



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um vandaða starfshætti í vísindum
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	4. desember 2018

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Það hefur lengi verið til umræðu á vettvangi vísinda- og tækniráðs og í vísindasamfélaginu hér á landi að styrkja þurfi ramma um siðferðilegar hliðar vísindarannsókna. Annars staðar á Norðurlöndum eru úrræði á grundvelli laga eða stjórnvaldsfyrirmæla til að leysa úr málum þegar upp koma grunsemdir um óvandaða starfshætti í rannsóknum, svo sem uppspuna, falsanir og ritstuld. Með slíkum úrræðum er leitast við að efla vandaða starfshætti í vísindasamfélaginu og traust almennings á vísindum og rannsóknum.

Á alþjóðavettvangi hafa samfélög vísindamanna og háskólar m.a. tekið á þessum málum með því að setja sér siðareglur um vísindarannsóknir. Á samevrópskum vettvangi má til dæmis nefna The European Code of Conduct for Research Integrity (ný útgáfa 2017) sem gefinn er út af ALLEA (All European Academies), evrópskum samtökum háskóla, vísindafélaga og rannsóknastofnana.

Háskólaráð HÍ ályktaði 2006 að félög háskólakennara ásamt Rannís og fleiri samtökum beiti sér fyrir setningu siðareglna um góð vísindaleg vinnubrögð. Vísinda- og tækniráð tók einnig málið upp 2010 og starfshópi á vegum Rannís var falið að móta drög að siðareglum fyrir íslenskt vísindasamfélag. Í því ferli var haft víðtækt samráð við vísindasamfélagið. Niðurstöður lágu fyrir 2011 og höfðu yfirskriftina *Viðmið um vandaða starfshætti og siðferði í vísindum og rannsóknum*. Áhersla var lögð á sjálfseftirlit rannsakenda og stofnana, en jafnframt var lagt til að sett yrði á laggirnar miðlæg nefnd sem hefði eftirlit þeim. Nefndin hefði m.a. það hlutverk að leiðbeina í einstökum málum, að rannsaka mál að eigin frumkvæði eða, ef málum væri vísað til hennar, að úrskurða um alvarleika brota og að fræða og upplýsa, bæði vísindasamfélagið, stjórnvöld og almenning. Lagt var til að samin yrðu sérstök lög um nefndina þar sem hlutverk og valdsvið hennar væri skilgreint.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að tryggja góða vísindalega starfshætti og að siðferðileg viðmið í vísindum séu í heiðri höfð. Það er nauðsynlegt til að hægt sé að meta niðurstöður og áreiðanleika rannsókna og til að skapa traust almennings á gildi þeirra. Áriðandi er að skilgreina helstu viðmið og vandamál sem úrlausnarefninu tilheyrja og skjóta lagastoð undir það starf sem því mun tengjast. Til staðar þarf að vera fastmótaður ferill til að takast á við mál sem kunna að rísa vegna rökstuddra efasemda um að fagleg viðmið hafi verið í heiðri höfð. Dæmi eru um að slík mál hafi komið upp og þá hefur verið bagalegt að ekki væri fyrir hendi neinn aðili sem gæti metið þau hlutlægt á traustum grunni.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Gildandi lög hafa ekki að markmiði að taka á þessu úrlausnarefni. Lög um vísindarannsóknir á heilbrigðisviði, nr. 44/2014, eru grundvöllur að starfi vísindasiðanefndar en starf þeirrar nefndar einskorðast við heilbrigðisrannsóknir á mönnum og fjallar ekki gagnert um almenn siðferðileg

viðmið í vísindum. Kjarninn í þeim lögum er að fyrirfram skuli fá leyfi hjá vísindasiðanefnd og Persónuvernd til tiltekinna rannsókna á heilbrigðisviði. Ekki er að finna nein ákvæði í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 sem gætu átt við á þessu sviði. Í höfundalögum nr. 73/1972 er að finna ákvæði sem lúta að heiðarlegum vinnubrögðum í vísindum. Höfundarréttur að hvers kyns bókmenntaverkum er þar varinn, þ.m.t. að sömdu máli í ræðu og riti. Heimilt er þó að vitna í birt bókmenntaverk ef það er gert í sambandi við vísindi eða öðrum lögmætum tilgangi enda sé tilvitnun innan hæfilegra marka og rétt með efni farið. Lögin taka hins vegar ekki á margs konar öðrum brotum á viðmiðum í vísindastarfi eins og uppspuna eða fölsunum. Í lögum um háskóla nr. 63/2006 segir í 2. gr. a að fræðilegt sjálfstæði dragi ekki úr ábyrgð starfsmanna á að fara að almennum starfsreglum og siðareglum viðkomandi háskóla. Háskólar skuli setja sér siðareglur, m.a. um réttindi og skyldur starfsmanna skv. 1. mgr. Þá skulu háskólar sinna kerfisbundnu eftirliti með gæðum kennslu og rannsókna á grundvelli innra mats skv. 12. gr. Hvorki háskólalögin né reglur mennta- og menningarmálaráðherra nr. 1067/2006 um viðurkenningu háskóla kveða nánar á um viðmið sem rannsóknir þurfa að uppfylla eða úrræði til að bregðast við brotum þar á. Í lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 segir að háskólaráð marki heildarstefnu í kennslu og rannsóknum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er boðuð stórsókn í menntamálum. Þar segir m.a. að skapandi og gagnrýnin hugsun, læsi og þátttaka í lýðræðissamfélagi sé undirstaða íslenska skólakerfisins og að lögð verði rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi. Í Stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2017–2019 er ekki fjallað beint um góða starfshætti í vísindum. Þar er þó tekið fram að vantrausts gæti í garð vísinda og að leita þurfi lausna til að auka traust á sviðinu. Í aðgerðaáætluninni segir: „Mikilvægt er að niðurstöður vísindastarfs og nýsköpunar séu nýttar til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag og að sterkt vísindasamfélag sé hluti af framtíðarsýn íslenskra stjórnvalda. Miðlun rannsókna, tækni og nýsköpunar er því meginforsenda stuðnings við að efla þekkingarstarfsemi í háskólum og atvinnulífinu. Efla þarf fjölbreytta miðlun um vísindi og tækni (t.d. í ritum, á vefsíðum, samfélagsmiðlum og í fjölmiðlum) til að auka skilning á rannsóknum og nýsköpun og mikilvægi þeirra fyrir samfélagið, bæði meðal almennings og stefnumótandi aðila.“ Þar segir jafnframt að Vísinda- og tækniráð muni í samstarfi við háskóla, rannsóknastofnanir og ráðuneyti vinna að gerð áætlunar um hvernig megi efla skilning á rannsóknar- og nýsköpunarstarfi í samfélaginu.

Í fjármálaáætlun 2018–2022 undir málaflokki 7 *Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar* er í þriðja kafla vikið að framtíðarsýn og meginmarkmiðum stjórnvalda. Þar ekki gert ráð fyrir neinum sérstökum aðgerðum sem varða góða starfshætti eða heiðarleika í vísindum. Þó er drepið á það markmið að Ísland verði leiðandi á sviði rannsókna og þekkingar og umhverfi rannsókna og nýsköpunar verði samkeppnishæft á alþjóðavettvangi. Til að svo megi verða er nauðsynlegt að íslenskt vísindasamfélag fylgi erlendu fordæmi og setji sér reglur um vandaða starfshætti. Í kafla framtíðarsýn og meginmarkmið undir málaflokki 21 um háskólastigið er vikið að gæðum í starfsemi háskóla og rannsóknastofnana. Þar segir að mikilvægt sé að stuðla að stofnanamenningu þar sem m.a. gæði og árangur séu í fyrirrúmi. Mikilvægur þáttur í því er að mati starfshópsins að skapa skilyrði þess að góðir starfshættir í vísindum séu ætíð hafðir í heiðri.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Til þess að skapa traust og tiltrú á rannsóknum og vísindum er nauðsynlegt að skerpa á siðferðisgrundvelli málaflokksins. Hið opinbera þarf einnig að fylgja því eftir með því að veita fjármagni í málaflokkinn á fjárlögum. Nauðsynlegt er enn fremur að Vísinda- og tækniráð taki efnið föstum tókum enda mótar ráðið stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Markmið aðgerða stjórnvalda ætti að vera að auka trúverðugleika og vönduð vinnubrögð í vísindarannsóknum hér á landi og stuðla að því að vísindarannsóknir fari fram í samræmi við alþjóðlega viðurkennd siðferðisviðmið á því sviði. Tryggja þarf að rannsóknir standist alþjóðlegan samanburð og séu samkeppnisfærar á alþjóðavettvangi.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Við óbreytt ástand er ekki gert ráð fyrir óháðum aðila sem hefur það hlutverk með höndum að veita álit þegar vafamál koma upp. Ekki verður hægt að takast á við óheiðarleika og misferli í vísindum á gagnsæjan, sanngjarnan og samkvæman hátt. Verði ekkert aðhafst verða aðstæður áfram slíkar að engin fastmótuð og fyrirfram ákveðin úrræði eru til að sannreyna þegar álitamál koma upp hvort farið hafi verið eftir viðurkenndum viðmiðum um fagleg vinnubrögð. Þá verður ekki hægt að ganga að því vísu að góðum starfsháttum og siðferðilegum viðmiðum sé fylgt til hins ýtrasta í íslenskum rannsóknum. Á þeim grunni gætu því niðurstöður íslenskra rannsókna verið dregnar í efa og trúverðugleiki talinn vafasamur. Traust á niðurstöðum yrði minna í kjölfarið og íslenskar vísindarannsóknir gjaldfelldar í alþjóðasamfélaginu.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Rannsóknarstofnanir og fyrirtæki gætu gert með sér samkomulag um að fylgja ætíð viðurkenndum viðmiðum um fagleg vinnubrögð. Þær gætu jafnvel komið sér saman um eina nefnd til að gefa álit í vafamálum. Fyrirfram verður þó að ætla að slík samningsgerð yrði mjög tímafrek. Ekkert liggur heldur fyrir um hvort allar stofnanir og fyrirtæki sem sinna rannsóknum væru tilbúnar til að vera með í slíku samstarfi. Þá myndi slíkt samkomulag ekki ná yfir vísindastarfsemi sem stunduð er utan þeirra stofnana og fyrirtækja. Við slíkt fyrirkomulag er einnig veruleg hættu á hagsmunaaárekstrum sem erfitt getur reynst að leysa úr. Fulltrúar almennings, sem fjármagna rannsóknir að stórum hluta með sköttum og gjöldum, eiga með slíku fyrirkomulagi enga aðkomu að úrlausn mála.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Starfshópurinn hefur skoðað norræna löggjöf til samanburðar. Í Noregi, Danmörku og Finnlandi hefur verið komið á fót einni miðlægrri nefnd á landsvísu með lögum eða reglugerð og tillögur liggja fyrir um að gera slíkt hið sama í Svíþjóð. Í Finnlandi er hlutverk slíkrar nefndar fyrst og fremst fræðsla og ráðgjöf fremur en að hún annist beint úrlausn einstakra vafamála, þótt hún veiti umsögn um þau. Í Noregi gera lög ráð fyrir sérstökum nefndum á hverju vísindasviði og svo einni yfirsettri úrskurðar- og eftirlitsnefnd. Af þessari norrænu nálgun að dæma er skynsamlegast að stefna að því að setja á laggirnar eina miðlæga nefnd. Ekki þykja hins vegar efni til að fara að dæmi Norðmanna og setja jafnframt á laggirnar undirnefndir fyrir hvert vísindasvið. Helgast það meðal annars af því að erfitt gæti reynst að manna margar nefndir á þessu sviði. Kostnaður yrði líkast til einnig meiri en með einni nefnd. Samanburður milli annarra Norðurlanda leiðir einnig í ljós að finnska nefndin hefur frá lagalegu sjónarmiði minnst afgerandi hlutverki að gegna. Hún er þar fyrst og fremst ráðgefandi og leita má eftir umsögn hennar um erfið álitamál, en henni er aldrei skylt að taka tiltekin mál til úrskurðar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Gengið er út frá að samið verði frumvarp til nýrra sérlaga um þetta efni. Ekki verður séð að efnið myndi falla vel inn í nein gildandi lög.

Gert er ráð fyrir að allar vísindarannsóknir og fræðistörf hér á landi eða með rík tengsl við Ísland falli undir verksvið nefndarinnar. Stofnanir og fyrirtæki þar sem slíkar rannsóknir og fræðistörf eru stunduð skulu sjálfar annast grunnathuganir á því hvort vönduðum starfsháttum í vísindum sé fylgt innan sinna vébanda. Þessar stofnanir og fyrirtæki og aðrir hlutaðeigandi munu hins vegar geta vísað málum til hinnar opinberu, miðlægu nefndar ef þörf krefur og þær telja sig þurfa óháð álit á starfsháttum.

Leggja skal áherslu á sjálfsábyrgð og sjálfseftirlit stofnana, fyrirtækja og rannsakenda, að vandamál séu rædd og krufin á vettvangi. Þetta ætti að verða sjálfsgæður þáttur í því að leggja rækt við gæðamenningu (quality culture) í rannsóknum og vísindum.

Verði ekki hægt að leiða mál til lykta í þeirri stofnun eða fyrirtæki þar sem mál koma upp má vísa því til hinnar miðlægu nefndar. Einnig er gert ráð fyrir að hver sem er geti sent inn kvörtun til nefndarinnar og að hún geti tekið mál fyrir að eigin frumkvæði.

Ekki er gert ráð fyrir að útfæra í smáatriðum í lögunum hvað teljist til brota á vönduðum starfsháttum heldur skal vísa til þess sem almennt er viðurkennt sem vandaðir starfshættir og gott siðferði í vísindasamfélaginu. Þó kann að vera rétt að nefna alvarlegustu brotin í dæmaskyni í lögunum sjálfum.

Gert er ráð fyrir að ráðherra, þ.e. mennta- og menningarmálaráðherra, skipi nefndina til fjögurra ára í senn og að í lögunum sé gerð sú krafa að í nefndinni sé á hverjum tíma til staðar þekking á vísindasiðfræði, vísindarannsóknum og lögfræði. Lagt er til að 5 manns eigi fast sæti í nefndinni en að auki geti nefndin gert tillögu til ráðherra um að við úrlausn tiltekins máls komi 1–2 nefndarmenn erlendis frá í stað 1–2 nefndarmanna. Í lögunum verði kveðið á um hverjir tilnefni í nefndina, þ.e. væntanlega samstarfsnefnd háskólastigsins, vísindanefnd og tækninefnd vísinda- og tækniráðs og helstu rannsóknarfyrirtæki. Ráðherra verði heimilað að skipa formann án þess að hann hafi verið sérstaklega tilnefndur.

Gert er ráð fyrir að nefndin fylgi stjórnáskilum í málsmeðferð sinni, meðal annars varðandi andmælarétt og rannsóknarskyldu, en útfæra þarf málsmeðferðarreglur nefndarinnar nánar í reglugerð eða starfsreglum nefndar og í hvaða formi hún birtir niðurstöður. Þegar afmörkuð mál koma til úrlausnar nefndarinnar er gert ráð fyrir að hún geti gefið álit á a) hvort viðurkennd viðmið hafi verið brotin, b) hvort draga eigi birtar niðurstöður til baka og c) hvort merki séu um kerfislegt vandamál í viðkomandi stofnun eða á viðkomandi fræðasviði. Þá verði nefndinni heimilað að vísa málum frá ef þau eru minniháttar, augljóslega ekki á rökum reist eða tenging við Ísland ekki nægileg. Niðurstöðurnar verði sem sagt í formi álits en hafi ekki bein réttarleg áhrif. Ætla verður að neikvætt álit nefndarinnar feli í sér álitshnekki fyrir viðkomandi og veiti þannig nægilegt aðhald. Það er svo sjálfstætt úrlausnarefni hvort opinber fjármögnun rannsókna verði með einhverjum hætti tengd við niðurstöður nefndarinnar.

Ekki er gert ráð fyrir sérstökum ákvæðum um aðgang nefndarinnar að gögnum og byggir það á því að rannsakandi sjái sér hag í því að leggja öll viðeigandi gögn fyrir nefndina. Skoða þarf hins vegar hvort gera eigi ráð fyrir undantekningu frá upplýsingalögum varðandi gögn á meðan mál er til meðferðar hjá nefndinni.

Einnig er gert ráð fyrir að nefndin hafi með höndum hlutverk við að stuðla að umræðu um vandaða starfshætti í vísindum og standa fyrir fræðslu og ráðgjöf um það efni.

Gert er ráð fyrir að í lögunum verði mælt fyrir um lagaskil þannig að hún taki ekki til meðferðar mál þar sem niðurstöður hafa verið birtar fyrir gildistöku laganna.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Um verður að ræða ný sérlög. Til skoðunar þyrfti að koma að breyta heiti vísindasiðanefndar þannig að það endurspegli betur að hún starfar á afmörkuðu sviði. Einnig þarf að skoða hvort ekki sé æskilegt að báðar nefndirnar hafi sameiginlega starfsaðstöðu og starfslíð.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Stjórnáskil, upplýsingalög.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Lögin varða beint háskóla, rannsóknastofnanir og fyrirtæki sem sinna rannsóknum og þá sem þar starfa. Aðrir hagsmunaaðilar eru til dæmis vísinda- og tækniráð, vísindasiðanefnd, ýmis fagfélög vísindamanna og vísindafélög, félög stúdenta og námsmanna, opinberar stofnanir og eftirlitsaðilar.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Þótt frumvarpið verði samið af starfshópi forsætisráðherra og hann muni síðan leggja frumvarpið fram er gert ráð fyrir að lögin falli undir ábyrgðarsvið mennta- og menningarmálaráðherra enda fer sá ráðherra með forræði vísinda og rannsókna.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Nokkurt samráð hefur þegar farið fram á forstigi þessa máls, sbr. lið A1 hér að framan. Víðtækara samráð við hagsmunaaðila er fyrirhugað.

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu og fyrirhugað frumvarp til laga verða birt til kynningar og athugasemda í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Samráð við hagsmunaaðila, sbr. hér að framan, er einnig ráðgert.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

|

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Nei.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

|

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum