hennar hollustu og sinna óskum þeirra. Embættismenn fylgja pólitískri stefnu ráðherrans innan ramma laganna og aðstoða og ráðleggja eftir því.

Hollusta embættismanna á einvörðungu við gagnvart ríkisstjórn og ráðherrum hennar. Það stafar af því að lýðræðislegt þingræðisskipulag byggist á ráðherraræði þar sem ráðherra er ábyrgur gagnvart þinginu. Það væri andstætt lýðræðisskipulaginu ef embættismenn létu til dæmis pólitískar skoðanir sínar um hvað almenningi væri fyrir bestu ráða gerðum sínum, eða ef hollusta þeirra væri ekki við ráðherrann heldur stjórn mála flokka á þingi.

Embættismenn starfa samkvæmt lögum

Ráðherrar eru ekki aðeins ábyrgir gagnvart Þjóðþinginu. Danmörk er réttarríki þar sem ráðherrar bera ábyrgð á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og annarrar löggjafar. Lög um ráðherraábyrgð kveða meðal annars á um að ráðherrar skuli ekki veita Þjóðþinginu rangar eða villandi upplýsingar og við þinglega meðferð mála megi þeir ekki leyndu upplýsingum sem kunna að vera mikilvægar þingmönnum til að taka afstöðu til þeirra.

Af sömu ástæðum verður ráðgjöf og aðstoð embættismanna að vera innan ramma laganna og samhljóða grundvallargildum stjórnarsýslunnar hvað varðar til dæmis fagmennsku og pólitískt hlutleysi. Í því samhengi er vert að vekja athygli á lögum um opinbera stjórnarsýslu, sem er ætlað að verja réttindi borgaranna, og lögum um upplýsingaskyldu stjórnvalda, sem veita almenningi rétt til að rýna starfshætti stjórnvalda og auðvelda fjölmiðlum að miðla upplýsingum til almennings.

Embættismenn verða að virða lýðræðisleg sjónarmið og gegna skyldum sínum af ýtrustu heilindum.

Starfssvið embættismanna

Ráðherra er í forsvari fyrir ráðuneyti sitt og gegnir tveimur aðgreindum hlutverkum og ber embættismönnum að veita ráðherra aðstoð við að rækja bæði þessi hlutverk.

- Ráðherra gegnir pólitísku hlutverki sem slíkur og ber að móta stefnu ríkisstjórnarinnar og fylgja innleiðingu hennar eftir.
- Ráðherra gegnir stjórnarsýslulegu hlutverki er lýtur að því að framfylgja lögum og beita stjórnvaldsheimildum á málefnasviði ráðuneytisins.

Mikilvægt er að ráðherrar og embættismenn séu meðvitaðir um hvaða hlutverki þeir gegna hverju sinni þar sem regluverkið er ólíkt eftir því hvort um ræðir. Stjórnarsýslu-hlutverkið er mun reglubundnara en pólitísk stefnumótun þar sem stjórnarsýslu-hlutverkið felst í að framfylgja og taka ákvarðanir á grundvelli tiltekinnar löggjafar og fjárveitinga auk þess sem virða þarf fjöldann allan af stjórnarsýslureglum.

Embættismenn veita ráðherra faglega aðstoð og pólitíska ráðgjöf í öllum þeim málum sem ráðherra sinnir á vegum ríkisstjórnarinnar. Fagleg aðstoð hefur ávallt verið höfuðviðfangsefni embættismanna. Í árunna rás hefur pólitísk og taktísk ráðgjöf færst í aukana, þ.e. ráðgjöf tengd því hvernig ríkisstjórn nær sem bestum

árangri við að móta, kynna og innleiða stefnu sína. Fagleg aðstoð og pólitísk ráðgjöf er eðlilegur og samþættur hluti þeirrar þjónustu sem embættismenn veita ráðherra.

Á undanförunum árum hefur aukist að embættismenn sjái um hvers konar miðlun og samskipti. Nútímafjölmiðlamenn eru ákafir í umfjöllun sinni um stjórnsmál og störf ráðherra og gera meiri kröfur um skjót og skýr svör um pólitísk málefni og aðgerðir en áður tíðkaðist.

Embættismenn eru einnig stoð og stytta ráðherra við faglegan rekstur stjórnsýslunnar – embættismenn í ráðuneytum undirbúa til dæmis og taka stjórnvaldsákvæðanir í umboði ráðherra, framfylgja þeim eða sinna eftirliti með starfseminni.

Verkefnum embættismanna er stuttlega lýst á næstu síðu.

Verkefni embættismanna á sviði ráðgjafar og aðstoðar við ráðherra

Embættismenn veita ráðherrum faglega aðstoð og pólitíska ráðgjöf. Þau fjölbreytilegu verkefni eru meðal annars:

- Semja frumvörp sem leggja á fyrir þingið.
- Svара munnlegum og skriflegum fyrirspurnum frá þinginu og liðsinna þegar sitja þarf fyrir svörum á fundi þingnefndar.
- Aðstoða ráðherra fyrir umræður þingflokka um stjórnarfrumvörp.
- Veita ráðherra jafnóðum upplýsingar um málefni sem snerta störf hans, þ. á m. það sem betur má fara á málefna sviði ráðuneytisins.
- Aðstoða ráðherra við framsetningu nýrra stefnumála, m.a. með kynningar-efni.
- Liðsinna ráðherra í ríkisstjórnarsamstarfinu, þ. á m. við samhæfingu verkefna milli ráðherra.
- Aðstoða við pólitískar tilkynningar, koma að undirbúningi fyrir rökræður við stjórnarandstöðu og viðtöl um stefnumál ráðherra.
- Koma ákvörðunum ráðherra í framkvæmd, innleiða lög sem samþykkt hafa verið og fylgja því eftir að markmið lagasetningar nái fram að ganga.
- Aðstoða ráðherra fyrir umræður á þingi og umræðufundi eða við önnur tilefni eins og fundi með hagsmunaaðilum.
- Vera til aðstoðar í alþjóðlegum samningaviðræðum og á alþjóðlegum fundum.
- Svара fyrirspurnum frá fjölmiðlum, borgurum, fyrirtækjum o.fl.
- Svара fyrirspurnum frá aðilum á borð við Ríkisendurskoðun og umboðsmann Þjóðþingsins, sem eru liður í eftirlitshlutverki viðkomandi stofnana gagnvart ráðuneytum.
- Hafa umsjón með stjórnsýslumálum með tilliti til löggjafar og fjárveitinga á vegum ráðuneytisins, t.d. í tengslum við opinberar stofnanir, borgara og fyrirtæki.
- Rýna og meta gildandi lög.
- Fundahöld og eftirlit með stofnunum sem heyra undir ráðuneytið.

Sjö megin skyldur

Embættismönnum í opinberri stjórnslu ber að veita ríkisstjórn og ráðherrum hennar faglega ráðgjöf og aðstoð og starfa af heilindum innan ramma laganna.

Góður embættismaður þarf að vera ýmsum hæfileikum gæddur til að geta aðstoðað við hvaðeina og veitt vandaða og faglega ráðgjöf. Hann þarf meðal annars að hafa góða innsýn í mál, vera vel máli farinn, hafa áhuga á þjóðfélagsmálum, bera skynbragð á pólitík og hafa skilning á pólitískri orðræðu, vera frjór í hugsun, með góða dómgreind og ráðagóður þegar taka þarf afstöðu til mála.

Embættismaður gegnir einnig fjölda annarra skyldstarfa sem grundvallast meðal annars á réttarreglum í stjórnskipun okkar.

Síðareglurnar eru sundurliðaðar á eftirfarandi vegu:

- I. Lögmæti.
- II. Sannsögli.
- III. Fagmennska.
- IV. Þróun og samvinna.
- V. Ábyrgð og stjórnun.
- VI. Mistök.
- VII. Pólitískt hlutleysi.

Síðareglurnar hafa afgerandi áhrif á störf innan stjórnslunnar og hvort trúverðugleiki ríkir um störf embættismanna í augum ráðherra, þingmanna, fjölmiðla og borgaranna. Ríkisstjórn og ráðherrar þurfa að geta reitt sig á þá ráðgjöf og aðstoð sem þeim er veitt. Þjóðþingið verður að geta treyst því að þau þingmál sem ráðherra leggur fram séu unnin samkvæmt faglegum kröfum og að allar upplýsingar séu á rökum reistar. Trúmennska við þessar skyldur er einnig mikilvæg fyrir eftirlit Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Þjóðþingsins og að sjálfsögðu fyrir traust almennings á stjórnvöldum.

Embættismenn verða þar af leiðandi allir að þekkja þessar sjö megin skyldur og fara eftir þeim í daglegum störfum sínum.

Markmiðið með síðareglunum er að gefa einfalda og greinargóða lýsingu á því hvað felst í þessum sjö megin skyldum. Það er ekki ætlunin að fara nákvæmlega í saumana á hverju einasta atriði sem gæti komið upp í störfum embættismanna heldur eiga síðareglurnar að vera almennar.

Siðareglurnar sem hér eru settar fram eru hugsaðar fyrir alla embættismenn ráðuneyta og stofnana óháð því hvaða störfum þeir gegna. Í umfjöllun um þær er sjónum þó sérstaklega beint að þeim verkefnum sem embættismenn sinna fyrir ráðherra, þ.e. ráðgjöf og aðstoð. Athyglinni verður því ekki beint að stjórnsýslu og eftirliti á vegum ráðuneytanna og stofnana þeirra og ekki heldur að ríkisrekstri, starfsemi stofnana eða annarra opinberra fyrirtækja.

Siðareglurnar eru fyrir embættismenn almennt. Í stjórnsýslunni eru flest verkefni unnin í samvinnu milli nokkurra starfsmanna sem fjalla síðan um þau við stjórnendur og stjórnendur hver við annan. Hverjum og einum ber að fylgja siðareglunum hvort sem um samstarf er að ræða eða ekki.

Siðareglurnar grundvallast á lýðræðislegu stjórnarfari.

Þungar kvaðir hvíla á embættismönnum þegar þeir aðstoða ráðherra við skyldustörf og almennt séð þar sem þeir starfa ávallt í þágu ráðherra. Þessar kvaðir stafa meðal annars af pólitískri ábyrgð ráðherra gagnvart þinginu og lagaskyldum eins og ráðherraábyrgð o.fl.

Höfuðskylda embættismanna er að starfa innan ramma laganna og halda sannleiksskyldunni í heiðri. Alla jafna vefst hvorugt fyrir þeim en engu að síður er mikilvægt að hafa lagaskyldur og sannleiksskylduna ætíð í huga.

Meginreglan er jafnframt sú að embættismenn veiti aðstoð og ráðgjöf á grundvelli ýtrustu fagmennsku. Framlag þeirra á að vera til þess fallið að stefnumarkandi pólitískar ákvarðanir hvíli á faglegum grunni og að sú ráðgjöf sem ráðherra fær, til að mynda um pólitískar samningaumleitanir eða yfirlýsingar, sé af faglegum toga.

Embættismenn verða þar að auki að vera frjóir í hugsun og geta átt frumkvæðið þegar kemur að pólitískum áherslum ráðherrans, veita mögulegum umbótum innan málaflokka ráðuneytis athygli og vera reiðubúnir að vinna með hlutaðeigandi aðilum innan sem utan ráðuneyta.

Embættismenn verða að sýna hlutleysi í allri ráðgjöf og aðstoð við ráðherra þegar pólitísk mál eða hagsmunamál eru annars vegar svo að seinni tíma ríkisstjórnir og ráðherrar geti treyst ráðgjöf þeirra þegar þar að kemur.

Þessar siðareglur ná aðeins yfir meginskyldurnar

Siðareglur þessar snúast um höfuðskyldur embættismanna innan stjórnsýslunnar þegar þeir sinna störfum fyrir ráðherra. Sjónum er beint að skyldum sem snerta ráðgjöf og aðstoð sem veitt er ríkisstjórn og ráðherrum hennar.

Siðareglurnar eru ekki tæmandi. Hér verður ekki vikið að mörgum grundvallarreglum um opinbera stjórnarhætti sem felast í stjórnsýslulögum og annarri viðeigandi löggjöf, þ. á m. meginreglum stjórnsýsluréttar gagnvart borgurum, fyrirtækjum, félagasamtökum o.fl.

Frekara lesefni með upplýsingum um skyldur opinberra starfsmanna má finna í heimildum á bls. 33. Í ritinu „God adfærd i det offentlige“ (Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, 2007) er fjallað um þagnarskyldu, hagsmunaárekstra, viðtöku gjafa og aukastörf.

I. Lögmæti

Skyldur

Embættismenn fylgja lögum og reglum í einu og öllu. Þeir mega ekki starfa í trássi við stjórnarskrá eða nokkra aðra löggjöf, þ.m.t. Evrópurétt.

Í ríki sem byggist á lögum og reglum er frumskilyrði að allir – ráðherrar og að sjálfsgöðu embættismenn – starfi innan þeirra marka sem lög heimila. Öll ráðgjöf og aðstoð við ráðherra á þar af leiðandi að vera lögum samkvæm.

Opinberu valdi má einungis beita ef fyrir því er lagaheimild. Valdheimildir þurfa að vera nógu traustar til að hægt sé að hefjast handa og fjárveitingar nægar til að standa straum af kostnaðinum. Ákvarðanir þurfa að byggjast á sjónarmiðum sem fram koma í þeirri löggjöf sem liggur til grundvallar hverju sinni.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismenn ganga úr skugga um að frumvörp sem ráðherra leggur fram á þinginu brjóti ekki í bága við stjórnarskrá.
- Embættismenn ganga úr skugga um að frumvörp sem ráðherra leggur fram á Þjóðþinginu brjóti ekki í bága við alþjóðlegar skuldbindingar Danmerkur, þ.m.t. Evrópurétt og mannréttindasáttmála Evrópu. Taki ríkisstjórn þá veigamiklu ákvörðun að leggja fram frumvarp sem svo er háttað um verður það að koma skýrt fram í frumvarpinu eða greinargerð með því.
- Embættismenn tryggja að ákvarðanir sem teknar eru á vegum ráðuneytisins séu í samræmi við lög á því sviði sem um ræðir, þ.m.t. nauðsynlegar heimildir og stjórnarsýslurétt.
- Þegar ráðherra tekur stjórnvaldsákvarðanir þurfa embættismenn að hafa hugfast að um þær gilda sérstakar lagareglur. Það á til dæmis við um mikilvægar stjórnarsýslureglur á borð við óhlutdrægni og bann við ómálefnalegri mismunun.
- Embættismenn veita ekki ráðgjöf sem getur haft lögbrot í för með sér. Þeim ber jafnframt skylda til að vara ráðherra við ef framferði hans stríðir gegn gildandi rétti.
- Hafi ráðherra eða yfirmaður veitt embættismanni fyrirmæli sem augljóslega stríða gegn lögum er honum heimilt að neita að hlíta þeim, sbr. V. kafla um ábyrgð og stjórnun.

Efasemdir geta kviknað ef löggjöf er ekki skýr eða ótvíræð. Slík tilvik geta til dæmis komið upp þegar innleiða þarf tilskipanir Evrópusambandsins og túlkun helstu atriða vefst fyrir mönnum. Þá er brýnt að embættismaður láti ráðherra vita af þeim atriðum sem vafi leikur á um. Ef lagafrumvarp sem lagt er fram á Þjóðþinginu gefur tilefni til að ígrunda betur lagaleg vafamál – til dæmis í sambandi við Evrópurétt – verður að gera grein fyrir þeim í greinargerð með frumvarpinu.

II. Sannsögli

Skyldur

Embættismenn virða sannleiksskylduna. Þeir mega engan þátt eiga í því að ráðherra veiti þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða leyni þingið mikilvægum upplýsingum. Og þeir veita sjálfir ekki rangar eða villandi upplýsingar og koma hvergi nærri ef ráðherra gerist sekur um slíkt.

Embættismönnum ber að vera sannorðir. Það á við um ráðgjöf og aðstoð sem þeir veita ráðherra. Það á einnig við um samskipti þeirra við aðra starfsmenn ráðuneytisins, auk allra samskipta þeirra fyrir hönd ráðuneytisins út á við, við Þjóðþingið, eftirlitsaðila, önnur stjórnvöld og stofnanir, fjölmiðla, fyrirtæki og allan almenning.

Embættismenn leggja sitt af mörkum til að tryggja að ráðherrar ræki skyldur sínar um sannsögli gagnvart Þjóðþinginu. Það er bráðnauðsynlegt Þjóðþinginu svo að treysta megi þeim upplýsingum sem því eru veittar í tengslum við meðferð frumvarpa til dæmis og til þess að þingið geti sinnt eftirlitshlutverki sínu gagnvart framkvæmdarvaldinu. Samkvæmt 6. gr. laga um ráðherraábyrgð ber ráðherra refsíábyrgð ef hann „veitir Þjóðþinginu rangar eða villandi upplýsingar eða, við meðferð máls á þingi, leynir upplýsingum sem miklu skipta fyrir mat þingsins á því“.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismenn mega ekki gefa borgurum rangar eða villandi upplýsingar, hvorki í útgefnu efni frá ráðuneytinu, á vef ráðuneytisins né í fjölmiðlum, og þeir mega ekki heldur eiga hlut að máli ef ráðherra gerir slíkt.
- Embættismenn mega engan þátt eiga í því að ráðherra eða ráðuneyti gefi þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða leyni upplýsingum sem skipta miklu máli fyrir þingið. Þetta á til dæmis við um svör við fyrirspurnum frá þinginu og um frumvörp sem lögð eru fram á þinginu.
- Embættismenn mega ekki veita ráðherra ráðgjöf sem felur í sér brot á sannleiksskyldu, t.d. með því að gefa rangar upplýsingar eða leyna upplýsingum. Enn fremur ber þeim að vara ráðherra við ef hann hyggst aðhafast nokkuð sem leiðir til þess að hann brjóti gegn skyldu sinni að þessu leyti.
- Hafi ráðherra eða yfirmaður veitt embættismanni fyrirmæli um að gefa upplýsingar sem stríða augljóslega gegn skyldu hans til að ástunda sannsögli er honum heimilt að neita að hlíta þeim, sbr. V. kafla um ábyrgð og stjórnun.

Skyldan til að greina satt og rétt frá á meðal annars við um svör við fyrirspurnum frá þinginu því að þau mega á engan hátt vera villandi. Því þarf umfram allt að skilja þau sjónarmið sem búa að baki fyrirspurninni svo að svarið sé veitt á þeim grundvelli. Sé það vandkvæðum bundið skal svarið byggjast á almennri túlkun á orðanna hljóðan í fyrirspurninni.

Sannleiksskyldan felur ekki í sér að ráðherra beri að greina út í hörgul frá öllum málsatvikum í svari við fyrirspurn frá Þjóðþinginu. Til að koma í veg fyrir villandi svar ber embættismönnum að tryggja að engum mikilvægum upplýsingum sé sleppt svo að svarið sé skiljanlegt og varpi ljósi á það mál sem spurt var um.

III. Fagmennska

Skyldur

Embættismenn starfa á grundvelli faglegrar og viðurkenndrar þekkingar. Það má sjá á rökstuðningi fyrir ákvörðunum og öðru sem borið er á bord fyrir almenning, fjölmiðla og Þjóðþing í ræðu og riti.

Sú ráðgjöf og aðstoð sem embættismenn veita ráðherra verður að standast skoðun svo að ráðherrann, Þjóðþingið og aðrir geti treyst því að vinnubrögðin séu til fyrirmyndar.

Ástunda á fagleg vinnubrögð við alls kyns ályktanir þar sem gerð er grein fyrir staðreyndum mála og samhengi þeirra.

Ráðgjöf og aðstoð embættismanna verður að taka mið af faglegum kröfum og þeim viðmiðum sem almennt eru viðurkennd á fagsviðinu. Á sumum sviðum er óumdeilt meðal vísindamanna og annarra sérfræðinga hvað telst faglegt og hvað er rétt eða rangt og þarf fagleg ráðgjöf innan ráðuneyta að vera í samræmi við það. Á öðrum sviðum telst fagmennska öllu fjölþættari og á enn öðrum eru afar skiptar skoðanir á faglegum vinnubrögðum.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismenn upplýsa ráðherra og veita honum faglega ráðgjöf um grundvallaratriði við ákvarðanatöku, t.d. um ný pólitísk málefni eða stjórnvaldsákvarðanir.
- Við ráðgjöf verða embættismenn að sýna fyllstu fagmennsku sem stenst almenn viðurkennd viðmið við mat og greiningu á fagsviðinu, t.d. í tengslum við lögfræðileg álitaefni, efnahagsmál, heilbrigðismál og umhverfismál.
- Embættismenn hafa að leiðarljósi það sem þeir telja faglega rétt þegar þeir aðstoða ráðherra eða miðla af þekkingu sinni, t.d. þegar taka þarf pólitískar ákvarðanir eða svara þarf fyrir eitthvað. Jafnhliða faglegri aðstoð og ráðgjöf liðsinna embættismenn ráðherra svo að hann nái sem bestum árangri við að móta, kynna og innleiða stefnu sína og ríkisstjórnarinnar.
- Embættismenn geta aðstoðað ráðherra við pólitísk málefni, eins og þegar andmæla þarf tillögu frá stjórnarandstöðunni, en þeim ber að forðast að slík svör fái falskt faglegt yfirbragð.
- Embættismenn mega ekki stuðla að því að faglegt mat á pólitísku úrlausnar-efni líti út fyrir að vera eina svarið ef fleiri góðir kostir eru í stöðunni.

Fagleg ráðgjöf og aðstoð mun aldrei verða ráðandi ein og sér í pólitískri stefnumótun. Hvort og hvenær ráðherra kýs að bregðast við máli verður ávallt pólitísk ákvörðun. Það geta einnig komið upp aðstæður þar sem ráðherra tekur pólitíska ákvörðun um að hrinda úr vör aðgerðum á tilteknu sviði.

Ráðuneytin verða að birta aðferðafræði og tölfræðigögn til að þing, almenningur og sérfræðingar utan ráðuneytanna hafi tækifæri til að rýna faglegan grundvöll fyrir pólitískri stefnumótun, t.d. hvað varðar efnahagsmál, heilbrigðismál og umhverfismál. Það auðveldar utanaðkomandi að koma með málefnalega gagnrýni sem getur nýst til að betrumbæta faglega ráðgjöf og aðstoð við ráðherrann, sbr. IV. kafla um þróun og samvinnu. Sams konar gagnsæi verður einnig að einkenna óslitið samráð við fagaðila utan ráðuneytisins um þróun á viðkomandi sviði.

Stór þáttur í starfi embættismanna er að miðla pólitískum stefnumálum o.fl. á skiljanlegan hátt til almennings. Það krefst fagmennsku og hæfni til að skilja og hafa tök á pólitískri orðræðu. Þess konar viðfangsefni hafa minna að gera með nákvæma útlistun á efnahagslegum, lögfræðilegum eða tæknilegum málefnum en mega engan veginn brjóta í bága við kröfur um fagleg vinnubrögð.

IV. Þróun og samvinna

Skyldur

Embættismenn leitast ávallt við að gera betur í allri ráðgjöf og aðstoð við ráðherra. Þeir verða þar af leiðandi að fylgjast með nýjungum og stefna að umbótum og skilvirkni á sínu ábyrgðarsviði, vera móttækilegir fyrir því sem er að gerast úti í heimi og samvinnufúsir.

Í ráðuneytunum er leitast við að bæta í hvívetna ráðgjöf og aðstoð við ráðherra. Ráðuneytin verða að þróast jafnt og þétt með það fyrir augum að ná betri árangri og nýjum markmiðum. Þau verða þess vegna að geta tekið málefnalegri gagnrýni frá umheiminum, sbr. III. kafla um fagmennsku, og vera opin fyrir nýjum hugmyndum annars staðar frá. Embættismenn verða því að vera frjóir í hugsun, t.d. í tengslum við pólitískar áherslur ráðherra eða í ljósi nýrra áskorana og tækifæra.

Vænlegast til árangurs er að ráðuneytin hafi einnig samráð við borgarana, félagsamtök og fyrirtæki, og að þau starfi sem hluti af heildstæðri stjórnarsýslu.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismönnum ber að veita því athygli ef umbóta er þörf á sérsviði þeirra, t.d. með faglegri greiningu á því sem snertir helstu málaflokka ráðuneytisins. Ef eitthvað er öðruvísi en það á að vera innan þessara málaflokka þarf að upplýsa ráðherra um það.
- Embættismenn taka virkan þátt í þróun og nýsköpun á vegum ráðuneytisins, innan þeirra marka sem yfirvaldið setur, í því augnamiði að ná betri árangri og nýjum markmiðum. Þeir verða að afla sér þekkingar, taka hugmyndum annarra fagnandi og vera opnir fyrir nýjum verkferlum og nýstárlegri nálgun við úrlausn verkefna.
- Embættismönnum ber að taka mið af viðhlítandi þekkingu notenda, stofnana, fyrirtækja o.fl. við úrvinnslu mála.
- Þegar embættismenn aðstoða ráðherra eða veita ráðgjöf eiga þeir að leitast við að vinna með öðrum ráðuneytum til að tryggja samhæfð vinnubrögð milli ráðuneyta.
- Við ráðgjöf og aðstoð skulu embættismenn stuðla að því að samræma úrlausnir mála við það sem tíðkast hjá ríki, sveitarfélögum og hreppum svo að afgreiðslan hjá hinu opinbera sé alls staðar sú sama.

V. Ábyrgð og stjórnun

Skyldur

Embættismenn leggja sig fram um að verkefni, stefna og markmið ráðherra og yfirstjórnar nái fram að ganga. Þeir hlíta fyrirmælum yfirmanna sinna svo lengi sem þau eru innan ramma laganna og í þeirra verkahring.

Embættismenn leggja sitt af mörkum til að hrinda ákvörðunum ráðherra í framkvæmd. Ætlast er til að þeir sýni ráðherra þá hollustu. Það felur ekki aðeins í sér að ákvarðanir ráðherra stuðli að breyttu regluverki eða að fjármunum sé varið í sértæk verkefni heldur tryggja embættismenn jafnframt að þær leiði til raunverulegra breytinga. Og þeir þurfa að fylgja því eftir að pólitísk stefnumörkun hafi tilætluð áhrif.

Embættismenn eru skipaðir yfir deildum í ráðuneytum og stofnunum. Þar eru skýr skil á milli verksviðs og ábyrgðar yfirmanna og annarra starfsmanna.

Undir venjulegum kringumstæðum vinna starfsmenn í sameiningu að því að leysa verkefni. Ef menn koma sér ekki saman um niðurstöðu tekur yfirmaður ákvörðun sem starfsmenn fylgja. Starfsmönnum ber alla jafna að fara eftir fyrirmælum yfirmanna sinna. Það stafar af hefðbundnum valdheimildum stjórnenda og umboði þeirra til að gefa fyrirmæli.

Það reynir á ábyrgð stjórnenda á vinnustaðnum ef upp koma fagleg álitamál eða til dæmis aðstæður þar sem vafi leikur á um hvort brotið hafi verið í bága við sannleiksskylduna. Stjórnandi sker úr um slík álitaefni og ber um leið ábyrgð á þeirri ákvörðun lögum samkvæmt.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismenn verða að sýna ábyrgð og vera reiðubúnir að vinna með öðrum við úrlausn verkefna.
- Embættismenn leggja sitt af mörkum til að hrinda ákvörðunum ráðherra og ríkisstjórnar í framkvæmd og fylgja því eftir að tilætluðum árangri verði náð.
- Embættismönnum ber að láta yfirboðara sinn vita ef vafi leikur á um lögmæti aðgerðar, fagmennsku eða hvort gengið sé á svig við sannleiksskylduna svo að hann geti tekið afstöðu til málsins. Ef skiptar skoðanir reynast vera um málið ber embættismanni alla jafna að hlíta úrskurði yfirboðara síns.
- Embættismönnum ber ekki að fylgja fyrirmælum stjórnanda ef í þeim felst augljóst lögbrot eða ef þau eru í trássi við sannleiksskylduna. Krefjist stjórnandinn þess að slíkum fyrirmælum sé fylgt skal embættismaður upplýsa næsta yfirmann um málið og láta um leið hlutaðeigandi stjórnanda vita af því.

Ábyrgð stjórnenda og fyrirmæli

Vafamál

Sjaldnast leikur vafi á um hvort aðgerð stríðir gegn lögum eða gengur á svig við skylduna um sannsögli. Vafaatriði geta þó komið upp. Í slíkum tilvikum þarf að útkljá mál. Við úrskurð þeirra mála þarf að fylgja eftirfarandi reglum:

- Hafi embættismaður efasemdir um mál skal hann vekja athygli yfirboðara síns á því og upplýsa um staðreyndir málsins og við hvað hann setur spurningarmerki.
- Yfirmaður kemst til botns í málinu og sker úr um vafaatriði. Niðurstaðan verður að vera í samræmi við lög og sannleiksskyldu. Yfirmaðurinn getur verið dreginn til ábyrgðar ef síðar kemur í ljós að hann hafi komist að rangri niðurstöðu, t.d. ef dómstólar komast að annarri niðurstöðu.
- Embættismanni ber að hlíta niðurstöðu yfirboðara síns í vafamálum. Það á þó ekki við ef embættismaðurinn hefur ríka ástæðu til að ætla að niðurstaða yfirboðara hans stríði gegn lögum eða sannleiksskyldunni. Við þær aðstæður hefur embættismaðurinn rétt á að láta vita af stöðu mála, en honum ber ekki skylda til þess. Hafi embættismaður upplýst yfirmann um hvernig málum er háttað og gert grein fyrir efasemdum sínum verður hann ekki gerður ábyrgur fyrir að fara eftir fyrirmælum þar að lútandi.

Ábyrgð starfsmanns er hugsuð út frá þessum meginreglum. Yfirmaður sker úr um mál og ber ábyrgð á því að komast að réttri niðurstöðu þegar hún liggur ekki fyrir.

Meginreglurnar snúast því ekki um að hvaða marki sé réttlætanlegt að brjóta gegn lögum eða sannleiksskyldunni þegar vafamál eru annars vegar heldur hver sé til þess bær að taka ákvörðun og beri ábyrgð þegar efasemdir vakna. Sá sem tekur slíka ákvörðun og axlar ábyrgð á henni er embættismaður í stjórnunarstöðu og jafnvel ráðherra.

Þessar meginreglur, sem lúta að lögmæti og sannleiksskyldu, eiga einnig við ef dregið er í efa að fagleg vinnubrögð hafi verið ástunduð.

Brot gegn lögum og sannleiksskyldunni

Ef svo ólíklega vill til að yfirboðari – embættismaður eða ráðherra – gefur fyrirmæli sem stríða augljóslega gegn lögum eða skyldunni um sannsögli ber lægra settum embættismanni að láta vita af því og skal hann þá ekki hlíta fyrirmælunum. Ef embættismaður í þeirri stöðu lætur engan vita á hann á hættu að vera gerður ábyrgur ásamt yfirboðara sínum fyrir að greina ekki satt og rétt frá eða brjóta lög, sbr. Tamílamálið (sjá skýrslu rannsóknarnefndar frá 1993).

VI. Mistök

Skyldur

Yfirstjórn tryggir að á vinnustaðnum sé brugðist við mistökum eins fljótt og auðið er og lært af þeim.

Yfirstjórn á að sjá til þess að starfsandinn sé það góður að allir starfsmenn, þar með taldir stjórnendur, eigi auðvelt með að láta yfirmenn sína vita af mistökum. Yfirmaður metur því næst mistökin og ákveður hvernig bregðast skuli við.

Embættismenn forðast eftir fremsta megni að gera mistök. Þau er þó aldrei hægt að útiloka. Í ráðuneytunum þarf sá háttur að vera á að brugðist sé við mistökum, þau leiðrétt og lærdómur dreginn af þeim. Hafi mistök verið gerð á að viðurkenna þau og reyna ekki að leyna þeim.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismenn sem uppgötva stórvægileg mistök eiga tafarlaust að láta yfirmann sinn vita svo að hægt sé að bregðast við þeim.
- Embættismenn eiga ekki að gera ráð fyrir að aðrir uppgötvu mistökin.
- Embættismenn eiga ekki að leynd mistökum.
- Einkunnarorð embættismanna eru að mistök séu til að læra af þeim svo að forðast megi að endurtaka þau.

Starfsandi þar sem eðlilegt er að láta vita af mistökum til að leiðrétta þau

Það er ekki hægt að koma alfarið í veg fyrir mistök, jafnvel þótt embættismenn leggi sig alla fram. Þau gerast endrum og sinnum á öllum vinnustöðum.

Sumum starfsmönnum finnst erfitt að fara til yfirmannsins og benda á mistök. Það er engu að síður mikilvægt fyrir starfsmanninn, ráðuneytið og ráðherrann að yfirmaðurinn sé upplýstur svo að bregðast megi við mistökunum.

Mistök geta fætt af sér gagnrýni. Staðan versnar þó til muna sé reynt að leyna þeim og aðrir komast á snoðir um þau.

Embættismönnum ber þar af leiðandi skylda til að upplýsa yfirmann sinn um stórvægileg mistök. Og yfirstjórn ráðuneytisins skal sjá til þess að starfsandinn á vinnustaðnum sé þannig að starfsmönnum finnist ekkert mál að benda yfirmönnum á mistök.

VII. Pólítískt hlutleysi

Skyldur

Embættismenn mega ekki taka pólítíska afstöðu til mála í störfum sínum því að þeir verða að vera trúverðugir í augum þeirra sem eiga eftir að sitja í ríkisstjórn síðar meir. Embættismenn veita ekki ráðgjöf og aðstoð í einskærum pólítískum tilgangi.

Embættismenn starfa af heilindum gagnvart sitjandi ráðherra og ríkisstjórn á hverjum tíma og veita faglega sem pólítíska aðstoð og taktíska ráðgjöf. Þeim ber að sýna ráðherra og ríkisstjórn hollustu og veita pólítískum stefnumálum ríkisstjórnarinnar brautargengi. Að sama skapi sýna þeir næsta ráðherra hollustu og annarri ríkisstjórn með ólíka pólítíska stefnu og flokkspólítíska samsetningu. Flokkapólítík á ekki að hafa nein áhrif á embættismannakerfið þar sem fagleg ráðgjöf á að vera óháð því hvaða ríkisstjórn er við völd.

Ábyrgðarhlutverk

- Embættismenn mega ekki láta eigin stjórnmalaskoðanir hafa áhrif á þá ráðgjöf og aðstoð sem þeir veita ráðherra, heldur ber þeim að vinna að stefnumálum ráðherra og ríkisstjórnar af fagmennsku og heilindum.
- Embættismenn aðstoða ráðherra við að rækja pólitískt hlutverk sitt í ríkisstjórn og gagnvart þingi, fjölmiðlum og almenningi. Embættismenn mega hins vegar ekki skipta sér af flokkspólitísku starfi ráðherra, t.d. verkefnum á vegum flokksins eða kosningabaráttu fyrir þing- eða sveitarstjórnarkosningar.
- Hafi verið boðað til þingkosninga mega embættismenn ekki leggja ráðherra, flokki hans eða ríkisstjórn lið í neinu sem tengist kosningabaráttunni, að undanskildu því sem viðkemur þjónustu á borð við bókanir ráðherrans, akstur og þess háttar.
- Ef boðað er til þjóðaratkvæðagreiðslu um lagafrumvarp er eðlilegt að embættismenn veiti ráðgjöf og aðstoði við allt sem viðkemur frumvarpinu og semji jafnvel kynningarefni, en þeir mega ekki skipa sér í fylkingu með eða á móti málinu eða ráðleggja og aðstoða ríkisstjórn og ráðherra hennar í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar á þann hátt að pólitískt hlutleysi þeirra verði dregið í efa.

Pólitískt hlutleysi er ekki krafist á sama hátt af aðstoðarmönnum sem ráðnir eru tímabundið til starfa á kjörtímabili ráðherra. Þeim ber þó að virða sömu skyldur um lögmæti, sannsögli og fagmennsku (sjá hinar meginskyldurnar) og öðrum embættismönnum.

Embættismaður getur haft afskipti af stjórnmalum í einkalífínu og til dæmis verið skráður í stjórnmalaflokk, sbr. ákvæði stjórnarskrár um félagafrelsi og tjáningarfrelsi.

Um nánari lýsingu á tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna vísast til skýrslu nr. 1553/2015 um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna og aðild að uppljóstrunum.

Þegar hlutverk samtinnast

Flokksstarf ráðherra getur samtinnast störfum hans í ríkisstjórn og sem æðsta yfirmanns stjórnsýslunnar. Dæmi um það væri ef ráðherra tæki þátt í flokkspólitískum viðburði um málefni sem heyrði undir málaflokk sem hann færi fyrir í ríkisstjórn. Í slíkum tilvikum geta embættismenn aðstoðað ráðherra við að semja ræðu um efni sem tengist hans málaflokki.

Siðareglurnar og starfið

Meginskyldurnar sjö snúast fyrst og fremst um ráðgjöf og aðstoð embættismanna við ríkisstjórn og ráðherra hennar. Þær eru engu að síður hugsaðar fyrir alla starfsmenn ráðuneyta og stofnana óháð því hvaða störfum þeir gegna.

Talaðu við yfirmann þinn ef þú ert í vafa

Stjórnendur og almennir starfsmenn geta lent í því að vafi leikur á um hvað þeim ber að gera í tilteknu máli eða yfir höfuð. Standi þeir frammi fyrir því eiga þeir að leita til næsta yfirmanns.

Fræðsla innan ráðuneyta

Yfirstjórn ráðuneyta skal sjá til þess að siðareglurnar og meginskyldurnar sjö verði kynntar öllum stjórnendum og almennum starfsmönnum.

Stjórnendur á öllum stjórnunarstigum eiga að vera öðrum til fyrirmyndar og fara eftir siðareglunum og tryggja að aðrir starfsmenn séu fræddir um hvernig best er að haga starfinu í samræmi við þær.

Kynningarfundir eru haldnir í öllum ráðuneytum í tengslum við birtingu siðareglanna. Á þeim fundum verða siðareglurnar kynntar fyrir stjórnendum og öðrum starfsmönnum. Ráðuneytin fylgja reglunum eftir með því að skipuleggja leiðir til að hjálpa stjórnendum og almennum starfsmönnum að tileinka sér þær við dagleg störf.

Ráðuneytin kynna nýliðum siðareglurnar.

Þáttur í frammistöðu- eða árangursmati

Frammistaða stjórnenda og annarra starfsmanna er meðal annars metin í ljósi siðareglanna. Það getur til dæmis verið hluti af reglulegum starfsmannaviðtölum.

Siðareglurnar í reynd

Siðareglunum fylgja dæmi til skýringa á því í hverju skyldurnar felast. Dæmin eru ekki tæmandi heldur varpa þau ljósi á það sem mestu máli skiptir.

Dæmin sem fylgja siðareglunum voru samin í þeim tilgangi að styðja við fræðslu ráðuneytanna um sjö megin skyldur stjórnenda og annarra starfsmanna. Í dæmunum er lýst aðstæðum sem kunna að koma upp og krefjast úrlausnar með hliðsjón af siðareglunum þar sem taka þarf afstöðu til vafaatriða. Dæmunum er ekki ætlað að draga upp mynd af daglegum störfum embættismanna heldur eiga þau að lýsa kringumstæðum þar sem embættismaður er í erfiðri stöðu og veit ekki í hvorn fótinn hann á að stíga.

Gert er ráð fyrir að starfsmenn fjalli um og leysi dæmin til þess að öðlast betri innsýn í hvaða áhrif megin skyldurnar sjö hafa á störf þeirra.

Við öllum dæmunum eru svör sem ráðuneytin geta nýtt sér þegar þau vinna með siðareglurnar.

Fyrirhugað er að bæta fleiri dæmum við til að nota síðar sem kynningarefni fyrir stjórnendur og aðra starfsmenn.

Fastur liður í þjálfun stjórnenda

Siðareglurnar verða fastur liður í fræðslu og þjálfun stjórnenda og annarra starfsmanna ráðuneyta á vegum Miðstöðvar um nútímastjórnarhætti (Moderniseringsstyrelsen).

Brot á siðareglunum

Afleiðingarnar af því að fara ekki eftir siðareglunum miðast við gildandi regluverk.

Það getur leitt til lagalegrar ábyrgðar, þ.e. refsíábyrgðar, áminningar eða annarra viðurlaga í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, ef ekki er farið að tilteknum siðareglum. Það gildir til dæmis um sannleiksskylduna, eins og þegar hefur reynt á. Aðrar skyldur, svo sem þróun og samvinna, snúa fremur að góðum vinnubrögðum starfsmanna eða yfirmanna þeirra og eru því fyrst og fremst mikilvægar í tengslum við mat á frammistöðu eða árangri viðkomandi.

Heimildir

Þessi útgáfa byggist að miklu leyti á efni um gildandi reglur og hefðir í tengslum við ráðgjöf og aðstoð embættismanna við ráðherra. Vísa má til eftirfarandi heimilda:

Betænkning 1354 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Betænkning fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd.

Betænkning 1443 (2004), Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Christensen, Bent (1992), „Lydighedspligt, Loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd”, *Ugeskrift for Retsvæsen* 1992 B, s. 396–402.

Christensen, Jens Peter (1998), Offentligt ansatte chefers ansvar. Finansministeriet.

Christensen, Jens Peter (2002), „Embedsmandsansvaret” i Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle, redigeret af Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegaard; Jens Peter Christensen; Marius Ibsen & Erik Ib Schmidt (1993), Normer for god embedsmandsadfærd? Et debatoplæg, 20. januar 1993.

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), Fagligt etiske principper i offentlig administration. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (Nordskov-Nielsen-rapporten).

Forum for offentlig topledelse (2005), Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1997), *God behandling i det offentlige*.

Justitsministeriet (2001), *Redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, Afgivet til Folketinget den 4. oktober 2001.

Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner (2007), *God adfærd i det offentlige*.