



MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Retningslinjer

Etiske retningslinjer for statstjenesten

Moderniseringsdepartementet, 7. september 2005



INNHold

Forord	3
Etiske retningslinjer for statstjenesten	5
1. Generelle bestemmelser	5
2. Lojalitet	7
3. Åpenhet.....	11
4. Tillit til statsforvaltningen.....	15
5. Faglig uavhengighet og objektivitet	21
Forholdet til lov- og regelverk	23

Forord

Etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til statstjenesten. Målet med disse generelle etiske retningslinjene er at alle statsansatte skal være seg dette bevisst. De etiske retningslinjene skal være av overordnet karakter, og er ikke detaljerte regler. De er ment å være generelle rettesnorer som igjen krever refleksjon av den enkelte ansatte. Bestemmelsene som er nedfelt er ikke alltid presise, men angir rettslige standarder.

Retningslinjene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet.

Vi har mange rettsregler (lovfestede og ulovfestede) som har innvirkning på de etiske verdier og normer i statsforvaltningen. De til enhver tid gjeldende etiske normene påvirker utformingen av lover og annet regelverk. Slik sett utfyller retningslinjene de eksisterende rettsreglene. Noen av de gjeldende rettsreglene er nærmere omtalt under punktet "Forholdet til lov- og regelverk".

Retningslinjenes status og lokalt ansvar

Retningslinjene skal gjelde generelt for hele statstjenesten, noe som innebærer at alle statlige forvaltningsorganer er omfattet av disse retningslinjene. Statsforetak og andre statlige selskap og institusjoner må vurdere behovet for å innføre egne etiske retningslinjer.

Moderniseringsdepartementet forutsetter at hver enkelt virksomhet med utgangspunkt i retningslinjene videreutvikler og styrker den etiske bevisstheten blant de ansatte, og slik legger et godt grunnlag for lederes og ansattes muligheter for etisk refleksjon.

Den enkelte virksomhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer tilpasset den enkelte virksomhets behov.

Hensynet til de ansatte og ivaretagelsen av et godt arbeidsmiljø, er omtalt under flere av retningslinjene. Det er viktig at den ansatte blir sikret en faglig og personlig utvikling og at det tas hensyn til den enkeltes behov ved organisering av arbeidet. Hensynet til de ansatte vil fremgå av virksomhetens personalpolitikk, men den enkelte virksomhet må også kunne supplere de generelle etiske retningslinjene på dette området.

Opptreden eller handlinger som bryter med de generelle etiske retningslinjene medfører ikke egne sanksjoner, men brudd på f.eks. habilitetsbestemmelsene vil kunne føre til at et vedtak blir ugyldig. En handling eller unnlatelse i tjenesten

vil kunne bli bedømt som en tjenesteforsømmelse, og kan føre til tjenestelige reaksjoner. Handlinger eller unnlatelser i tjenesten kan også være så grove at de fører til påtale og straffereaksjoner. Klare brudd på lovbestemmelser vil normalt også være brudd på allmenrettslige og forvaltningsetiske retningslinjer.

Selv om en tjenestelig handling eller unnlatelse ikke medfører et direkte brudd på lover eller formelle regler, kan de bli tillagt vekt i en personalsak dersom de innebærer et brudd på etiske retningslinjer. Under forutsetning av at etiske retningslinjer er gjort kjent i virksomheten og for den enkelte, vil brudd på disse retningslinjene være et moment som kan tillegges vekt, f.eks. i en samlet vurdering av vedkommende statsansattes skikkethet eller ved en intern søknad på ny stilling, hvor det er saklig å stille krav om etterlevelse av virksomhetens etiske retningslinjer.

Arbeidsgivere, ledere og ansatte

Staten som arbeidsgiver v/Moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for de etiske retningslinjene og for at disse blir fulgt. Topplederne i departementer og underliggende virksomheter har et særlig ansvar for oppfølging. For det første fordi lederne gjennom ord, handlinger og lederstil har stor innflytelse på kulturen og normene for adferd i organisasjonen. For det andre fordi topplederne selv kan bli satt i situasjoner hvor valg og beslutninger krever etisk refleksjon og klokskap. For det tredje fordi det er toppledernes ansvar å sørge for at hele organisasjonen er seg bevisst de etiske kravene som stilles i virksomheten, og at det umiddelbart blir tatt opp i organisasjonen dersom det skjer brudd på lover og regler eller det utvikler seg en uheldig sedvane og kultur.

Den enkelte ansatte plikter å gjøre seg kjent med de bestemmelser og instruksjoner som til enhver tid gjelder for vedkommendes stilling, og har et personlig ansvar for å følge retningslinjene på beste måte.

Oppbyggingen av dokumentet

I dette dokumentet er retningslinjene satt inn i blå rammer, mens den øvrige teksten er Moderniseringsdepartementets kommentarer til de enkelte bestemmelsene. Innledningsvis under hvert hovedpunkt er det gitt merknader til det sentrale innholdet i hovedpunktet.

I retningslinjene bruker vi generelt begrepet "innbygger", også i de tilfellene det ville være naturlig å benytte begreper som borger, publikum, kunde eller bruker.

Etiske retningslinjer for statstjenesten

1. Generelle bestemmelser

Ansatte i statsforvaltningen skal ledes av både allmenne etiske og forvaltningsetiske verdier og normer. Enhver ansatt har et selvstendig ansvar for å bidra til at virksomhetens tillit og anseelse blir ivaretatt. Statsansatte skal ikke la egne interesser påvirke saksbehandlingen eller arbeidet for øvrig, og heller ikke la hensynet til egen eller virksomhetens bekvemmelighet eller prestisje påvirke handlinger eller avgjørelser.

1.1 Hensynet til innbyggerne

Både som myndighetsutøver, tjenesteyter og forvalter av betydelige samfunnsressurser, plikter statsforvaltningen - og dermed den enkelte ansatte - å ta hensyn til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ.

Kommentarer:

Ved gjennomføring av forvaltningens oppgaver, og i særdeleshet ved utøvelse av forvaltningsmyndighet, vil det ofte måtte foretas en avveining mellom allmenne samfunnshensyn, ivaretagelse av rettsstatsprinsipper for innbyggerne (for eksempel rettsikkerhet) og den enkelte innbyggers saksinteresser. Først og fremst må vi huske på at det er innbyggerne statstjenesten er til for.

Både i myndighetsutøvelse og tjenesteytelse skal enhver statsansatt være hensynfull, vennlig, høflig, korrekt og imøtekommende overfor publikum i så vel skriftlig som muntlig kommunikasjon. Dette gjelder selv om den annen part ikke er det.

All kommunikasjon må utformes på en måte som er lett forståelig for mottakerne.

Alle lov- og forskriftsbestemmelser om taushetsplikt og personvern skal overholdes. Den enkelte statsansatte skal alltid respektere den enkelte innbyggers personlige integritet.

Det er viktig å være oppmerksom på behov, verdier, normer og forventninger hos medlemmer av etniske minoriteter, både i kommunikasjon og ved utforming av vedtak og levering av tjenester.

1.2 Hensynet til statens omdømme

Den enkelte ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte, og slik at det ikke skader statens omdømme.

Kommentarer:

Enten statsansatte opptrer i egen virksomhet, i andre offentlige eller private virksomheter innenlands eller i utlandet, vil vedkommende først og fremst bli oppfattet som en representant for hans/hennes arbeidsgiver, men også for staten som helhet. Dette siste gjelder i særlig grad når vedkommende opptrer i offisielle sammenhenger utenlands eller mottar utenlandske statsborgere på offisielt besøk i Norge. Det er i alle sammenhenger viktig å ha forståelse for andre lands kultur, religion og politiske system. Det vises her for øvrig til punkt 4.5 og 4.6 om mottak av og tilbud om gaver og andre fordeler.

Videre vises til etiske retningslinjer mot kjøp og aksept av seksuelle tjenester (Statens personalhåndbok 2005 pkt. 2.6.11). I disse retningslinjene er det understreket at en ansatt ikke skal oppføre seg på en måte som kan krenke menneskeverd eller som er egnet til å bringe virksomheten eller Norge i miskreditt. Dette innebærer at en ansatt som er på oppdrag for statens regning i Norge eller i utlandet, skal avstå fra kjøp m.v. av seksuelle tjenester.

2. Lojalitet

Lojalitetsplikten er et alminnelig kontraktsrettslig prinsipp, og det følger av arbeidsforholdet at det er en gjensidig lojalitetsplikt mellom arbeidstaker og virksomheten. Arbeidstakers lojalitetsplikt går ut på at arbeidstaker må opptre i samsvar med virksomhetens interesser. Blant annet skal arbeidstaker ikke uberettiget omtale arbeidsgiver eller virksomheten på en negativ måte. Arbeidsgiver skal på sin side sikre at arbeidstakers interesser blir ivaretatt så langt det er mulig, og ledere har et særlig ansvar for å bidra til beskyttelse av arbeidstakere som avdekker og rapporterer kritikkverdige forhold.

2.1 Lydighetsplikt

Statsansatte plikter å følge de rettslige regler og etiske retningslinjer som gjelder for virksomheten, samt å etterkomme pålegg fra overordnede. Lydighetsplikten medfører ikke noen plikt til å følge pålegg om å gjøre noe ulovlig eller uetisk.

Kommentarer:

Det følger av lojalitetsplikten at statsansatte skal reise de nødvendige motforestillinger før en avgjørelse tas, slik at det gjennom saksforberedelsen presenteres et mest mulig fullstendig bilde av de hensyn og verdier som gjør seg gjeldende. Når avgjørelsen er tatt, følger det like klart av lydighetsplikten at avgjørelsen skal iverksettes hurtig og effektivt innenfor de opptrukne rammer, uansett hva de aktuelle statsansatte måtte ha av faglige og politiske oppfatninger om avgjørelsen.

Statsansatte skal ikke bistå administrativt overordnede eller den politiske ledelse i departementene med å gi uriktige eller villedende opplysninger til medier eller allmennheten. Lydighetsplikten medfører ingen plikt for ansatte i sentraladministrasjonen til å utføre oppdrag som ligger utenfor det man vil anse som området for statsrådets embetsgjerning, som f.eks. å utarbeide valgkampmaterieell for den politiske ledelse, eller på annen måte direkte bidra til partipolitiske virksomhet.

Statsansatte skal ikke ha kontakt med Stortingets komitéer eller komitéfraksjoner uten at dette er klarert med overordnet departement, eller initiere at andre handler på vegne av virksomheten. Stortinget og dets komitéer og komitéfraksjoner må likevel kunne høre statsansatte i kraft av deres faglighet og ekspertise, uten at vedkommende fagdepartement må klarere hvilke eksperter Stortinget ønsker å benytte seg av.

Ansattes ytringsfrihet må vurderes i forhold til lojalitetsplikten til virksomheten. Det er viktig at statsansatte lar seg engasjere i en åpen, fri og allsidig dialog om samfunnsspørsmål, men lojalitetsplikten innebærer at en statsansatt vil kunne ha noe

snevrrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder. For å unngå at eventuelle egne uttalelser blir oppfattet som et uttrykk for virksomhetens standpunkter, må en ansatt som uttaler seg innenfor virksomhetens ansvarsområde, alltid understreke at uttalelsene står for egen regning.

2.2 Rapporteringsplikt

Statsansatte plikter å melde fra til arbeidsgiver om forhold hun eller han blir kjent med og som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade, slik at det kan iverksettes tiltak med sikte på å unngå eller begrense tapet eller skaden.

Kommentarer:

Brudd eller begrunnet mistanke om brudd på sikkerhetsbestemmelser eller andre forhold som medfører fare for liv eller helse for ansatte eller befolkningen, er eksempler på handlinger og forhold som skal rapporteres. Det samme gjelder korrupsjon og forbrytelser eller misligheter. Når det gjelder korrupsjon, vil det være særlig viktig at det gis så nøyaktig og utfyllende informasjon som mulig om både giver og mottaker av bestikkelsen, jf. straffeloven § 276 a, 276 b og 276 c. Et alternativ til å varsle internt kan etter omstendighetene være å henvende seg til politiet eller kontroll- eller tilsynsmyndigheter. Dette vil normalt ikke kunne oppfattes som brudd på lojalitetsplikten, jf. pkt. 3.4.

Uttrykket "andre misligheter" indikerer at forholdet må være av en viss alvorlighet, og man må i denne sammenheng ikke oppfordre til at det utvikles en "sladrekultur". Hvordan de ansatte i en virksomhet skal forholde seg til f.eks. kollegaers uheldig opptreden overfor andre kollegaer, klienter eller brukere generelt, er et spørsmål som må avklares gjennom en intern dialog, og eventuelt egne retningslinjer, i den enkelte virksomhet.

Rapportering skal normalt skje til nærmeste leder, som har ansvaret for hvordan saken skal håndteres videre. Hvis den ansatte finner det vanskelig å gå til nærmeste leder, skal rapportering skje til andre overordnede. Se også under pkt. 3.4.

Ledere har et særlig ansvar for at ansatte, som i god tro melder fra om ulovlige eller uetiske forhold eller handlinger, eller begrunnet mistanke om slike, ikke blir utsatt for represalier eller liknende fra arbeidsgivers eller kollegers side.

2.3 Effektivitetsplikt

Statsansatte plikter å bruke og ta vare på statens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte, og skal ikke misbruke eller sløse med statens midler. For å nå de oppsatte målene på en god og effektiv måte, kreves det en avveining mellom effektivitet og ressursbruk, grundighet, kvalitet og god forvaltningsskikk.

Kommentarer:

Begrepet "statens midler" strekker seg selvsagt lenger enn til budsjettmidler, og omfatter alt fra bygninger, biler og maskiner til kontormateriell og elektroniske tjenester. I denne forbindelse kan det være naturlig å vise til at staten har relevante regelverk om reiser, innkjøp og bevertning mv.

Effektivitetsplikten kan ikke vurderes isolert fra andre hensyn som forvaltningen må ta under utøvelsen av sin myndighet. Rask og effektiv produksjon og måloppnåelse må avveies mot kvalitet og grundighet, jf. her forvaltningslovens regler og de uskrevne regler om god forvaltningsskikk. Kravene til effektivitet, grundighet og kvalitet vil kunne variere mellom de forskjellige saksområder. Generelt må vi likevel kunne si at jo mer inngripende et forvaltningsvedtak er for en part eller for en større gruppe, jo større krav må det stilles til grundighet og kvalitet. Effektivitetshensyn må ikke føre til at viktige forvaltningsrettslige prinsipper ikke blir ivaretatt.

Effektivitetsplikten må også ses i sammenheng med intensjonene om et inkluderende arbeidsliv. Ansatte, og særlig ledere, har ansvar for å motvirke utstøting fra arbeidslivet, bygge helsefremmende arbeidsplasser og forebygge stress og utbrenthet.

3. Åpenhet

Statsforvaltningen må utvise åpenhet så vel utad mot innbyggerne som innad i egen virksomhet og mellom de forskjellige forvaltningsgrener. Dette er en nødvendig forutsetning for allmennhetens tillit til statstjenesten, og motvirker klanderverdigg atferd og ukultur. Offentlighet og en åpen diskusjon er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Det er en sammenheng mellom kravet til åpenhet, lojalitet og plikten til å rapportere om uheldige forhold i virksomheten. For å kunne danne seg en helhetlig oppfatning av f.eks. hvor langt rapporteringsplikten går, må det konkrete spørsmålet også vurderes i lys av kravet til åpenhet og lojalitet, noe som vil innebære at de svarene en kommer fram til og de dilemmaene som oppstår, vil variere fra sak til sak.

3.1 Offentlighet

Det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med statens virksomhet, og således kunne få innsikt i hvordan staten skjøtter sine oppgaver.

Kommentarer:

De viktigste lovbestemmelsene her er offentlighetslovens regler om allmennoffentlighet og meroffentlighet. Ikke bare bestemmelsenes ordlyd, men også formålet med bestemmelsene må etterleves. Bestemmelsene bør praktiseres på den mest innsynsvennlige måte. Hensynet til virksomhetens omdømme vil for eksempel ikke være et argument mot offentliggjøring.

3.2 Aktiv opplysningsplikt

Staten har en aktiv opplysningsplikt. Statsansatte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere. I noen sammenhenger vil dette innebære at man uoppfordret skal gi nødvendige opplysninger av betydning for behandling av saken.

Kommentarer:

Den aktive opplysningsplikten tar sikte på å støtte opp om innbyggernes demokratiske deltakelse, så vel som å imøtekomme ulike grupperes behov for informasjon om deres plikter, rettigheter og muligheter. Informasjonen må være både korrekt og tilstrekkelig. Dette innebærer at vesentlige opplysninger ikke må holdes tilbake, verken av bekvemmelighetshensyn eller av andre grunner.

Verken administrativt eller politisk overordnede skal instruere eller oppfordre underordnede til å gi feilaktige eller villedende opplysninger. Det er en rett, og i noen tilfelle følger det også av lojalitetsplikten, at den underordnede skal gjøre den overordnede oppmerksom på dette. I noen tilfelle kan det være riktig for statsansatte å gå utenfor virksomheten med sin kunnskap eller mistanke om uriktige eller villedende opplysninger som har blitt gitt. Se for øvrig pkt. 2.2 om rapportering og 3.4 om varsling.

3.3 Ansattes yringsfrihet

Statsansatte, så vel som alle andre, har en grunnleggende rett til å ytre seg kritisk om statens virksomhet og alle andre forhold.

Kommentarer:

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunnet og den enkelte. Statsansatte omfattes av den samme grunnleggende ytringsfriheten som enhver annen innbygger, jf. Grunnloven 100. Det gjelder også på felter som har direkte tilknytning til virksomheten den statsansatte arbeider i. Av hensyn til allmennhetens krav på innsyn og informasjon, er det viktig at statsansatte med sin sakkunnskap har adgang til å formidle et kritisk og kompetent perspektiv i samfunnsdebatten. Statsansatte må også ha anledning til å uttale seg på deres eget fagfelt, selv om lojalitetsplikten til virksomheten her kan sette noe snevrere grenser for ytringsfriheten. Kvaliteten på den offentlige debatten forringes når de som arbeider konkret med de aktuelle sakene ikke får, eller vil, delta i debatten.

Arbeidsgiveren skal legge til rette for en kultur på arbeidsplassen som sikrer at relevant informasjon – herunder kritiske ytringer – når frem til relevant internt nivå, og som sikrer bred aksept for at ansatte deltar i den offentlige debatt innenfor rammene av et romslig lojalitetsbegrep. Innskrenkning i ytringsfriheten må begrunnes særskilt. Arbeidstakers lojalitetsplikt overfor virksomheten kan være en slik særskilt begrunnelse. Som utgangspunkt kan bare ytringer som kan skade virksomhetens interesser begrenses ut fra hensynet til lojalitetsplikten. Innskrenkningen i den ansattes ytringsfrihet må være både relevant og saklig i det enkelte tilfelle, og innskrenkning må ikke gå lenger enn nødvendig.

Stillingen eller posisjonen til den som uttaler seg vil også være et moment i vurderingen av om en ytring er å anse for brudd på lojalitetsplikten til virksomheten. Jo mer ledende stilling vedkommende har, jo strengere vil lojalitetskravet være. Dersom den som uttaler seg naturlig vil kunne oppfattes som en representant for virksomheten, er det viktig å presisere at uttalelsen står for egen regning. For ansatte i departementene vil det være slik at jo nærmere den ansatte sitter den politiske ledelse, jo større grad av forsiktighet må utøves, slik at ikke embetsverket offentlig gir tilkjennne standpunkter på tvers av egen fagstatsråd.

For ansatte ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner er en del av deres arbeidsoppgaver å bidra til samfunnsdebatten, komme med sakkyndige uttalelser osv. Selv om ansatte også ved disse institusjonene har en lojalitetsplikt, er det en del av deres arbeidsoppgaver å bidra til kritisk debatt. De ansatte har dessuten i kraft av sin stilling forsknings- og formidlingsplikt, og har dermed rett og plikt til å gjøre forskningsresultatene kjent også dersom de strider mot vedtatt politikk.

Selv om det må gjelde visse begrensninger etter lojalitetsplikten, bør statsansatte, på linje med andre samfunnsborgere, oppmuntres til å delta i den offentlige debatt. Selv om virksomheten har utpekt en talsperson, betyr ikke dette at de øvrige ansatte gis munnekurv. Det må imidlertid gå klart frem at den statsansatte ytrer seg på egne vegne og ikke som representant for statstjenesten. Når dette skjer på en forsvarlig måte, må verken arbeidsgiver eller kolleger lage vanskeligheter av noen art for den som offentlig ytrer seg kritisk om statstjenesten generelt eller egen virksomhet spesielt.

Tillitsvalgte står i en særlig stilling i og med at de skal ivareta arbeidstakernes interesser. Dette kan tilsi at det skal mer til før uttalelsene til en tillitsvalgt anses å bryte med lojalitetsplikten i de tilfellene vedkommende opptrer som tillitsvalgt.

3.4 Varsling om kritikkverdige forhold (whistleblowing)

Statsansatte må kunne varsle om kritikkverdige forhold i forvaltningen. Før varsling skjer, bør forholdet være forsøkt tatt opp internt.

Kommentarer:

Prinsippene om åpenhet og innbyggernes kontroll med forvaltningen forutsetter at allmennheten får innsyn i kritikkverdige forhold i forvaltningen. Dette innebærer at statsansatte i noen tilfelle må kunne gi allmennheten faktiske opplysninger om klanderverdige forhold. Som vi har påpekt under punkt 3. Åpenhet, må spørsmålet om adgang til å gi opplysninger til allmennheten også vurderes i lys av hensynene til lojalitet og plikten til å rapportere (innad) om uheldige forhold i virksomheten.

Erfaringer fra Norge og andre land viser at selv om varsling blir applaudert i offentligheten og regnet som en samfunnsnyttig innsats, kan det for varsleren selv innebære en stor belastning, ikke minst i forhold til kolleger og overordnede. Det er derfor viktig å peke på at den som vurderer å varsle om et forhold som hun eller han oppfatter som alvorlig, bør stille seg selv spørsmål bl.a. om hva motivet for varslingen er og om forholdet objektivt sett må vurderes som alvorlig. Den enkelte skal også vurdere om det er mulig å ta opp saken internt. Et alternativ til å gå til media vil kunne være å henvende seg til en offentlig kontroll - eller tilsynsmyndighet med saken, noe som normalt ikke vil kunne oppfattes som brudd på lojalitetsplikten.

Selv om varsling vil kunne innebære en stor belastning for den enkelte, vil introduksjonen av retningslinjer for varsling og vernebestemmelser i arbeidsmiljøloven for dem som varsler, i seg selv kunne bedre rutinene for intern rapportering og sette større fokus på arbeidet med kvalitetsforbedring.

Varslingen må være motivert ut fra et ønske om å forbedre situasjonen på arbeidsplassen, opplyse innbyggerne om forholdene ved virksomheten, eller fremme brukernes, virksomhetens eller samfunnets interesser.

Den ansatte bør normalt ha henvendt seg til sine overordnede før hun eller han går ut offentlig med kritiske opplysninger. Det er imidlertid ikke i alle situasjoner det er mulig å gå til overordnet først. Det kan for eksempel være mistanke om straffbare forhold i ledelsen. I en slik situasjon vil det imidlertid i første omgang som oftest være tilstrekkelig å melde fra til politiet. Uttalelsene bør være holdbare med hensyn til de faktiske forhold. Det vil her være tilstrekkelig om den ansatte har gjort det han eller hun har kunnet for å legge riktige fakta på bordet.

4. Tillit til statsforvaltningen

For å ivareta og styrke befolkningens tillit til statsforvaltningen, er det særlig viktig at de avgjørelsene som tas, ikke blir påvirket av hensyn som er saken uvedkommende.

Våre viktigste regler for å sikre tilliten til den offentlige forvaltning er habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. I tillegg har vi regler om bierverv, karantenebestemmelser ved overgang til annen virksomhet og forbud mot gaver i tjenesten. Samlet sett dekker disse reglene ulike sider ved det å sikre at statsansatte ikke lar seg påvirke av usaklige hensyn, og at statens interesser og tilliten til statsforvaltningen blir ivaretatt.

4.1 Habilitet

Statsansatte skal ikke opptre på en måte som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet.

Kommentarer:

Det vises her til forvaltningslovens § 6 første og annet ledd. I første ledd er det fastsatt at en offentlig tjenestemann er inhabil (ugild) til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak bl.a. når han eller hun selv eller vedkommendes familie er part i saken, og når han eller hun er partsrepresentant for en part i saken.

Det er særlig viktig å være oppmerksom på avveiningen som må foretas etter annet ledd, hvor det fremgår at en tjenestemann er inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Her skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller noen som han eller hun har nær personlig tilknytning til.

Den enkelte har selv ansvaret for å opplyse om egen inhabilitet og tre til side når saken krever det.

Enkelte rollekombinasjoner vil kunne føre til at det oppstår interessekonflikter, eller påstander om dette, og at det stilles spørsmål ved tjenstemannens uavhengighet og integritet. Dette kan f.eks. gjelde hvor statsansatte i sentralforvaltningen sitter i styrer og råd. mv. Det vil derfor være viktig å unngå rollekombinasjoner hvor man ofte vil måtte erklære seg inhabil.

4.2 Ekstraerverv og bierverv

En statsansatt kan ikke inneha ekstraerverv og bierverv, styreverv eller annet lønnet oppdrag som er uforenelige med den statlige arbeidsgivers legitime interesser, eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen.

Det må være åpenhet om statsansattes ekstraerverv og bierverv m.v. som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen.

Kommentarer:

I følge lojalitetsplikten er det tilfeller hvor den ansatte uoppfordret må gi opplysninger om biervervet. Dette gjelder når det kan være tvil om biervervet er forenlig med arbeidsgivers legitime interesser.

Arbeidsgiver kan ikke benytte styringsretten for generelt å pålegge alle arbeidstakere å gi opplysninger om bierverv. Arbeidsgiver kan imidlertid i konkrete tilfeller kreve slike opplysninger dersom det er tvil om arbeidstaker har adgang til å inneha slike bierverv.

En individuell arbeidsavtale kan være hjemmel for at arbeidstaker på kontraktrettslig grunnlag er forpliktet til å gi opplysninger om sitt bierverv.

Det følger av Hovedtariffavtalen i staten pkt. 1.1.4 at statsansatte ikke må ha bistillinger eller andre lønnede oppdrag som hemmer eller sinker deres ordinære arbeid, med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse. Han eller hun kan heller ikke medvirke til illojal konkurranse med den statlige virksomhet hvor vedkommende er ansatt. Statsansatte kan blant annet ikke ta arbeid eller drive ervervsvirksomhet som gjør at vedkommende kan bli inhabil i mer enn sporadiske tilfelle, eller komme i lojalitetskonflikt med den offentlig virksomhet hvor vedkommende er ansatt. Tvilstilfelle bør tas opp med arbeidsgiver i forkant for å unngå vanskeligheter for den ansatte eller arbeidsgiver og for å ivareta den alminnelige tillit til statstjenesten.

Det vises også til administrative bestemmelser om ekstraerverv m.m., jf. Statens personalhåndbok 10.13 (2005).

Når det gjelder oppnevning av statsansatte i styrer og råd m.v., vises det til særlige bestemmelser i Statens personalhåndbok 2005 pkt. 10.14. Her fremgår det at embets- eller tjenestemenn ikke kan oppnevnes, eller foreslås oppnevnt eller velges til styrer, råd m.v., dersom vedkommende er ansatt i et departement eller i sentraladministrasjonen for øvrig, og som sitt saksområde har behandling av klager over avgjørelser truffet av vedkommende virksomhet. Det samme gjelder dersom vedkommende som sitt saksområde har regulering, kontroll eller tilsyn med vedkommende virksomhet eller andre forhold av betydning for virksomheten.

4.3 Overgang til annen virksomhet

Ved overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen er det viktig å sikre at innbyggernes tillit til forvaltningen ikke blir svekket, eller at statens interesser i et forhandlings- eller samhandlingsforhold ikke blir skadelidende. Arbeidsgiver må derfor vurdere om det for enkelte stillinger må innføres en karanteneklausul ved inngåelse av arbeidskontrakten.

Kommentarer:

Det vises her til retningslinjer for karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn ved overgang til ny stilling som trådte i kraft 15. februar 2005. Karantene og/eller saksforbud kan bare ilegges etter en særskilt klausul i arbeidskontrakten. Klausulen skal tas inn ved inngåelse av nye arbeidskontrakter dersom stillingens art er slik at det etter en nærmere vurdering anses påkrevd med en karantene- og/eller saksforbudsperiode når vedkommende skal fratre stillingen.

Hensikten med å innføre regler om karantene og saksforbud er å sikre innbyggernes tillit til at forvaltningen er nøytral og uavhengig i forhold til eksterne aktører, og at statsansatte opptrer objektivt og saklig, og i samsvar med fastsatte regler og normer. Reglene skal også bidra til å avverge risiko for at en bestemt virksomhet, gjennom ansettelse av en tidligere statsansatt, får uberettigede konkurransefortrinn. Dersom arbeidskontrakten ikke inneholder en karanteneklausul, kan arbeidsgiver i stedet, innenfor arbeidsavtalens rammer, omplassere arbeidstaker til en mindre sentral funksjon eller et annet fagfelt i oppsigelsestiden.

4.4 Kontakt med tidligere kolleger

Alle ansatte skal være varsomme med hvordan man behandler sensitive opplysninger. Dette gjelder bl.a. overfor tidligere kolleger, og spesielt dersom de representerer en partsinteresse i forhold hvor staten er beslutningsmyndighet, eller er ansatt i virksomhet som er i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til staten.

Kommentarer:

Som et supplement til bestemmelsene om karantene og saksforbud, er det viktig at de ansatte er varsomme med hvordan sensitive opplysninger behandles.

Tidligere kolleger er bedre kjent med saksfelter og problemstillinger i virksomheten enn befolkningen ellers, og statsansatte må derfor være spesielt bevisst på hvilke opplysninger man deler med disse. Ikke minst gjelder dette de kollegene som har gått over til en virksomhet som står i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til egen

virksomhet, dersom disse kollegene skulle ønske å benytte seg av sitt tidligere kontaktnett.

Dette betyr selvsagt ikke at man skal unngå sosial kontakt med tidligere kolleger.

4.5 Mottak av gaver og andre fordeler

Statsansatte skal ikke, verken for seg selv eller andre, ta imot – eller legge til rette for å motta – gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser eller fordeler som er egnet til, eller som av giveren er ment, å påvirke deres tjenestehandlinger.

Statsansatte må ikke bruke sin stilling til å skaffe seg selv eller andre en urettig fordel. Dette gjelder også i tilfelle hvor disse fordelene ikke vil påvirke deres tjenestehandlinger.

Kommentarer:

Forbudet mot gaver gjelder også for statsansatte på tjenestereise eller oppdrag i utlandet. Dersom særskilte kulturelle forhold eller diplomatiske hensyn gjør at avslag kan virke fornærmende på giver, og således skade den norske statstjenestes interesser, kan en gave eller annen ytelse som ville være uakseptabel i Norge, likevel i visse tilfelle mottas hvis den er i samsvar med lokalt akseptert skikk. Mottakelse av slike gaver eller ytelser må imidlertid overlates til den statsansattes arbeidsgiver ved hjemkomst.

Penger, eller verdier som kan sidestilles med penger, som for eksempel lån, rabatter mv, må aldri mottas, uansett hva som måtte være skikk i vedkommende land.

I forbindelse med sin tjenesteutøvelse vil statsansatte kunne bli invitert til måltider, forestillinger og reiser m.v. Bispising, og i en viss utstrekning også underholdning, vil kunne være naturlige ledd i programmet ved f. eks offisielle besøk i utlandet eller i Norge. Offisielle middager og kulturarrangementer representerer normalt ikke noe problem. Men dersom besøk utenlands eller innenlands skjer som et ledd i forhandlinger om kontrakter eller for å få demonstrert produkter og / eller tjenester, bør som hovedregel alle reise- og oppholdsutgifter dekkes av den virksomhet som sender sine ansatte på tjenestereise.

I noen sammenhenger mottar representanter for statlige virksomheter invitasjoner til sports- eller kulturarrangementer fra leverandører eller fra parter som er i søknads- eller forhandlingsprosesser med virksomheten. Det bør i hvert enkelt tilfelle nøye vurderes om virksomheten bør ta imot slike invitasjoner. Alle utgifter i forbindelse med slike invitasjoner bør, dersom invitasjonene aksepteres, som hovedregel dekkes av virksomheten selv. Invitasjoner fra statlig eide virksomheter og private virksomheter bør i disse sammenhengene behandles likt.

Brudd på korrupsjonsbestemmelsene kan medføre påtale og straff, jf. strl. §§ 276 a-c.

Statens brevhode og logo skal aldri brukes i privat korrespondanse.

4.6 Tilbud om gaver og andre fordeler

Statsansatte skal ikke, som en del av sin tjenesteutøvelse, gi eller tilby gaver eller andre fordeler som er egnet til, eller som er ment å påvirke mottakerens tjenestehandlinger.

Kommentar:

Statsansatte må ikke gi eller tilby noen en gave eller fordel som et ledd i sin tjenesteutøvelse, i den hensikt å påvirke råd eller beslutninger fra mottakeren, f.eks. i forbindelse med kontraktsforhandlinger eller lignende. For statsansatte vil det kunne betegnes som korrupsjon å motta en slik gave eller fordel i kraft av sin stilling. Statsansatte vil også kunne bidra til korrupsjon dersom de i kraft av sin stilling tilbyr noen en slik gave eller fordel, f.eks. for å få gjennomslag i forhandlinger om kjøp eller leveranser av varer eller tjenester. Selv om tilbudet rent faktisk ikke skulle påvirke vedkommendes råd eller beslutninger, vil selve det forhold at en statsansatt har forsøkt å påvirke andre, svekke befolkningens tillit til statstjenesten. Dette vil være uforenlig med gjeldende normer for god forvaltningsskikk. Det vil likevel være anledning til å gi oppmerksomhetsgaver ved statsbesøk, politiske besøk, delegasjonsbesøk og lignende, når gavens størrelse eller verdi er i samsvar med alminnelig høflighetsnormer.

På samme måte vil det være uforenlig med ens stilling som statsansatt å tilby noen en fordel som skal oppfylles på et senere tidspunkt, f.eks. etter at vedkommende har sluttet i den aktuelle virksomheten, så som ansettelse, bonus eller lignende.

Slike handlinger er straffesanksjonert, jf. strl. §§ 276 a-c.

5. Faglig uavhengighet og objektivitet

Faglig uavhengighet må ses i sammenheng med lojalitet og nøytralitet. Kravet til faglig uavhengighet gjelder hele statsforvaltningen, både i forberedelse og avgjørelse av saker, i rådgivning og ved presentasjon av informasjon.

5.1 Faglig uavhengighet

Prinsippet om faglig uavhengighet betyr at statsansatte skal legge sine faglige kunnskaper og sitt faglige skjønn til grunn gjennom hele tjenesteutøvelsen.

Kommentarer:

Det er den faglige kunnskapen og det faglige skjønn som skal være utgangspunktet for de statsansattes arbeid i forvaltningen. Graden av faglig uavhengighet varierer en del i statsforvaltningen med hensyn til formaliseringsgrad, jf. at enkelte etater er mer eller mindre fristilt fra instruksjon fra overordnet nivå, men prinsippet gjelder likevel for alle ansatte i staten. De fleste statsansatte arbeider med forvaltning av vedtatt politikk, og spørsmålet om faglig uavhengighet blir her normalt ikke satt på prøve. De statsansatte må også legge til grunn at de skal kunne arbeide under skiftende politiske regimer.

Prinsippet om faglig uavhengighet innebærer en rett og plikt til å reise faglig begrunnete innvendinger eller motforestillinger til politiske og administrative overordnede synspunkter og til etablert praksis der det måtte være nødvendig. Plikten til å gjøre ledelsen oppmerksom på svakheter i synspunkter eller praksis, kan imidlertid også begrunnes ut fra lojalitetsprinsippet.

Prinsippet om faglig uavhengighet innebærer ikke noen rett til å ignorere standpunkter, beslutninger, praksis mv som den politiske eller administrative ledelse fastholder etter at den underordnede har gitt uttrykk for sine betenkeligheter, med mindre det skulle dreie seg om ulovlige eller uetiske beslutninger mv.

I tilfelle hvor en saksbehandlers faglig velbegrunnete forslag til løsning av en sak blir tilsidesatt til fordel for en løsning som han eller hun mener er faglig uholdbar eller dårlig, har vedkommende rett til å få dette syn gjort kjent i saken (evt. tatt inn i de saksforberedende dokumentene). I departementene finnes det en egen regel om dette. En departementsansatt har, uavhengig av arbeidsformen, plikt og rett til å legge fram sitt syn på en slik måte at det kan bli gjort kjent for departementssjefen (dvs. statsråden), jf. Reglement for departementenes organisering og saksbehandling § 2 nr 3 siste ledd.

Ansatte i departementene møter spesielle utfordringer siden departementene også er sekretariater for politisk ledelse. De ansatte her tjener statsråden i sin rolle både som leder av et departement og som medlem av regjeringen, men ikke som partimedlem. De tilsatte i departementene skal på den ene siden gi faglig holdbare råd til politisk ledelse, uavhengig av hvilken politisk farge som sitter i den politiske ledelsen, samtidig som de skal iverksette vedtatt politikk fattet av den samme politiske ledelse. I andre sammenhenger vil de ansatte kunne opptre i en myndighetsrolle og skal ta stilling til pålegg, tillatelser og klager m.v. i forhold til enkeltindivider. Det er viktig at det i den enkelte virksomhet føres en dialog om hvilke roller virksomheten er satt til å ivareta, hvilke utfordringer disse rollene skaper og hvordan rollene skal ivaretas. En gjennomtenkt rolleforståelse vil kunne være til hjelp for den enkelte ansatte når han eller hun står overfor et etisk dilemma eller en etisk utfordring.

Forholdet til lov- og regelverk

Forvaltningsloven inneholder en rekke saksbehandlingsregler som har etiske aspekter.

Vi har bestemmelser om grundighet i saksbehandlingen, bl.a. at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den enkelte medarbeider skal behandle sakene så raskt og effektivt som mulig. I avveiningen mellom grundighet og hurtighet bør den enkelte virksomhet ha etablert en praksis for hva som er "godt nok" i forhold til de forskjellige sakstyper.

Vi har bestemmelser om varsling av den/de saken gjelder. Denne parten skal gis adgang til å uttale seg om saken før vedtak treffes. Parten er også gitt rett til å klage på forvaltningsvedtak.

Forvaltningsloven har habilitetsregler som har som formål å sikre tilliten til forvaltningen. Dersom det er omstendigheter som kan være egnet til å svekke beslutningstakerens upartiskhet, må vedkommende tre til side.

I tillegg har forvaltningsloven regler om partsøffentlighet, veiledningsplikt og taushetsplikt, og offentlighetsloven har regler om åpenhet og merøffentlighet. Disse reglene legger plikter og rettigheter til forvaltningsorganet og parten, og omsetter dermed viktige etiske prinsipper og holdninger til praktiske handlingsregler.

Ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, som for eksempel læren om myndighetsmisbruk, setter normer for hvordan skjønn skal utøves. Statsansatte skal vurdere alle relevante hensyn, behandle like tilfeller likt, ikke ta utenforliggende eller vilkårlige hensyn og ikke fatte urimelige beslutninger.

I tillegg har vi generelle ulovfestede prinsipper om "god forvaltningsskikk".

Straffeloven har bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel i straffeloven §§ 276 a, b og c. Grov korrupsjon har en strafferamme på inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om et forhold er å anse som grov korrupsjon, skal det blant annet legges vekt på om handlingen er utført av en offentlig tjenestemann eller overfor en offentlig tjenestemann. Ellers har kap. 11 i straffeloven regler om "Forbrydelser i den offentlige Tjeneste".

Det vises i denne sammenheng også til **meneskerettsloven** som gir en rekke internasjonale konvensjoner status som norsk lov, til beskyttelse av meneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

Tjenestemannsloven § 20 og den nye embets- og tjenestemannslov § 2 er også sentrale innenfor dette feltet. Her er bestemmelser om at en statsansatt ikke kan motta en gave, provisjon, tjeneste eller lignende som er egnet til, eller som av givener ment, å påvirke hans eller hennes tjenestlige handlinger.

Arbeidsmiljøloven inneholder bestemmelser som ivaretar liv og helse til den enkelte ansatte og sikrer ivaretagelsen av arbeidsmiljøet. Blant annet har arbeidstakerne en plikt til å underrette arbeidsgiver, verneombud og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere om feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse. Arbeidsgiver og alle ansatte i staten har et felles ansvar for å vise respekt for andre, forebygge helseskader, utvikle et godt arbeidsmiljø, ivareta god kvalitet og sikkerhet i arbeidsutførelsen og sørge for at miljøhensyn blir ivaretatt i den daglige drift. Statstjenesten er avhengig av en god sikkerhetskultur. Alle ansatte i staten plikter å overholde gjeldende sikkerhetsbestemmelser, herunder lokale bestemmelser om IT-sikkerhet og taushetsbelagte opplysninger.

Utgitt av:
Moderniseringsdepartementet
Publikasjonen ligger tilgjengelig på:
www.mod.dep.no
"Lønns- og personalpolitikk", "Etikk og karantene"

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste, Kopi- og distribusjonsservice
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Publikasjonsnummer P-0926
Trykk: E. Sørensen Trykkeri Opplag 26 000. 10/2005