



FORNYINGS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Retningslinjer

Etiske retningslinjer for statstenesta

7. september 2005



INNHALD

Forord.....	3
Etiske retningslinjer for statstenesta.....	5
1. Generelle føresegner	5
2. Lojalitet	7
3. Open forvaltning	11
4. Tillit til statsforvaltninga	15
5. Fagleg integritet og objektivitet.....	21
Forholdet til lov- og regelverk.....	23

Forord

Etisk kvalitet på tenesteyting og myndigheitsutøving er ein føresetnad for at innbyggjarane skal ha tillit til statstenesta. Målet med desse generelle etiske retningslinjene er at alle statstilsette skal vere fullt medvitne om dette. Dei etiske retningslinjene skal vere av overordna karakter, og er ikkje detaljerte reglar. Dei er meint å vere generelle rettesnorar som igjen krev refleksjon av kvar enkelt tilsett. Føresegnene som er nedfelte er ikkje alltid presise, men set opp rettslege standardar.

Retningslinjene har utspring i allmenngyldige etiske verdiar og normer som til dømes at ein skal vere rettferdig, lojal, ærleg, påliteleg, sannferdig og at ein skal behandle andre slik ein sjølv ønskjer å bli behandla.

Vi har mange rettsreglar (lovfesta og ulovfesta) som har innverknad på dei etiske verdiane og normene i statsforvaltninga. Dei etiske normene som gjeld til kvar tid, påverkar korleis lover og anna regelverk blir utforma. Slik sett utfyller retningslinjene dei *eksisterande* rettsreglane. Nokre av dei gjeldande rettsreglane er nærare omtalte under punktet "Forholdet til lov- og regelverk".

Status for retningslinjene og lokalt ansvar

Retningslinjene skal gjelde generelt for heile statstenesta, noko som inneber at dei omfattar alle statlege forvaltningsorgan. Statsføretak og andre statlege selskap og institusjonar må vurdere behovet for å innføre eigne etiske retningslinjer.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet føreset at kvar enkelt verksemd med utgangspunkt i retningslinjene vidareutviklar og styrkjer det etiske medvitnet blant dei tilsette, og slik legg eit godt grunnlag for å gi leiarar og tilsette høve til etisk refleksjon.

Kvar enkelt verksemd må vurdere behovet for å supplere med eigne retningslinjer tilpassa verksemda sitt behov.

At det blir teke omsyn til dei tilsette og til eit godt arbeidsmiljø, er omtalt under fleire av retningslinjene. Det er viktig at den tilsette blir sikra ei fagleg og personleg utvikling og at det blir teke omsyn til kvar enkelt sine behov ved organisering av arbeidet. Omsynet til dei tilsette vil gå fram av personalpolitikken til verksemda, men kvar enkelt verksemd må òg kunne supplere dei generelle etiske retningslinjene på dette området.

Opptreden eller handlingar som bryt med dei generelle etiske retningslinjene fører ikkje til eigne sanksjonar, men brot på f.eks. habilitetsføresegnene vil kunne føre til at eit vedtak blir ugyldig. Ei handling eller neglisjering i tenesta vil kunne bli bedømt

som ei tenesteforsømming, og kan føre til tenestelege reaksjonar. Handlingar eller forsømmingar i tenesta kan også vere så grove at dei fører til påtale og straffereaksjonar. Klare brot på lovføresegner vil normalt også vere brot på allmenne etiske og forvaltnings-etiske retningslinjer.

Sjølv om ei tenestehandling eller -forsømming ikkje fører til eit direkte brot på lover eller formelle reglar, kan det bli lagt vekt på dei i ei personalsak dersom dei inneber eit brot på etiske retningslinjer. Under føresetnad av at etiske retningslinjer er gjort kjende i verksemda, og for kvar enkelt, vil brot på desse retningslinjene vere eit moment som det kan leggast vekt på. Det kan skje t.d. i ei samla vurdering av kor skikka vedkommande statstilsette er eller ved ein intern søknad på ny stilling, der det er sakleg å stille krav om at dei etiske retningslinjene for verksemda skal etterlevast.

Arbeidsgivarar, leiarar og tilsette

Staten som arbeidsgivar v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet har det overordna ansvaret for dei etiske retningslinjene og for at desse blir følgde. Topp-leiarane i departement og underliggjande verksemdar har eit særleg ansvar for å følgje opp. For det første fordi leiarane gjennom ord, handlingar og leiarstil har stor innverknad på kulturen og normene for åtferd i organisasjonen. For det andre fordi toppleiarane sjølve kan bli sette i situasjonar der val og avgjerder krev etisk refleksjon og klokskap. For det tredje fordi det er toppleiarane sitt ansvar å sørge for at heile organisasjonen er full medviten om dei etiske krava som blir stilte i verksemda, og at det med ein gong blir teke opp i organisasjonen dersom det skjer brot på lover og reglar eller det utviklar seg ein uheldig sedvane og kultur.

Kvar enkelt tilsett pliktar å gjere seg kjend med dei føresegnar og instruksar som til kvar tid gjeld for stillinga til vedkommande, og har eit personleg ansvar for å følgje retningslinjene på beste måte.

Oppbygginga av dokumentet

I dette dokumentet er retningslinjene sette inn i grå rammer, mens teksten elles er Fornyings- og administrasjonsdepartementets kommentarar til dei enkelte føresegnene. Innleiingsvis under kvart hovudpunkt er det gitt merknader til det sentrale innhaldet i hovudpunktet.

I retningslinjene nyttar vi generelt omgrepet "innbyggjar", også i dei tilfella det ville vere naturleg å nytte omgrep som borgar, publikum, kunde eller brukar.

Retningslinjene vart fastsette av det tidlegare Moderniseringsdepartementet 7. september 2005.

Etiske retningslinjer for statstenesta

1. Generelle føresegner

Tilsette i statsforvaltninga skal leiast av både allmenntetiske og forvaltningsetiske verdiar og normer. Alle tilsette har eit sjølvstendig ansvar for å medverke til at det blir teke vare på tilliten og omdømmet til verksemda. Statstilsette skal ikkje la egne interesser påverke saksbehandlinga eller arbeidet elles, og heller ikkje la omsynet til sitt eige eller verksemda sitt velvære eller prestisje påverke handlingar eller avgjerder.

1.1 Omsynet til innbyggjarane

Både som myndigheitsutøvar, tenesteytar og forvaltar av vesentlege samfunnsressursar, pliktar statsforvaltninga - og dermed kvar enkelt tilsett - å ta omsyn til innbyggjarane sine interesser, etterstreve likebehandling og opptre med respekt overfor kvart enkelt individ.

Kommentarar:

Når ein skal gjennomføre forvaltningsoppgåver, og særleg når ein skal utøve forvaltningsmyndigheit, vil ein ofte måtte vege mellom allmenne samfunnsomsyn, det å ta vare på rettsstatsprinsipp for innbyggjarane (til dømes rettstryggleik) og saksinteressene til kvar enkelt innbyggjar. Først og fremst må vi hugse på at det er innbyggjarane statstenesta er til for.

Både i myndigheitsutøving og tenesteyting skal ein statstilsett vere omsynsfull, vennleg, høfleg, korrekt og imøtekommande overfor publikum i så vel skriftleg som munnleg kommunikasjon. Dette gjeld sjølv om den andre parten ikkje er det.

All kommunikasjon må utformast på ein måte som er lett forståeleg for mottakarane.

Alle lov- og forskriftsføresegner om teieplikt og personvern skal overhaldast. Den statstilsette skal alltid respektere den personlege integriteten til kvar enkelt innbyggjar.

Det er viktig å vere merksam på behov, verdiar, normer og forventningar hos medlemmer av etniske minoritetar, både i kommunikasjon og ved utforming av vedtak og levering av tenester.

1.2 Omsynet til statens omdømme

Kvar enkelt tilsett pliktar å utføre sine oppgåver og opptre utåt på ein etisk for-svarleg måte, og slik at det ikkje skader statens omdømme.

Kommentarar:

Anten statstilsette opptre i eiga verksemd, i andre offentlege eller private verksemdar innanlands eller i utlandet, vil vedkommande først og fremst bli oppfatta som ein representant for hans/hennar arbeidsgivar, men også for staten som heilskap. Dette siste gjeld i særleg grad når vedkommande opptre i offisielle samanhengar utanlands eller mottek utanlandske statsborgarar på offisielt besøk i Noreg. Det er i alle samanhengar viktig å ha forståing for andre lands kultur, religion og politiske system. Her viser ein elles til punkt 4.5 og 4.6 om mottak av og tilbod om gåver og andre føremoner.

Vidare viser ein til etiske retningslinjer mot kjøp og aksept av seksuelle tenester (Statens personalhandbok 2005 pkt. 2.6.11). I desse retningslinjene er det understreka at ein tilsett ikkje skal oppføre seg på ein måte som kan krenkje menneskeverd eller som er eigna til å bringe verksemda eller Noreg i miskreditt. Dette inneber at ein tilsett som er på oppdrag for statens rekning i Noreg eller i utlandet, skal avstå frå kjøp m.v. av seksuelle tenester.

2. Lojalitet

Lojalitetsplikta er eit alminneleg kontraktsrettsleg prinsipp, og det følgjer av arbeidsforholdet at det er ei gjensidig lojalitetsplikt mellom arbeidstakaren og verksemda. Arbeidstakarens lojalitetsplikt går ut på at arbeidstakaren må opptre i samsvar med verksemdas interesser. Blant anna skal arbeidstakar ikkje utan god grunn omtale arbeidsgivar eller verksemda på ein negativ måte. Arbeidsgivaren skal på si side sikre at arbeidstakaren sine interesser blir varetekne så langt det er mogleg, og leiarar har eit særleg ansvar for å medverke til vern av arbeidstakarar som avdekkjer og rapporterer kritikkverdige forhold.

2.1 Lydnadsplikt

Statstilsette pliktar å følgje dei rettslege reglar og etiske retningslinjer som gjeld for verksemda, samt å etterkomme pålegg frå overordna. Lydnadsplikta medfører ikkje noka plikt til å følgje pålegg om å gjere noko ulovleg eller uetisk.

Kommentarar:

Det følgjer av lojalitetsplikta at statstilsette skal reise dei nødvendige motførestellingar før ei avgjerd blir teken, slik at det gjennom saksførebuinga blir presentert eit mest mogleg fullstendig bilete av dei omsyn og verdiar som gjer seg gjeldande. Når avgjerda er teken, følgjer det like klart av lydnadsplikta at avgjerda skal setjast i verk hurtig og effektivt innanfor dei opptrekte rammene, same kva dei aktuelle statstilsette måtte ha av faglege og politiske oppfatningar om avgjerda.

Statstilsette skal ikkje yte hjelp til administrativt overordna eller den politiske leiinga i departementa med å gi urette eller villeiande opplysningar til media eller ålmenta. Lydnadsplikta medfører inga plikt for tilsette i sentraladministrasjonen til å utføre oppdrag som ligg utanfor det ein vil rekne som området for statsråden si embetsgjerning, som t.d. å utarbeide valkampmateriell for den politiske leiinga, eller på annan måte direkte medverke til partipolitisk verksemd.

Statstilsette skal ikkje ha kontakt med komitear eller komitéfraksjonar i Stortinget utan at dette er klarert med overordna departement, eller initiere at andre handlar på vegne av verksemda. Stortinget og Stortingets komitear og komitéfraksjonar må likevel kunne høyre statstilsette i kraft av deira faglege innsikt og ekspertise, utan at vedkommande fagdepartement må klarere kva for ekspertar Stortinget ønskjer å nytte seg av.

Tilsettes yringsfridom må vurderast i forhold til lojalitetsplikta til verksemda. Det er viktig at statstilsette let seg engasjere i ein open, fri og allsidig dialog om samfunns-spørsmål, men lojalitetsplikta inneber at ein statstilsett vil kunne ha noko snevrare høve til å ytre seg på sitt eige fagfelt enn på andre område. For å unngå at eventuelle eigne

fråsegner blir oppfatta som eit uttrykk for verksemda sine standpunkt, må ein tilsett som uttaler seg innanfor verksemda sitt ansvarsområde, alltid understreke at fråsegnene står for eiga rekning.

2.2 Rapporteringsplikt

Statstilsette pliktar å melde frå til arbeidsgivar om forhold ho eller han blir kjend med og som kan påføre arbeidsgivar, tilsette eller omgivnadene tap eller skade, slik at det kan setjast i verk tiltak med sikte på å unngå eller avgrense tapet eller skaden.

Kommentarar:

Brot eller velgrunna mistanke om brot på tryggleiksføresegner eller andre forhold som fører med seg fare for liv eller helse for tilsette eller befolkninga, er døme på handlingar og forhold som skal rapporterast. Det same gjeld korrupsjon og brotsverk eller misferd. Når det gjeld korrupsjon, vil det vere særleg viktig at ein gir så nøyaktig og utfyllande informasjon som mogleg om både givar og mottakar av mutinga, jf. straffelova § 276 a, 276 b og 276 c. Eit alternativ til å varsle internt kan etter omstenda vere å vende seg til politiet eller kontroll- eller tilsynsmyndigheiter. Dette vil normalt ikkje kunne oppfattast som brot på lojalitetsplikta, jf. pkt. 3.4.

Uttrykket "andre misligheter" indikerer at forholdet må vere av eit visst alvor, og ein må i denne samanheng ikkje oppfordre til at det utviklar seg ein "sladrekultur". Korleis dei tilsette i ei verksemd skal stelle seg til f.eks. at kollegaer opptre uheldig overfor andre kollegaer, klientar eller brukarar generelt, er eit spørsmål som må avklarast gjennom ein intern dialog, og eventuelt eigne retningslinjer, i kvar enkelt verksemd.

Rapportering skal normalt skje til nærmaste leiar, som har ansvaret for korleis saka skal handterast vidare. Viss den tilsette finn det vanskeleg å gå til nærmaste leiar, skal rapportering skje til andre overordna. Sjå også under pkt. 3.4.

Leiarar har et særleg ansvar for at tilsette som i god tru melder frå om ulovlege eller uetiske forhold eller handlingar, eller velgrunna mistanke om slike, ikkje blir utsette for represaliar eller liknande frå arbeidsgivar eller kollegaer.

2.3 Effektivitetsplikt

Statstilsette pliktar å bruke og ta vare på statens ressursar på den mest økonomiske og rasjonelle måte, og skal ikkje misbruke eller sløse med statens midlar. For å nå dei oppsette måla på ein god og effektiv måte, må ein vege mellom effektivitet og ressursbruk, grundig arbeid, kvalitet og god forvaltningsskikk.

Kommentarar:

Omgrepet "statens midlar" strekkjer seg sjølvsagt lenger enn til budsjettmidlar, og omfattar alt frå bygningar, bilar og maskinar til kontormateriell og elektroniske tenester. I denne samanhengen kan det vere naturleg å vise til at staten har relevante regelverk om reiser, innkjøp og bevertning mv.

Effektivitetsplikta kan ikkje vurderast isolert frå andre omsyn som forvaltninga må ta under utøving av si myndigheit. Rask og effektiv produksjon og måloppnåing må vegast mot kvalitet og grundig arbeid, jf. her reglane i forvaltningslova og dei uskrivne reglane om god forvaltningsskikk. Krava til effektivitet, grundigheit og kvalitet vil kunne variere mellom dei ulike saksområda. Generelt må vi likevel kunne seie at jo meir inngripande eit forvaltningsvedtak er for ein part eller for ei større gruppe, jo større krav må det stillast til gjennomarbeiding og kvalitet. Effektivitetsomsyn må ikkje føre til at viktige forvaltningsrettslege prinsipp ikkje blir varetekne.

Effektivitetsplikta må også sjåast i samanheng med intensjonane om eit inkluderande arbeidsliv. Tilsette, og særleg leiingar, har ansvar for å motverke utstøying frå arbeidslivet, bygge helsefremjande arbeidsplassar og førebyggje at arbeidstakarane blir stressa og utbrende.

3. Open forvaltning

Statsforvaltninga må vere open så vel utåt mot innbyggjarane som innåt i eiga verksemd og mellom dei forskjellige forvaltningsgreinene. Dette er ein nødvendig føresetnad for at ålmenta skal ha tillit til statstenesta, og motverkar klanderverdig åtferd og ukultur. Offentlegheit og ein open diskusjon er ein føresetnad for eit velfungerande demokrati. Det er ein samanheng mellom kravet til å vere både open og lojal og plikta til å rapportere om uheldige forhold i verksemda. For å kunne danne seg ei heilskapleg oppfatning av f.eks. kor langt rapporteringsplikta går, må det konkrete spørsmålet også vurderast i lys av kravet til open forvaltning og lojalitet, noko som vil innebere at dei svara ein kjem fram til og dei dilemma som oppstår, vil variere frå sak til sak.

3.1 Offentleg saksbehandling

Forvaltninga skal vere open og gi innsyn, slik at ålmenta kan gjere seg kjend med det staten driv med, og såleis kunne få innsikt i korleis staten skjøttar sine oppgaver.

Kommentarar:

Dei viktigaste lovføresegnene her er reglane i offentleglova om allmennoffentlegheit og meiroffentlegheit. Ikkje berre ordlyden i føresegnene, men òg formålet med føresegnene må etterlevast. Føresegnene bør praktiserast på den mest innsynsvennlege måten. Om-synet til verksemda sitt omdømme vil til dømes ikkje vere eit argument mot offentleg-gjering.

3.2 Aktiv opplysningsplikt

Staten har ei aktiv opplysningsplikt. Statstilsette skal alltid gi korrekte og tilstrekkelege opplysningar, anten det er til andre myndigheiter, selskap, organisasjonar eller innbyggjarar. I nokre samanhengar vil dette innebere at ein uoppmoda skal gi nødvendige opplysningar som kan ha innverknad på behandlinga av saka.

Kommentarar:

Den aktive opplysningsplikta tek sikte på å støtte opp om demokratisk deltaking frå innbyggjarane, så vel som å stette ulike grupper behov for informasjon om deira plikter, rettar og moglegheiter. Informasjonen må vere både korrekt og tilstrekkeleg. Dette inneber at vesentlege opplysningar ikkje må haldast tilbake, fordi det er enklast eller av andre grunnar.

Verken administrativt eller politisk overordna skal instruere eller oppmode underordna om å gi feilaktige eller villeiande opplysningar. Det er ein rett, og i nokre tilfelle følger det også av lojalitetsplikta, at den underordna skal gjere den overordna merksam på dette. I nokre tilfelle kan det vere riktig for statstilsette å gå utanfor verksemda med sin kunnskap eller mistanke om urette eller villeiande opplysningar som har blitt gitt. Sjå elles pkt. 2.2 om rapportering og 3.4 om varsling.

3.3 Tilsettes yringsfridom

Statstilsette, på same vis som alle andre, har ein grunnleggjande rett til å ytre seg kritisk om staten si verksemd og alle andre forhold.

Kommentarar:

Ytringsfridomen er ein grunnleggjande menneskerett som kviler på tungtvegande omsyn til samfunnet og kvar enkelt. Statstilsette er omfatta av den same grunnleggjande yringsfridomen som alle andre innbyggjarar, jf. Grunnlova § 100. Det gjeld også på felt som har direkte tilknytning til verksemda den statstilsette arbeider i. Av omsyn til at ålmenta har krav på innsyn og informasjon, er det viktig at statstilsette med sin sakkunnskap har høve til å formidle eit kritisk og kompetent perspektiv i samfunnsdebatten. Statstilsette må òg ha høve til å uttale seg på sine egne fagfelt, sjølv om lojalitetsplikta til verksemda her kan setje noko snevrare grenser for yringsfridomen. Kvaliteten på den offentlege debatten blir ringare når dei som arbeider konkret med dei aktuelle sakene ikkje får, eller vil, delta i debatten.

Arbeidsgivaren skal leggje til rette for ein kultur på arbeidsplassen som sikrar at relevant informasjon – irekna kritiske ytringar – når fram til relevant internt nivå, og som sikrar brei aksept for at tilsette deltek i den offentlege debatten innanfor rammene av eit romsleg lojalitetsomgrep. Innskrenking i yringsfridomen må grunngiast særskilt. Arbeidstakers lojalitetsplikt overfor verksemda kan vere ei slik særskilt grunngeving. Som utgangspunkt kan berre ytringar som kan skade verksemdas interesser, avgrensast ut frå omsynet til lojalitetsplikta. Innskrenkinga i yringsfridomen til den tilsette må vere både relevant og sakleg i kvart enkelt tilfelle, og innskrenkinga må ikkje gå lenger enn nødvendig.

Stillinga eller posisjonen til den som uttaler seg vil også vere eit moment i vurderinga av om ei ytring er å rekne som for brot på lojalitetsplikta til verksemda. Di meir leiande stilling vedkommande har, di strengare vil lojalitetskravet vere. Dersom den som uttaler seg naturleg vil kunne oppfattast som ein representant for verksemda, er det viktig å presisere at det vedkommande seier står for eiga rekning. For tilsette i departementa vil det vere slik at di nærmare den tilsette sit den politiske leiinga, di meir varsam må ein vere, slik at ikkje embetsverket offentleg gir tilkjenne standpunkt på tvers av sin eigen fagstatsråd.

For tilsette ved universitet, høyskolar og forskingsinstitusjonar er ein del av arbeidsoppgåvene å medverke til samfunnsdebatten, komme med sakkyndige fråsegner osv. Sjølv om tilsette også ved desse institusjonane har ei lojalitetsplikt, er det ein del av deira arbeidsoppgåver å medverke til kritisk debatt. Dei tilsette har dessutan i kraft av si stilling forskings- og formidlingsplikt, og har dermed rett og plikt til å gjere forskingsresultata kjende også dersom dei strir mot vedteken politikk.

Sjølv om det må gjelde visse avgrensingar etter lojalitetsplikta, bør statstilsette, på linje med andre samfunnsborgarar, oppmuntrast til å delta i den offentlege debatten. Sjølv om verksemda har peikt ut ein talsperson, betyr ikkje dette at dei andre tilsette får munnkorg. Det må likevel gå klart fram at den statstilsette ytrar seg på eigne vegner og ikkje som representant for statstenesta. Når dette skjer på ein forsvarleg måte, må verken arbeidsgivar eller kollegaer lage vanskar av nokon art for den som offentleg ytrar seg kritisk om statstenesta generelt eller si eiga verksemd spesielt.

Tillitsvalde står i ei særleg stilling i og med at dei skal ta vare på arbeidstakarane sine interesser. Dette kan tilseie at det skal meir til før ein ser på fråsegnene til ein tillitsvald som brot med lojalitetsplikta i dei tilfella vedkommande opptre som tillitsvald.

3.4 Varsling om kritikkverdige forhold (whistleblowing)

Statstilsette må kunne varsle om kritikkverdige forhold i forvaltninga. Før varsling skjer, bør ein ha prøvd å ta opp forholdet internt.

Kommentarar:

Prinsippa om open saksbehandling og innbyggjaranes kontroll med forvaltninga føreset at ålmenta får innsyn i kritikkverdige forhold i forvaltninga. Dette inneber at statstilsette i nokre tilfelle må kunne gi ålmenta faktiske opplysningar om klanderverdige forhold. Som vi har påpeikt under punkt 3. Open saksbehandling, må spørsmålet om høve til å gi opplysningar til ålmenta også vurderast i lys av omsyna til lojalitet og plikta til å rapportere (innåt) om uheldige forhold i verksemda.

Røynsler frå Noreg og andre land viser at sjølv om varsling blir applaudert i det offentlege rommet og rekna som ein samfunnsnyttig innsats, kan det for varslaren sjølv innebere ei stor belastning, ikkje minst i forhold til kollegaer og overordna. Det er derfor viktig å peike på at den som vurderer å varsle om eit forhold som ho eller han oppfattar som alvorleg, bør stille seg sjølv spørsmål bl.a. om kva motivet for varslinga er og om forholdet objektivt sett må vurderast som alvorleg. Den enkelte skal også vurdere om det er mogleg å ta opp saka internt. Eit alternativ til å gå til media vil kunne vere å vende seg til ein offentleg kontroll- eller tilsynsinstant med saka, noko som normalt ikkje vil kunne oppfattast som brot på lojalitetsplikta.

Sjølvs om varsling vil kunne innebære ei stor belastning for den enkelte, vil introduksjonen av retningslinjer for varsling og verneføresegner i arbeidsmiljølova for dei som varslar, i seg sjølv kunne betre rutineane for intern rapportering og setje større fokus på arbeidet med kvalitetsforbetring.

Varslinga må vere motivert ut frå eit ønske om å forbetre situasjonen på arbeidsplassen, opplyse innbyggjarane om forholda ved verksemda, eller fremje brukarane, verksemda eller samfunnet sine interesser.

Den tilsette bør normalt ha vendt seg til sine overordna før ho eller han går ut offentleg med kritiske opplysningar. Det er likevel ikkje i alle situasjonar det er mogleg å gå til overordna først. Det kan til dømes vere mistanke om straffbare forhold i leiinga. I ein slik situasjon vil det likevel i første omgang som oftast vere tilstrekkeleg å melde frå til politiet. Fråsegnene bør vere haldbare med omsyn til dei faktiske forholda. Det vil her vere tilstrekkeleg om den tilsette har gjort det han eller ho har kunna for å leggje riktige fakta på bordet.

4. Tillit til statsforvaltninga

For å ta vare på og styrkje tilliten til statsforvaltninga i befolkninga, er det særleg viktig at dei avgjerdene som blir tekne, ikkje blir påverka av omsyn som er uvedkommande for saka.

Våre viktigaste reglar for å sikre tilliten til den offentlege forvaltninga er habilitetsreglane i forvaltningslova § 6. I tillegg har vi reglar om bierverv, karanteneføresegner ved overgang til anna verksemd og forbod mot gåver i tenesta. Samla sett dekkjer desse reglane ulike sider ved det å sikre at statstilsette ikkje let seg påverke av usaklege omsyn, og at statens interesser og tilliten til statsforvaltninga blir varetekne.

4.1 Habilitet

Statstilsette skal ikkje opptre på ein måte som er eigna til å svekkje tilliten til at dei er upartiske.

Kommentarar:

Ein viser her til forvaltningslova § 6 første og andre ledd. I første ledd er det fastsett at ein offentleg tenestemann er inhabil (ugild) til å leggje til rette grunnlaget for ei avgjerd eller til å treffe avgjerd i ei forvaltningssak bl.a. når han eller ho sjølv eller familien til vedkommande er part i saka, og når han eller ho er partsrepresentant for ein part i saka.

Det er særleg viktig å vere merksam på avveginga som må gjerast etter andre ledd, der det går fram at ein tenestemann er inhabil når andre særleine forhold ligg føre som er eigna til å svekke tilliten til at han er upartisk. Her skal det blant anna leggjast vekt på om avgjerda i saka kan innebere særleg føremon, tap eller ulempe for tenestemannen sjølv eller nokon som han eller ho har nær personleg tilknytning til.

Kvar enkelt har sjølv ansvaret for å opplyse om sin eigen inhabilitet og tre til side når saka krev det.

Visse rollekombinasjonar vil kunne føre til at det oppstår interessekonfliktar, eller påstandar om dette, og at det blir stilt spørsmål ved tenestemannens sjølvstende og integritet. Dette kan f.eks. gjelde der statstilsette i sentralforvaltninga sit i styre og råd. mv. Det vil derfor vere viktig å unngå rollekombinasjonar der ein ofte vil måtte erklære seg inhabil.

4.2 Ekstraverksemd og biverksemd

Ein statstilsett kan ikkje ha inntektsgivande ekstraverksemd og biverksemd, styreverv eller anna lønt oppdrag som strir mot den statlege arbeidsgivaren sine legitime interesser, eller er eigna til å svekke tilliten til forvaltninga.

Ein må vere open om statstilsettes ekstraverksemd og biverksemd m.v. som kan ha innverknad på tenesteutøving.

Kommentarar:

I følgje lojalitetsplikta er det tilfelle der den tilsette uoppmoda må gi opplysningar om biverksemda. Dette gjeld når det kan vere tvil om biverksemda er i samsvar med dei legitime interessene til arbeidsgivaren.

Arbeidsgivaren kan ikkje nytte styringsretten for generelt å påleggje alle arbeidstakarar å gi opplysningar om biverksemd. Arbeidsgivaren kan likevel i konkrete tilfelle krevje slike opplysningar dersom det er tvil om arbeidstakaren har høve til å ha slike biverksemdar.

Ein individuell arbeidsavtale kan vere heimel for at arbeidstakar på kontraktrettsleg grunnlag er forplikta til å gi opplysningar om si biverksemd.

Det følgjer av Hovudtariffavtalen i staten pkt. 1.1.4 at statstilsette ikkje må ha bistillingar eller andre lønte oppdrag som hemmar eller seinkar det ordinære arbeidet deira, med mindre det ligg føre særskilt pålegg eller løyve. Han eller ho kan heller ikkje medverke til illojal konkurranse med den statlege verksemda der vedkommande er tilsett. Statstilsette kan blant anna ikkje ta arbeid eller drive verksemd som gjer at vedkommande kan bli inhabil i meir enn sporadiske tilfelle, eller komme i lojalitetskonflikt med den offentleg verksemda der vedkommande er tilsett. Tvilstilfelle bør takast opp med arbeidsgivar på førehand for å unngå vanskar for den tilsette eller arbeidsgivaren og for å vareta den alminnelege tilliten til statstenesta.

Ein viser òg til administrative føresegner om ekstraerverv m.m., jf. Statens personalhandbok 10.13 (2005).

Når det gjeld oppnemning av statstilsette i styre og råd m.v., viser ein til særlege føresegner i Statens personalhandbok 2005 pkt. 10.14. Her går det fram at embets- eller tenestemenn ikkje kan bli oppnemnde, eller bli foreslått oppnemnde eller veljast til styre, råd m.v., dersom vedkommande er tilsett i eit departement eller i andre delar av sentraladministrasjonen, og som sitt saksområde har behandling av klager over avgjerder tekne av vedkommande verksemd. Det same gjeld dersom vedkommande som sitt saksområde har regulering, kontroll eller tilsyn med vedkommande verksemd eller andre forhold av innverknad for verksemda.

4.3 Overgang til anna verksemd

Ved overgang til stillingar utanfor statsforvaltninga er det viktig å sikre at innbyggjaranes tillit til forvaltninga ikkje blir svekt, eller at statens interesser i eit forhandlings- eller samhandlingsforhold ikkje lir skade. Arbeidsgivar må derfor vurdere om det for somme stillingar må innførast ein karanteneklausul når ein inngår arbeidskontrakten.

Kommentarar:

Ein viser her til retningslinjer for karantene og saksforbod for embets- og tenestemenn ved overgang til ny stilling som trådde i kraft 15. februar 2005. Karantene og/eller saksforbod kan berre påleggjast etter ein særskild klausul i arbeidskontrakten. Klausulen skal takast inn når ein går inn i nye arbeidskontraktar dersom stillinga er av ein slik art at det etter ei nærmare vurdering blir kravd ein karantene- og/eller saksforbodsperiode når vedkommande skal slutte i stillinga.

Føremålet med å innføre reglar om karantene og saksforbod er å sikre at innbyggjarane har tillit til at forvaltninga er nøytral og uavhengig i forhold til eksterne aktørar, og at statstilsette opptre objektivt og sakleg, og i samsvar med fastsette reglar og normer. Reglane skal òg medverke til å avverje risiko for at ei bestemt verksemd, gjennom tilsetjing av ein tidlegare statstilsett, får urettvise konkurranseføremoner. Dersom arbeidskontrakten ikkje inneheld ein karanteneklausul, kan arbeidsgivar i staden, innanfor dei rammene arbeidsavtalen set, omplassere arbeidstakar til ein mindre sentral funksjon eller eit anna fagfelt i oppseiingstida.

4.4 Kontakt med tidlegare kollegaer

Alle tilsette skal vere varsame med korleis ein behandlar sensitive opplysningar. Dette gjeld bl.a. overfor tidlegare kollegaer, og spesielt dersom dei representerer ei partsinteresse i forhold der staten er avgjerdsmyndigheit, eller er tilsett i verksemd som er i eit samhandlings- eller forhandlingsforhold til staten.

Kommentarar:

Som et supplement til føresegnene om karantene og saksforbod, er det viktig at dei tilsette er varsame med korleis dei behandlar sensitive opplysningar.

Tidlegare kollegaer er betre kjende med sakfelt og problemstillingar i verksemda enn befolkninga elles, og statstilsette må derfor vere spesielt bevisste på kva for opplysningar ein deler med desse. Ikkje minst gjeld dette dei kollegaene som har gått over til ei verksemd som står i eit samhandlings- eller forhandlingsforhold til eins eiga verksemd, dersom desse kollegaene skulle ønskje å nytte seg av sitt tidlegare kontaktnett.

Dette inneber sjølvsagt ikkje at ein skal unngå sosial kontakt med tidlegare kollegaer.

4.5 Mottak av gåver og andre føremoner

Statstilsette skal ikkje, verken for seg sjølv eller andre, ta imot – eller leggje til rette for å ta imot – gåver, reiser, hotellopphald, bevertning, rabattar, lån eller andre ytingar eller føremoner som er eigna til, eller som av givaren er meint, å påverke deira tenestehandlingar.

Statstilsette må ikkje bruke stillinga si til å skaffe seg sjølv eller andre ein urett-komen føremon. Dette gjeld også i tilfelle der desse føremonene ikkje vil påverke deira tenestehandlingar.

Kommentarar:

Forbodet mot gåver gjeld også for statstilsette på tenestereise eller oppdrag i utlandet. Dersom særskilte kulturelle forhold eller diplomatiske omsyn gjer at avslag kan verke fornærmande på givaren, og såleis skade interessene til den norske statstenesta, kan ei gåve eller anna yting som ville vere uakseptabel i Noreg, likevel i visse tilfelle takast imot dersom ho er i samsvar med lokalt akseptert skikk. Slike gåver eller ytingar må likevel overlatast til den statstilsette sin arbeidsgivar ved heimkomsten.

Pengar, eller verdjar som kan sidestillast med pengar, som til dømes lån, rabattar mv, må ein aldri ta imot, same kva som måtte vere skikk i vedkommande land.

I samband med tenesteutøvinga vil statstilsette kunne bli inviterte til måltid, framsyningar og reiser m.v. Servering, og i ein viss mon også underhaldning, vil kunne vere naturlege ledd i programmet ved f. eks offisielle besøk i utlandet eller i Noreg. Offisielle middagar og kulturarrangement utgjer normalt ikkje noko problem. Men dersom besøk utanlands eller innanlands skjer som eit ledd i forhandlingar om kontraktar eller for å få demonstrert produkt og / eller tenester, bør som hovudregel alle reise- og opphaldsutgifter dekkjast av den verksemda som sender sine tilsette på tenestereise.

I nokre samanhengar mottek representantar for statlege verksemder invitasjonar til sports- eller kulturarrangement frå leverandørar eller frå partar somer i søknads- eller forhandlingsprosessar med verksemda. Det bør i kvart enkelt tilfelle nøye vurderast om verksemda bør ta imot slike invitasjonar. Alle utgifter i samband med slike invitasjonar bør, dersom invitasjonane blir aksepterte, som hovudregel dekkjast av verksemda sjølv. Invitasjonar frå statleg eigde verksemder og private verksemder bør i desse samanhengane behandlast likt.

Brot på føresegnene om korrupsjon kan føre med seg påtale og straff, jfr. straffelova §§ 276 a-c.

Statens brevhovud og logo skal aldri brukast i privat korrespondanse.

4.6 Tilbod om gåver og andre føremoner

Statstilsette skal ikkje, som ein del av si tenesteutøving, gi eller tilby gåver eller andre føremoner som er eigna til, eller som er meint å påverke mottakarens tenestehandlingar.

Kommentarar:

Statstilsette må ikkje gi eller tilby nokon ei gåve eller føremon som eit ledd i si tenesteutøving, som har som føremål å påverke råd eller avgjerder frå mottakaren, f.eks. i samband med kontraktforhandlingar eller liknande. For statstilsette vil det kunne reknast som korrupsjon å ta imot ei slik gåve eller føremon i kraft av stillinga ein har. Statstilsette vil også kunne medverke til korrupsjon dersom dei i kraft av si stilling tilbyr nokon ei slik gåve eller føremon, f.eks. for å få gjennomslag i forhandlingar om kjøp eller leveransar av varer eller tenester. Sjølv om tilbodet reint faktisk ikkje skulle påverke vedkommandes råd eller avgjerder, vil sjølve det forholdet at ein statstilsett har prøvd å påverke andre, svekkje tilliten til statstenesta i befolkninga. Dette vil vere i strid med gjeldande normer for god forvaltningskikk. Det vil likevel vere høve til å gi merksemdsgåver ved statsbesøk, politiske besøk, delegasjonsbesøk og liknande, når gåva har ein storleik eller verdi som er i samsvar med alminnelege normer for omtanke og respekt.

På same måte vil det vere i strid med stillinga som statstilsett å tilby nokon ein føremon som skal oppfyllest på eit seinare tidspunkt, f.eks. etter at vedkommande har slutta i den aktuelle verksemda, så som tilsetjing, bonus eller liknande.

Slike handlingar er straffesanksjonerte, jf. strl. §§ 276 a-c.

5. Fagleg integritet og objektivitet

Fagleg integritet må sjåast i samanheng med lojalitet og nøytralitet. Kravet til fagleg integritet og sjølvstende gjeld heile statsforvaltninga, både når ein førebur og avgjer saker, når ein gir råd og når ein presenterer informasjon.

5.1 Fagleg integritet

Prinsippet om fagleg integritet inneber at statstilsette skal leggje sine faglege kunnskapar og sitt faglege skjønn til grunn gjennom heile tenesteutøvinga.

Kommentarar:

Det er den faglege kunnskapen og det faglege skjønnet som skal vere utgangspunktet for dei statstilsettes arbeid i forvaltninga. Graden av fagleg sjølvstende varierer ein del i statsforvaltninga med omsyn til formaliseringsgrad, jf. at somme etatar er meir eller mindre fristilde frå instruksjon frå overordna nivå, men prinsippet gjeld likevel for alle tilsette i staten. Dei fleste statstilsette arbeider med forvaltning av vedtatt politikk, og spørsmålet om fagleg sjølvstende blir her normalt ikkje sett på prøve. Dei statstilsette må også leggje til grunn at dei skal kunne arbeide under skiftande politiske regime.

Prinsippet om fagleg sjølvstende inneber rett og plikt til å reise fagleg velgrunna innvendingar eller motførestellingar til politiske og administrative overordna sine synspunkt og til etablert praksis der det måtte vere nødvendig. Plikta til å gjere leiinga merksam på veike sider i synspunkt eller praksis, kan likevel også grunngiast ut frå lojalitetsprinsippet.

Prinsippet om fagleg sjølvstende inneber ikkje nokon rett til å ignorere standpunkt, avgjerder, praksis mv som den politiske eller administrative leiinga held fast ved etter at den underordna har gitt uttrykk for sine innvendingar, med mindre det skulle dreie seg om ulovlege eller uetiske avgjerder mv.

I tilfelle der ein saksbehandlars fagleg velgrunna forslag til løysing av ei sak blir sett til side til fordel for ei løysing som han eller ho meiner er fagleg uhaldbar eller dårleg, har vedkommande rett til å få dette synet gjort kjent i saka (evt. teke inn i dei saksførebuande dokumenta). I departementa finst det ein eigen regel om dette. Ein departementstilsett har, uavhengig av arbeidsforma, plikt og rett til å leggje fram sitt syn på ein slik måte at det kan bli gjort kjent for departementssjefen (dvs. statsråden), jf. Reglement for departementas organisering og saksbehandling § 2 nr 3 siste ledd.

Tilsette i departementa møter spesielle utfordringar ettersom departementa også er sekretariat for den politiske leiinga. Dei tilsette her tener statsråden i si rolle både som leiar av et departement og som medlem av regjeringa, men ikkje som partimedlem. Dei tilsette i departementa skal på den eine sida gi fagleg haldbare råd til den politisk leiinga, uavhengig av kva for politisk farge som sit i den politiske leiinga, samtidig som dei skal setje i verk vedteken politikk fatta av den same politiske leiinga. I andre samanhengar vil dei tilsette kunne opptre i ei myndighetsrolle og skal ta stilling til pålegg, løyver og klagar m.v. i forhold til enkeltindivid. Det er viktig at det i kvar enkelt verksemd blir ført ein dialog om kva roller verksemda er sett til å vareta, kva for utfordringar desse rollene skaper og korleis ein skal vareta rollene. Ei gjennomtenkt rolleforståing vil kunne vere til hjelp for kvar enkelt tilsett når han eller ho står overfor eit etisk dilemma eller ei etisk utfordring.

Forholdet til lov- og regelverk

Forvaltningslova inneheld ei rekkje saksbehandlingsreglar som har etiske aspekt. Vi har føresegner om grundig saksbehandling, bl.a. at ei sak skal vere så godt opplyst som mogleg før vedtak blir fatta. Kvar enkelt medarbeidar skal behandle sakene så raskt og effektivt som mogleg. Når ein skal vege mellom grundig og hurtig behandling bør kvar enkelt verksemd ha etablert ein praksis for kva som er "godt nok" i forhold til dei forskjellige sakstypene.

Vi har føresegner om varsling av den/dei saka gjeld. Denne parten skal få høve til å uttale seg om saka før ho vert avgjort. Parten er også gitt rett til å klage på forvaltningsvedtak.

Forvaltningslova har habilitetsreglar som har som formål å sikre tilliten til forvaltninga. Dersom det er omstende som kan vere eigna til å gjere avgjerdstakaren mindre upartisk, må vedkommande tre til side.

I tillegg har forvaltningslova reglar om partsoffentlegheit, rettleiingsplikt og teieplikt, og offentleglova har reglar om innsyn og meiroffentlegheit. Desse reglane legg plikter og rettar til forvaltningsorganet og parten, og omset dermed viktige etiske prinsipp og haldningar til praktiske handlingsreglar.

Ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp, som til dømes læra om myndigheitsmisbruk, set normer for korleis skjønn skal utøvast. Statstilsette skal vurdere alle relevante omsyn, behandle like tilfelle likt, ikkje ta utanforliggjande eller vilkårlege omsyn og ikkje fatte urimelege avgjerder.

I tillegg har vi generelle ulovfesta prinsipp om "god forvaltningsskikk".

Straffelova har føresegner om korrupsjon og påverknadshandel i straffelova §§ 276 a, b og c. Grov korrupsjon har ei strafferamme på inntil 10 år. Når det skal avgjerast om eit forhold er å rekne som grov korrupsjon, skal det blant anna leggjast vekt på om handlinga er utført av ein offentlig tenestemann eller overfor ein offentlig tenestemann. Elles har kap. 11 i straffelova reglar om "Forbrydelser i den offentlige Tjeneste".

Ein viser i denne samanheng også til **menneskerettslova** som gir ei rekkje internasjonale konvensjonar status som norsk lov, til vern av menneskerettane og grunnleggjande fridomar.

Tenestemannslova § 20 er også sentral innanfor dette feltet. Her er føresegner om at ein statstilsett ikkje kan ta imot ei gåve, provisjon, teneste eller liknande som er eigna til, eller som av givaren er meint, å påverke hans eller hennar tenestlege handlingar.

Arbeidsmiljølova inneheld føresegner som skal ta vare på liv og helse til kvar enkelt tilsett og sikre arbeidsmiljøet. Blant anna har arbeidstakarane ei plikt til å underrette arbeidsgivar, verneombod og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakarar om feil eller manglar som kan medføre fare for liv og helse. Arbeidsgivar og alle tilsette i staten har eit felles ansvar for å vise respekt for andre, førebyggje helseskadar, utvikle eit godt arbeidsmiljø, vareta god kvalitet og tryggleik i utføringa av arbeidet og syte for at miljøomsyn blir varetekne i den daglege drifta. Statstenesta er avhengig av ein god tryggleikskultur. Alle tilsette i staten pliktar å halde gjeldande tryggleiksføresegner, medrekna lokale føresegner om IT-tryggleik og opplysningar med teieplikt.

Utarbeidd av:
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Publikasjonen er tilgjengeleg på:
www.fad.dep.no
"Lønns- og personalpolitikk". "Etikk og karantene"

Offentlege institusjonar kan be om å få tilsendt fleire
eksemplar av denne publikasjonen frå:
Departementenes servicesenter, Kopi- og distribusjonsservice
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Publikasjonsnummer P-0926 N
Trykk: E. Sørensen Trykkeri as, Opplag 1, 5 000. 2/2006