



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

## FORVALTNINGSETIKK

*Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid  
i statsforvaltningen*

NOU 1993: 15



NOU  
**Norges offentlige utredninger**  
**1993**

Seriens redaksjon:

**STATENS FORVALTNINGSTJENESTE**  
**SEKSJON STATENS TRYKNING**

---

1. Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen.  
*Finans- og tolldepartementet*
2. Differensierte krav til årsoppgjør, konsern-oppgjør og revisjonsplikt.  
*Finans- og tolldepartementet*
3. Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen.  
*Justis- og politidepartementet*
4. Lov om husleieavtaler.  
*Kommunal- og arbeidsdepartementet*
5. Gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 3.  
*Administrasjonsdepartementet*
6. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk.  
*Kommunal- og arbeidsdepartementet*
7. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1993.  
*Administrasjonsdepartementet*
8. Bør merverdiavgiften differensieres?  
*Finans- og tolldepartementet*
9. UNI Storebrand og myndighetene.  
*Administrasjonsdepartementet*
10. Om renhold.  
*Kommunal- og arbeidsdepartementet*
11. Mindre til overføringer – mer sysselsetting.  
*Finans- og tolldepartementet*
12. Tid for barna.  
*Barne- og familiedepartementet*
13. Leve og lære II.  
*Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*
14. Evaluering av Statens stipend- og garantiinntektsordninger for kunstnere.  
*Kulturdepartementet*
15. Forvaltningsetikk.  
*Administrasjonsdepartementet*

Omslagsillustrasjon: UKRUT Pål Hansen



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

---

NOU 1993: 15

## **Forvaltningsetikk**

### **Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen**

---

Utredning fra en arbeidsgruppe nedsatt av  
Arbeids- og administrasjonsdepartementet og  
Justisdepartementet  
august 1991.

Avgitt til Administrasjonsdepartementet  
26. mars 1993

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
SEKSJON STATENS TRYKNING

---

OSLO 1993

ISSN 0333-2306  
ISBN 82-583-0353-8

---

◀ **Falch** Hurtigtrykk, Oslo

*Til  
Administrasjonsdepartementet*

Herved fremlegges rapport fra den arbeidsgruppen som Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet oppnevnte august 1991 for å vurdere tiltak som kan påvirke atferd og etisk bevissthet i positiv retning innen statsforvaltningen.

Oslo, 26. mars 1993

*Øystein Blymke*

*Aud Blankholm*

*Tor Mehl*

*Odd Bøhagen*

*Bitte Kverum*

*Tormod Narum*

*Berit Tolg*

*Kari Tangen*

*Jan Birger Løken*

## INNHold

	Side		Side
<b>Sammendrag</b> .....	5	3.2.8 Private bistillinger og bierverv .....	19
<b>1 Rammene for arbeidsgruppens arbeid</b> .....	7	3.2.9 Taushetsplikt og offentlighetslov .....	20
1.1 Temaet for rapporten .....	7	3.3 Tjenestemannsrettslige regler .....	20
1.2 Bakgrunnen .....	7	3.3.1 Generelt om regelverk og partsforhold .....	20
1.3 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning .....	7	3.3.2 Sanksjoner mot brudd på etiske normer .....	20
1.4 Andre rammebetingelser for arbeidet .....	8	3.3.3 Lojalitetsplikt og ytringsfrihet .....	21
1.5 Om verdier, målstyring og regelstyring .....	8	<b>4 Etiske konflikter i statsforvaltningen</b> .....	22
1.6 Avgrensningsspørsmål .....	9	4.1 Innledning .....	22
<b>2 Etikk og forvaltningsetikk</b> .....	10	4.2 Etiske konflikter i forholdet mellom politikk og forvaltning .....	22
2.1 Innledning .....	10	4.2.1 Utviklingslinjer .....	22
2.2 Etikkbegrepet .....	10	4.2.2 Demokratiske, politiske og byråkratiske verdier .....	22
2.3 Etiske, sosiale, rettslige og politiske normer .....	11	4.2.3 Rettskilder og verdikilder .....	23
2.4 Personlig etikk, samvittighet og ansvar .....	11	4.2.4 Lojalitetskonflikter .....	24
2.5 Allmenne etikk og sektoretikk .....	12	4.3 Forvaltningens forhold til omverdenen .....	25
2.6 Forvaltningsetikk .....	13	4.3.1 Innledning .....	25
2.6.1 Forholdet mellom privat næringsvirksomhet og forvaltningsvirksomhet .....	13	4.3.2 Grundighet, effektivitet eller begge deler? .....	25
2.6.2 Forvaltningsvirksomhet og verdier .....	13	4.3.3 Verdikilder i forhold til omverdenen .....	26
2.7 Generelt om etiske vurderinger i statsforvaltningen .....	15	4.3.4 Forvaltningens roller .....	26
<b>3 Rettslige rammer</b> .....	16	4.3.5 Etikk og arbeidet med regelverket .....	27
3.1 Innledning .....	16	4.4 Ledelse og personalpolitikk .....	28
3.2 Nærmere om forvaltningsrettslige regler og prinsipper .....	16	4.4.1 Etikk og ledelse .....	28
3.2.1 Saksforberedelse .....	16	4.4.2 Personaletikk .....	29
3.2.2 Det rettslige grunnlaget for handlefrihet .....	17	4.5 Ansvar for det holdningsskapende arbeidet .....	32
3.2.3 Handlefrihetens grenser – saklighetsnormer og myndighetsmisbruk .....	17	<b>5 Forslag til holdningsskapende arbeid i praksis</b> .....	33
3.2.4 Inhabilitet .....	18	5.1 Tilbakeblikk .....	33
3.2.5 Korrupsjon .....	18	5.2 Forslag om forpliktende oppfølging av det holdningsskapende arbeidet .....	33
3.2.6 Gaver og fristelser i tjenesten .....	19	5.3 Råd og vink om iverksetting av holdningsskapende arbeid .....	33
3.2.7 Vervkombinasjoner - adgangen til å oppnevne embets- og tjenestemenn i styrever og råd .....	19		

## Sammendrag

*Kapittel 1* angir rammene for utvalgets arbeid. Her redegjøres det for bakgrunn, mandat og sammensetning. Det knyttes en forbindelseslinje til stortingsmelding nr 35 for 1991-92 om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Videre drøftes forholdet mellom begrepene målstyring, verdistyring og regelstyring. Målsettingen med gruppens arbeid har vært å bidra til å trekke igang en prosess om etiske spørsmål rundt i de enkelte etater og forvaltningsorganer.

I *kapittel 2* drøftes blant annet begrepene *etikk og forvaltningsetikk*. Her finnes det teoretiske grunnlaget for rapporten. Videre gis en oversikt over noen verdier som det forventes at forvaltningen skal være med på å skaffe til veie eller verne om, nemlig velferd og vekst, frihet, likhet og rettferdighet, medbestemmelse og medinnflytelse, rettssikkerhet og effektivitet. Det understrekes at disse verdiene kan komme i konflikt med hverandre, og at det er viktig at forvaltningen åpent tilkjennegir hvilke prioriteringer og valg som er gjort i forbindelse med en avgjørelse.

*Kapittel 3* beskriver de rettslige rammene for forvaltningsvirksomheten i staten. Det understrekes at utgangspunktet er at vi har plikt til å respektere slike rammer og plikter, uavhengig av om dine måtte bryte med våre egne etiske normer. Her vises på den annen side at regelverket gir oss atskillig handlefrihet og spillerom for valg, hvor etiske normer kan komme inn med full tyngde. Kapitlet gir ellers en oversikt over forvaltningsrettslige regler og prinsipper som har et etisk tilsnitt. Det pekes særlig på at en helt generell saklighets-

norm for alle avgjørelser går ut på at offentlige tjenestemenn ikke skal la seg lede av personlige sympatier eller antipatier eller av tanke på egen eller nærståendes vinning. Oversikten knytter seg særlig til spørsmål om saksforberedelse, læren om myndighetsmisbruk, habilitetsregler, korrupsjon, gaver i tjenesten, vervkombinasjoner og spørsmål i tilknytning til taushetsplikten og offentlighetsloven. Videre redegjøres det for enkelte hovedlinjer i det tjenestemannsrettslige regelverket.

I *kapittel 4* drøftes ulike *etiske konflikter* som kan oppstå innen statsforvaltningen. Arbeidsgruppen har særlig sett på tre forhold, nemlig etiske dilemmaer, etiske gråsoner og utøvelse av forvaltningsskjønn. I dette perspektivet tar gruppen også opp forholdet mellom politikk og forvaltning, forvaltningens forhold til omverdenen og spørsmål i tilknytning til ledelse og personalpolitikk. Gruppen har først og fremst konsentrert seg om å formulere problemstillinger, men kommer flere steder med anbefalinger og synspunkter på løsningsalternativer.

*Kapittel 5* inneholder arbeidsgruppens forslag til *holdningsskapende arbeid i praksis*. Det bør klargjøres at det er et lederansvar å legge forholdene til rette for et aktivt og målrettet oppfølgingsarbeid innen de enkelte virksomhetene. Det anbefales at dette gjennomføres ved egenaktivitet og selvstendig tenkning blant de enkelte ansatte. Kapitlet inneholder retningslinjer med enkelte råd og vink om iverksettingen av dette arbeidet.





KAPITTEL 1

## Rammene for arbeidsgruppens arbeid

### 1.1 TEMAET FOR RAPPORTEN

Tittelen på rapporten henspiller på betydningen av gode etiske holdninger i statsforvaltningen. Fundamentet for disse holdningene er fellesverdiene i samfunnet, dvs grunnleggende verdier som har allmenn tilslutning. Disse fellesverdiene utgjør kjernen i forvaltningsverdiene.

Imidlertid gir hverken forvaltningsverdier eller andre fellesverdier klar anvisning på hva som er riktig handlemåte i enhver situasjon. Enkelte ganger kommer ulike verdier i konflikt med hverandre. For å kunne håndtere disse konfliktene, er det viktig at menneskene i statsforvaltningen også har en sunn personlig etikk.

Rapporten gjør rede for etisk viktige forvaltningsverdier og rettsregler. Den peker også på noen av de problemene som utøvere av forvaltningsmyndighet kan møte i form av etiske dilemmaer og gråsoner og ved utøvelse av forvaltningsmyndighet (kap 2 til 4). Det fremmes forslag til hvordan etatene selv kan arbeide med slike spørsmål med sikte på å etablere en god forvaltningspraksis (kap 5).

En god forvaltningspraksis må bygge på en klar forvaltningsetikk og en god forvaltningsmoral hos den enkelte som arbeider for staten. Forvaltningsvirksomhet er ikke en individuell virksomhet; det er lagarbeid. Det bør være lagarbeid ikke bare når det gjelder å utøve forvaltningsmyndighet, men også når det gjelder å skape gode holdninger hos enkeltindividene og å utvikle gode organisasjonskulturer i de enkelte etater.

Det er å håpe at denne rapporten vil bidra til å skape gode holdninger og bedre forvaltningskulturer gjennom tenkning, diskusjon og handling.

Det bør gjøres til et lederansvar å sette i gang slik virksomhet.

### 1.2 BAKGRUNNEN

Det har i den senere tid vært rettet økt oppmerksomhet mot etiske og moralske problemer både i næringslivet og i den offentlige forvaltningen. Mye uønsket adferd er avdekket gjennom en rekke hendelser og lovbrudd; fra økonomisk utroskap, korrupsjon, svik og løgn, til brudd på habilitetsregler og andre skrevne og uskrevne regler om redelig og anstendig adferd.

Oppmerksomheten rundt situasjonen i Oslo kommune og Smith-utvalgets rapporter i NOU 1990: 26 og NOU 1991:11 ga Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet grunn til å analysere situasjonen i statssektoren: Hvordan er vilkårene for fenomener som «korrupsjonskultur» og «likegyldighetskultur» hos oss? Hva kan gjøres for å beholde og videreutvikle gode holdninger i statsforvaltningen?

Det er viktig å motvirke uønsket adferd gjennom tiltak som er rettet mot såvel etatene (organisasjonsutvikling) som de ansatte (holdningsskapende arbeid). Slike tiltak bør imidlertid ikke bare ha som siktemål å motvirke kriminalitet og annen grovt klanderverdig adferd. Det er også viktig å sette opp høye idealer og mål som statsforvaltningen kan strekke seg mot. Et eksempel på slikt arbeid er Program for fornyelse av offentlig sektor (fra 1987), hvor et viktig punkt er bedre offentlige tjenester. Den kursen som her ble lagt opp, videreføres nå i arbeidet med å gjøre statsforvaltningen mer resultatorientert og derved ansvarliggjøre den enkelte statlige virksomhet. Dessuten arbeider Statskonsult hele tiden med kvalitetsspørsmål i tilknytning til offentlige tjenester fra et brukersynspunkt.

### 1.3 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT OG SAMMENSETNING

Sommeren 1991 nedsatte Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak som kan påvirke atferd og etisk bevissthet i positiv retning innen statsforvaltningen.

Utvalget ble ikke gitt noe formelt mandat, men i stedet frihet til å bestemme sin arbeidsform underveis. Utvalget har stilt opp følgende mål for sitt arbeid:

1. Bidra til å utvikle og opprettholde gode holdninger og verdier i den statlige forvaltningen. En vesentlig del av arbeidsgruppens oppgave har derfor vært å sette i gang en prosess som kan fortsette i de enkelte etater, ved å reise noen sentrale problemstillinger av etisk karakter.
2. Beskrive situasjoner der etiske konflikter kan utvikle seg, og faktorer som bidrar til å skape grobunn for dem.

3. Fremme forslag til tiltak som kan forebygge brudd på, og fremme etterlevelse av, formelle rettsregler og etiske normer.
4. Arbeidet skal munne ut i en rapport med retningslinjer og veiledning om hvordan arbeidet med å utvikle gode holdninger kan føres videre i de enkelte statlige virksomheter og om hvordan de ansatte kan håndtere etiske konfliktsituasjoner.

Disse har deltatt i gruppens arbeid:

Direktør Øystein Blymke, Direktoratet for sivilt beredskap, leder,  
Statens personaldirektør Aud Blankholm, Administrasjonsdepartementet,  
Lovrådgiver Tor Mehl, Justisdepartementet, Lovavdelingen,  
Nestleder Berit Tolg, Statstjenestemannskartellet,  
Avdelingsdirektør Odd Bøhagen, Administrasjonsdepartementet, Arbeidsgiveravdelingen,  
Underdirektør Tormod Narum, Arbeidsgiveravdelingen,  
Rådgiver Bitte Kverum, Arbeidsgiveravdelingen,  
Rådgiver Kari Tangen, Arbeidsgiveravdelingen,  
Konsulent Jan Birger Løken, Arbeidsgiveravdelingen,

Professor Guttorm Fløistad, Universitetet i Oslo, har deltatt i to av gruppens møter. Forsker Kai Dramer, NRF/NAVF, har vært rådgiver for gruppen og han har utarbeidet grunnlagsmateriale for det etikkfaglige innholdet i kapittel 2.

#### 1.4 ANDRE RAMMEBETINGELSER FOR ARBEIDET

Stortingsmelding nr 35 for 1991-92 om statens forvaltnings- og personalpolitikk inneholder en nærmere presisering av hvilken retning Regjeringen ønsket at etikkutvalgets arbeid skulle få. I meldingen tok man opp arbeidet med å integrere etiske problemstillinger i statens personalpolitikk. Dette arbeidet må vektlegges dersom økt etikkforståelse skal kunne få gjennomslag – og vekke interesse – i forvaltningen. Målsettingen med arbeidet må være å gi de ansatte i statsforvaltningen et hjelpemiddel til å resonnerer ut fra noen grunnleggende etiske fellesverdier, og dermed utvikle gode holdninger.

Ved å legge vekt på etikk, holdninger og holdningsskapende arbeid kan vi motvirke at våre handlinger og statens avgjørelser oppleves som urettferdige. Vi kan hindre at misligheter og mellommenneskelige konflikter får bre seg og at unnfallesheter og likegyldighet overfor fellesnormene får fotfeste. En økt etisk bevisstgjøring kan dessuten bidra til å forbedre

den dårlige organisasjonskulturen som ofte påstås å foreligge – og som kan undertrykke fremveksten av gode holdninger.

Mennesker er ikke i stand til å handle riktig i enhver situasjon. Vi har ikke alltid en klar etisk forståelse for hva som er rett og galt. Vi etterligner andres atferd og handler etter et sett av aksepterte og velbrukte fellesnormer. Vi stopper først opp i vår vanetenkning og i vår repeterende atferd hvis noen setter spørsmålsteget ved riktigheten av det vi gjør, eller når vi er utsatt for krysspress fra ulike forpliktelse eller står overfor nye problemer.

#### 1.5 OM VERDIER, MÅLSTYRING OG REGELSTYRING

Samfunnsutviklingen stiller oss stadig overfor situasjoner som reiser krav til våre holdninger. Etikkspørsmål kommer sterkere inn i vurderingen når menneskeverdet og personvernet utfordres av høyteknologi og moderne forskningsresultater. Innen områder som medisin, forsvar, telekommunikasjon og miljø opplever vi for eksempel situasjoner som i økende grad utfordrer våre holdninger og vår evne til å trekke grenser for hva som er etisk forsvarlig og for hva som ikke kan tolereres. Ny kunnskap og kompetanse har åpnet for uante muligheter som kan stille statsforvaltningens virksomheter og de tilsatte overfor vanskelige valg.

Når det gjelder statsforvaltningens egenart, vil den økonomiske utviklingen og behovet for effektivisering og omstilling også skape konflikter, for eksempel i forhold til de tradisjonelle verdiene som vi opererer med. *Rettsikkerhet* er en slik verdi. Hva er en etisk riktig holdning i forhold til et slikt begrep?

Uansett hvor gjennomregulert samfunnet er, kan regler alene ikke gi svar på alle de etiske problemene vi stilles overfor. Det er dessuten grenser for hvor mange lover og regler vi er i stand til å forholde oss til og rette oss etter.

I staten har vi tradisjonelt basert oss på *regelstyring*. Regelstyring er nødvendig, men kan lett føre til at de ansatte mangler stimulans for egne vurderinger og eget skjønn i forhold til en «god» løsning av den saken man behandler. Statsmyndighetene har derfor i større grad søkt å oppnå resultater gjennom *målstyring*. Denne styringsformen krever høy faglig innsikt og kompetanse og et stort personlig engasjement for at de ansatte skal kunne velge de riktige og rettferdige virkemidlene ut fra de mål som er skissert. En basis for slik «måltenkning» vil være de mellommenneskelige holdningene i virksomheten, organisasjonskul-

turen og kunnskapen om blant annet etiske og rettslige normer.

Alle disse faktorene utvikles av enkeltmenneskene i statsforvaltningen og gjennom deres verdier. Deres verdsett legger igjen grunnlaget for virksomhetenes verdier. En virksomhet som lykkes i å styre eller påvirke verdivalgene vil i større grad kunne lykkes med sin regel- og målstyring. Løsningen ligger i *integrasjonen* av nødvendige regel- og målformuleringer med den enkelte ansattes verdioppfatninger.

I likhet med andre bedrifter eller organisasjoner bør derfor statsforvaltningens enkelte virksomheter drives etter en idé eller baseres på et idégrunnlag. Vi tenker ikke her på det politiske eller ideologiske idégrunnlaget, men på et sett av *fellesverdier som kjennetegner rettsstaten*, som deles av de ansatte, og som statsforvaltningen anser det som riktig å handle etter. Det er ikke mulig å gi et dekkende bilde av alle aktuelle verdier i en rapport. Noen sentrale forvaltningsideer vil imidlertid bli beskrevet i kapittel 2.

Det er viktig å finne en felles plattform for rettsstatens fellesverdier. Alle lover og regler som forberedes, alle handlinger og tiltak som iverksettes og alle de prioriteringer som foretas, bør skje ut fra grunnleggende og allment aksepterte fellesverdier.

Innsikt i forvaltningsetikk vil i denne sammenheng bety at vi alle må lete oss frem til – og diskutere – de grunnholdninger som bør prege våre virksomheter. Slike grunnholdninger må gjelde flere plan.

Det er altså ikke bare tale om verdier på det overordnede plan, rettsstatens verdsett, men også om verdier på det individuelle plan og verdier på organisasjonsplanet. Samlet er dette verdier som er med på å skape en organisasjonskultur.

I statsforvaltningen har vi et mangfold av virksomheter. Noen drives etter prinsipper for tradisjonell myndighetsutøvelse, mens andre drives etter rene forretningsbaserte prinsipper. Det er derfor vanskelig å finne frem til særegne forvaltningsetiske problemstillinger. Vi har imidlertid forsøkt å trekke opp noen grenser mot blant annet næringsvirksomhet, for å få satt problemstillingene i perspektiv slik at kontrastene tydeliggjøres.

## 1.6 AVGRENSNINGSSPØRSMÅL

Arbeidet i gruppen er innrettet mot beskrivelser og vurderinger av etiske konfliktsituasjoner som krever gjennomtenkte og reflekterte holdninger dersom de skal kunne løses tilfredsstillende innen den offentlige forvaltningen.

Ett naturlig startpunkt var å gripe fatt i begrepet *likegyldighetskultur*, som er lansert i forbindelse med granskningen i Oslo kommune. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke sett det som sin oppgave å fremskaffe erfaringsmateriale, eller å dele ut karakteristikker, om statsforvaltningen som sådan eller bestemte tjenestegrener. Vi har lagt til grunn at det vel er med likegyldighetskulturer som med bakteriekulturer; vi kan vel alle bære i oss et snev.

Satsing på etikkarbeid er en trend i tiden. Innen mange bransjer i privat sektor produseres den ene rapporten etter den andre. Statens arbeidsgruppe kommer sent, men det systematiske, holdningsskapende arbeidet er trolig kommet for godt.

Arbeidsgruppen har ikke sett det som noe poeng å foreta en kritisk gjennomgåelse av lover og annet regelverk. Bakgrunnen er blant annet at det erfaringsmessig er grenser for hvor langt man kan styrke andres ryggrad ved å løfte pekefingeren. Etikkarbeid har med holdninger og tro å gjøre; og tvang til tro vil sjelden føre noe godt med seg. Videre er det vanskelig å utarbeide et enkelt og oversiktlig, etisk regelverk som er tilpasset statssektorens mangfold og stadige utvikling.

Nå er det ikke første gang en anbefaling om «holdningsendringer» er foreskrevet som mirakelkur mot noe som er galt og leit. Bevisstgjøring skjer erfaringsmessig best gjennom egenaktivitet og selvstendig tenkning. Arbeidsgruppen kom derfor raskt til at ambisjonen måtte være å bidra til å trekke i gang en prosess rundt i de enkelte etater og forvaltningsorganer. Arbeidsgruppens hovedtilråding er at de enkelte etater og organer pålegges å starte det holdningsskapende arbeidet selv. Beskrivelsene i kapittel 2 – 4 og forslagene i kapittel 5 er ment som hjelpemidler i slike sammenhenger.

## KAPITTEL 2

**Etikk og forvaltningsetikk**

*Den aller beste er, som selv fatter alt, god også den som lystrer den som taler rett. Men den som intet fatter selv, og ikke legger seg på sinnet og hører på hva andre sier, han er udugelig.*

(Aristoteles)

**2.1 INNLEDNING**

Arbeidsgruppen har arbeidet en del med å få klarhet rundt begrepet forvaltningsetikk. Til dette har vi som nevnt under punkt 1.3 fått faglig bistand. Kai Dramer har utarbeidet etikkfaglige grunnlagsdokumenter til deler av kapittel 2 og i diskusjoner med gruppens medlemmer gitt en innføring i etikkbegrepet og dets underbegreper sett fra en moralfilosofisk synsvinkel. Gjennom bidragene fra Dramer fikk gruppen et klarere bilde av hvilke temaer rapporten burde behandle og av hvordan de burde håndteres.

Gruppen har valgt å knytte rapporten til begrepene *etikk* og *holdninger*.

En høy moralsk standard i statsforvaltningen er avhengig av sunne holdninger hos de ansatte. Dette vil si at de statsansatte må ha tatt opp i seg fellesverdiene i samfunnet og dertil ha en personlig etikk og kritisk sans som gjør at de kan forvalte disse verdiene på en rettferdig, rimelig og hensiktsmessig måte.

Det er et akseptert pedagogisk prinsipp hos oss at barn og ungdom skal innprentes de rådende etiske normer og verdier i samfunnet, samtidig som de skal oppmuntres til å reflektere selvstendig over moralske spørsmål. Dette pedagogiske prinsippet bør også det holdningsskapende arbeidet i statsforvaltningen bygge på. Sunne moralske holdninger er etter gruppens oppfatning slike som innebærer en passende balanse mellom overleverte normer og verdier på den ene side og selvstendige og ansvarlige moralske vurderinger på den annen side.

Begrepet holdning er alminnelig utbredt i dagligtalen og vil ikke bli gjort til gjenstand for analyse eller diskusjon. Begrepene etikk og moral vil derimot bli utdypet noe nedenfor. Vi vil vise hvordan disse begrepene forholder seg

til lov og rett, til politikk og til sosiale konvensjoner. Vi vil også se nærmere på forvaltningsetikken og hvordan den forholder seg til den allmenne etikken.

I tillegg til Dramer vil gruppen takke professor Torstein Eckhoff. Vi har stjålet synspunkter og vurderinger nokså fritt fra boken *Forvaltningsrett* (4 utg 1992).

**2.2 ETIKKBEGREPET**

«Etikk» brukes ofte synonymt med «*moralfilosofi*». Denne grenen av filosofien søker bl a å gi svar på spørsmål om hvordan individet bør leve (individualetikk) og hvordan samfunnet bør innrettes (sosaletikk). Svaret gis i form av anvisninger på generelle kriterier for hvilke mål eller formål, tilstander, ordninger o l som er gode eller dårlige, hvilke handlinger som er riktige eller gale, og hvilke personer, karaktertrekk, motiver o l som er gode eller dårlige.

Ordet «etikk» brukes ikke bare om slik filosofisk etikk, men også om det som kalles *teologisk etikk*, det vil si kristen etikk, islamsk etikk og annen religiøst fundert etikk. Her finner man gjerne mer detaljerte normer for individers livsførsel og samfunnets organisering. Videre brukes ordet «etikk» også om normer for riktig adferd og samfunnsorganisering som er uten basis i noen religion eller filosofi, for eksempel humanetikken.

Dessuten bruker vi ordet «etikk» om normer som gjelder på nærmere avgrensede livs- eller samfunnsområder. Eksempler er forretningsetikk, bedriftsetikk, *forvaltningsetikk* og miljøetikk, samt diverse typer profesjonsetikk som for eksempel legeetikk, advokatetikk og revisoretikk.

Med etikk i moralfilosofisk forstand menes altså systematisk refleksjon over det gode liv og samfunn, samt de normer som disse refleksjonene fører til. Ordet «moral» derimot brukes gjerne om praksis med hensyn til disse spørsmålene. Vi snakker for eksempel om god og dårlig arbeidsmoral, skattemoral og seksualmoral når vi feller vår etiske dom over bestemte former for adferd på bestemte områder. Disse vurderingene er basert på vår etikk på disse områdene. Det vil si at *etikk* og *moral* forholder seg til hverandre som *teori* og *praksis*, eller liv og lære om man vil. Adjektivene

«etisk» og «moralsk» synes derimot i dagligta-  
len å bli brukt nokså tilfeldig om hverandre.

Når det gjelder næringslivsetikk, forvalt-  
ningsetikk og forskjellige typer profesjonse-  
tikk, dreier det seg i stor utstrekning om eta-  
blert praksis, skikk og bruk, sedvaner og kuty-  
mer. Vi bruker da også slike betegnelser når vi  
snakker om for eksempel god forvaltnings-  
skikk, god forretningsskikk, god regnskaps-  
skikk og god revisjonsskikk.

### 2.3 ETISKE, SOSIALE, RETTSLIGE OG POLITISKE NORMER

Etiske normer og verdier sier altså noe om  
hvordan vi bør leve og innrette samfunnet og  
dets institusjoner. Men det gjør også religiøse,  
sosiale, rettslige og politiske normer og verdi-  
er. De ulike normtypene overlapper og griper  
inn i hverandre.

Ta for eksempel forbudet mot å arbeide på  
søndager. Hva slags norm vi oppfatter det  
som, kan avhenge av *normkilden* (f eks Bibe-  
len, skikk og bruk eller en lovbestemmelse), av  
den *sammenheng* det opptrer i (f eks forkyn-  
nelse, oppdragelse, rettssak) eller av hva slags  
*sanksjoner* som er knyttet til overtredelse av  
det (f eks kirkelig fordømmelse, dårlig samvit-  
tighet, bøter eller nabosladder). Et forbud mot  
å ferdes i badedrakt oppleves gjerne som en  
sosal norm hvis forbudet gjelder i resepsjonen  
eller i spisesalen på et feriehotell. Gjelder for-  
budet derimot i en kirke, anser vi det kanskje  
for en religiøs eller en etisk norm.

Religiøse normer ligger til grunn for mange  
etiske, sosiale og rettslige normer. Oftere fin-  
ner vi at *etiske normer ligger til grunn for an-  
dre typer normer, særlig sosiale, politiske og  
rettslige*. Både sosiale og rettslige normer må  
ha en etisk basis, og disse forsterkes gjerne ved  
at folk flest har en moralsk norm som sier at  
man skal følge skikk og bruk og lov og rett.  
Sosiale, politiske og rettslige normer endres  
gjerne når de kommer i konflikt med den al-  
minnelige moralbevissthet slik denne til en-  
hver tid utvikler seg.

Mange sentrale normer og verdier ligger til  
grunn for organiseringen av staten og samfun-  
net generelt, som for eksempel fellesverdiene:  
*velferd, demokrati, rettferdighet, likhet, frihet  
og rettssikkerhet*. Disse verdiene kan sies å  
være overordnet andre verdier (nærmest all-  
menngyldige). De kan også anses som knyttet til  
rettsstaten, eller de kan anses som politiske.  
Slike normer og verdier er undergitt en *for-  
mell* rettslig regulering som statsforvaltningen  
på mange vis må forholde seg til. Grunnlaget  
er imidlertid av etisk natur, fordi det egentlig  
dreier seg om allmenngyldige grunnnormer som

tar sikte på å realisere det gode liv og sam-  
funn.

Siden formelle regelverk står helt sentralt i  
statsforvaltningens arbeid, er det naturlig å se  
nærmere på *sammenhengene mellom etikk, mo-  
ral og regelverk*:

*For det første ligger etiske normer til  
grunn for lovgivningen.* Forbudene mot drap  
og tyveri er uttrykk for lovfesting av all-  
mennetiske moralnormer. Det samme kan sies  
om for eksempel forvaltningslovens inhabili-  
tetsregler.

*For det annet kan moralnormer virke inn  
på den praktiske anvendelsen av regelverket,*  
både ved domstolene og i forvaltningen. Etiske  
normer er en rettskilde, dvs noe som kan gi ar-  
gumenter for eller mot et standpunkt til hva  
som er gjeldende rett. Nærmere bestemt dreier  
det seg om den rettskilden som gjerne kalles  
*«reelle hensyn»*. Torstein Eckhoff definerer i  
sin bok *Rettskildelære* denne rettskilden som  
vurderinger av generelle rettsreglers og indivi-  
duelle rettslige løsnings «godhet». Dette vil  
nærmere bestemt si hva som oppfattes som ri-  
melig, rettferdig, nyttig, hensiktsmessig eller  
formålstjenlig.

*For det tredje har lekfolk uten juridisk ut-  
danning viktige funksjoner* i den praktiske  
rettsanvendelsen. For eksempel er de i egen-  
skap av leddommere garantister for det sunne,  
folkelige skjønn i rettspleien, og mange deltar  
i styrer, råd, utvalg og andre kollegiale for-  
valtningsorganer. Det er klart at deres  
skjønnsutøvelse i stor utstrekning blir bestemt  
av deres moraloppfatninger.

Etiske normer ligger altså gjerne til grunn  
for sosiale, rettslige og politiske normer. Disse  
må derfor endres når oppfatningene av etikk  
og moral endrer seg, slik folks oppfatninger og  
holdninger gjerne gjør over tid. Det er imidler-  
tid viktig å være klar over at også rettslige,  
politiske og sosiale normer er sentrale argu-  
mentkilder når vi skal treffe moralske hand-  
lingsvalg.

### 2.4 PERSONLIG ETIKK, SAMVITTIGHET OG ANSVAR

Moralfilosofene kan ha ulike syn på hvilke  
handlinger og ordninger som er riktige eller  
gode.

Noen mener at det er en handlings eller  
ordnings konsekvenser i form av å fremme be-  
stemte *mål* (som f eks lykke, velferd, profit) som  
bestemmer om handlingen eller ordningen  
er riktig. Dette kalles *konsekvensetikk* («målet  
helliger middelet»). Den mest innflytelsesrike  
retningen er utilitarismen, som går ut på at  
den riktigste handling er den som fører til

størst mulig lykke for flest mulig mennesker. Andre filosofer mener handlinger er riktige eller gode hvis de er i samsvar med bestemte maksimer eller regler. Dette kalles *pliktetikk*. Handlingene er da riktige i seg selv og ikke på grunn av sine konsekvenser. Atter andre filosofiske retninger baserer den etiske vurdering på det handlende individs motiver, hensikter, vilje eller liknende, og dette kalles *sinnelags-etikk*. Enkelte filosofer kombinerer en plikt-etikk med en sinnelags-etikk.

Folks atferd gjenspeiler nok en blandings-etikk. De orienterer seg vekselvis ut fra ulike former for konsekvensetikk, pliktetikk og sinnelags-etikk.

En måte å utlegge forholdet mellom plikt og sinnelag på, er å si at handlinger ikke bare rent objektivt skal være i samsvar med pliktnormene, men også være foretatt ut fra et subjektivt ønske om å etterleve dem. Når det gjelder forholdet mellom plikt og konsekvenser, vil antakelig de fleste mene at gode konsekvenser i mange tilfeller kan være et godt utgangspunkt, men at rettsregler og andre pliktnormer setter skranker for realiseringen av dem. Dette kan i enkelte tilfeller medføre et kraftig dilemma, for eksempel for en person som vurderer å bryte taushetsplikten.

De fleste menneskene i vår kulturkrets har en etikk som er påvirket av den kristne lære. Dette gjelder også de som ikke regner seg som personlig kristne. Det innebærer at vi i varierende grad har tatt opp i oss mange av kristendommens normer, tenkemåter og holdninger.

Ett av disse elementene er *samvittigheten*, som er et nøkkelbegrep i kristendomsinfluert etikk. Enkelt sagt er samvittigheten en sans som forteller oss noe om hva som er riktig og galt. Vår respekt for samvittigheten gir seg blant annet det utslag at vi nødvendig vil tvinge mennesker til å handle i strid med sin egen samvittighet. For eksempel kan leger og annet helsepersonell ut fra sin samvittighet reservere seg mot å foreta abortinngrep. Når loven ikke fritar oss for lovbestemte handlemåter som strider mot vår samvittighet, kan det i enkelte tilfeller være stor forståelse blant folk flest for at vi da setter samvittigheten over loven, for eksempel hvis overholdelse av en lovbestemt taushetsplikt kommer i konflikt med samvittigheten. En annen sak er at brudd på taushetsplikt i slike sammenhenger ikke uten videre er fritatt for straff eller andre sanksjoner.

Eksempler på sinnelagsbaserte prinsipper ved siden av samvittigheten, er kravet om tilregnelighet og forsett eller uaktsomhet (subjektiv skyld) som vilkår for straff og kravet om uaktsomhet som vilkår for erstatningsansvar.

*Individet har også et personlig ansvar som*

innebærer at formell lovlydighet ikke alltid er tilstrekkelig hvis den vil stride mot fundamentale etiske normer. Dette prinsippet er blant annet kommet til uttrykk i Nürnbergdommene over personer som begikk krigsforbrytelser under den annen verdenskrig. Disse dommene må på den annen side ikke misforstås dithen at man er fritatt for ansvar bare man følger sin samvittighet.

## 2.5 ALLMENNETIKK OG SEKTORETIKK

Vårt levesett styres av et knippe etiske basisnormer. Eksempler er at vi ikke skal drepe, stjele eller lyve, at vi skal vise menneskekjærlighet og være rettfærdige, trofaste og pålitelige. Fordi disse normene gjelder på alle livs- og samfunnsområder, kalles de for vår *allmenetikk*. De fleste slike basisnormer deles av mennesker i alle samfunn og kulturer. Det er imidlertid variasjoner med hensyn til hvilke unntak som gjøres fra disse normene, for eksempel for når det er akseptabelt å drepe, lyve osv.

De allmenetiske normene er ofte så generelle at det ikke alltid er klart hva de krever av oss på bestemte områder. Det kan være vanskelig nok å bestemme rekkevidden av slike normer i enkle familie- og venneforhold, og det blir ikke enklere når vi opptrer i næringslivet eller i den offentlige forvaltningen.

Kan det for eksempel karakteriseres som tyveri å bruke arbeidsgivers telefon privat, og er vurderingen den samme for en offentlig ansatt som for en ansatt i en privat bedrift? Når er egentlig en forvaltningsavgjørelse på det enkelte saksfelt basert på usaklige hensyn, og derved både urettferdig og ugyldig? Hva slags gaver, ytelser og fordeler kan tjenestemennene innen de enkelte tjenestegrener motta fra privatpersoner uten å bli ansett som kjøpt av parten eller som partisk og inhabil? Hva krever rettfærdigheten når det gjelder kriterier for ansettelse og oppsigelse, avlønning og tilståelse av andre goder? Hvor langt går lojalitetskravet når det gjelder å hemmeligholde kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? For å svare på slike spørsmål trenger vi et finslept vurderingsinstrument.

Vi har ulike typer *sektoretikk* eller *område-etikk*. Dette er mer spesialiserte normer som gjelder på nærmere avgrensede livs- eller samfunnsområder. Behovet for ulike typer sektoretikk er blitt stadig større etter hvert som samfunnet er blitt mer komplisert, og etter hvert som den offentlige forvaltningsvirksomhet har økt i omfang. Vi blir som embets- og tjenestemenn innen de ulike tjenestegrener stilt overfor etiske spørsmål som vi ikke uten videre finner svar på i vår allmenetikk.

Vår sektoretikk, som vi kaller *forvaltnings-etikk*, må derfor stadig presiseres og konkretiseres for å kunne ta vare på noe av etikkens oppgave, gi oss holdepunkter for å mestre en vanskelig tilværelse. Vi har hver især et ansvar for å bidra til at en god forvaltningsetikk og en god arbeidsmoral opprettholdes og videreutvikles både i forvaltningen som sådan og innen de enkelte forvaltningsorganer.

## 2.6 FORVALTNINGSETIKK

### 2.6.1 Forholdet mellom privat næringsvirksomhet og forvaltningsvirksomhet

Enkelte hovedelementer i forvaltningsetikken kan klargjøres ved en sammenlikning mellom de rammebetingelser og målsettinger som gjelder for henholdsvis næringslivets virksomhet og forvaltningens virksomhet.

Næringsvirksomhet går ut på produksjon og salg av varer og tjenester som markedet etterspør. Det viktigste motivet for å sette igang næringsvirksomhet er som regel å tjene penger. Næringsvirksomhet dreier seg ikke bare om bedriftens overskudd, men er også et ønske om eiernes og de ansattes vinning eller egen fordel ved at bedriften blir større og tjener mer. Så lenge konkurrenter eller samfunnet forøvrig ikke skades utilbørlig, for eksempel ved salg av skadelige produkter, forventes det ikke annet enn at *bedriften treffer handlingsvalg ut fra en vurdering av hva som er best for den selv*, og ikke hva som måtte være best for konkurrenten eller samfunnet forøvrig.

Offentlige forvaltningsorganer derimot har normalt ikke som oppgave å tjene penger eller å pleie andre egeninteresser. *Statsforvaltningen skal vareta samfunnsmessige hensyn og avveie private interesser*. Hensynet til egen økonomisk vinning har normalt ingen plass i virksomheten annet enn i de forvaltningsbedriftene som driver næringsvirksomhet.

### 2.6.2 Forvaltningsvirksomhet og verdier

En av forvaltningsetikkens oppgaver er å stille opp generelle kriterier for hvilke formål, tilstander og ordninger som er gode eller dårlige. Hvilke formål og verdier en tjenestemann i forvaltningen skal legge til grunn for en avgjørelse eller en handling, må tjenestemannen selv vurdere konkret i den enkelte sak. Man har som regel et utgangspunkt i det regelverk, i den organisasjonskultur eller forvaltningspraksis, og i de tradisjoner, som styrer vedkommende forvaltningsområde. Det lar seg ikke gjøre å gi en fullstendig oversikt over de normer, formål og verdier som kan knyttes til forvaltningsvirksomhet.

En grunnnorm i såvel forvaltningsretten som forvaltningsetikken er at offentlige tjenestemenn ikke skal la seg lede av personlige sympatier eller antipatier eller av tanke på egen eller nærståendes vinning. Mange av de forvaltningsrettslige reglene om for eksempel myndighetsmisbruk, inhabilitet og gaver i tjenesten er utslag av dette prinsippet.

Professor *Torstein Eckhoff* har i boken *Forvaltningsrett* gitt en oversikt over noen verdier som det kreves eller forventes at forvaltningen skal være med på å skaffe til veie eller verne om. Han påviser at mange av disse verdiene kan stå i innbyrdes strid med hverandre, og at tjenestemenn derfor ofte må foreta en avveining av motstridende hensyn. I kapittel 3 vil vi komme nærmere inn på de mer *formelle* rettslige rammene for slike avveininger.

Eckhoff grupperer verdiene. Med utgangspunkt i en tilsvarende gruppering skal vi se litt nærmere på hva begrepene innebærer og hva de kan bety i et forvaltningsetisk perspektiv.

#### *Velferd og vekst*

Myndighetene arbeider på forskjellige måter for å motvirke nød og sørge for menneskers ve og vel, for eksempel ved å skape eller fordele materielle goder. Det er imidlertid delte meninger om hva som skaper velferd og hvilke behov som bør varetas gjennom statlige tiltak. Mange av ønskemålene kan stå i strid med hverandre, for eksempel ønskene om økt velstand og en bærekraftig utvikling. Hensynet til velferd og vekst kan derfor sjelden vurderes isolert, men må som verdier ellers holdes opp mot andre verdier. Begrepene vil derfor ofte ikke i seg selv gi noe grunnlag for slutninger om etiske normer og handlingsalternativer.

#### *Frihet*

Å ha frihet til å bestemme over egen livsførsel, kan ses både som en verdi i seg selv og som et middel til selvrealisering og lykke. Den enkeltes *reelle* frihet kan øke gjennom tilførsel av materielle og immaterielle goder. Et velferdstiltak som er til gode for noen, kan imidlertid også oppleves som en reduksjon av andres frihet. Den enkeltes *formelle* frihet bestemmes av formelle rettsregler og andre normer.

Avveiningen mellom frihet og andre verdier vil ofte være basert på uskrevne normer. *Rettslig sett* ligger utgangspunktet for frihetsbegrepets rammer i det ulovfestede *legalitetsprinsippet*, som innebærer at inngrep i privates frihet krever hjemmel i lov. Det vil imidlertid ofte være et utpreget skjønsspørsmål hva som ligger i begrepet «inngrep i privates fri-

het». Ved vurderingen av hvilke frihetsinngrep som kan tolereres innenfor rettslige rammer, vil derfor etiske normer stå sentralt. Dels vil enkelte inngrep ut fra en etisk vurdering være mer betenkelige enn andre, for eksempel inngrep som innebærer legemskrenkelser i motsetning til inngrep av rent økonomisk karakter. Dessuten bør det være en viss forholdsmessighet mellom inngrepets karakter og det formål som skal realiseres. Eksempler på etiske dilemmaer i denne sammenheng er diskusjonen om hvorvidt det bør være adgang til tvangsbehandling av stoffmisbrukere, og spørsmålet om det bør være adgang til å utsette tilfeldig utvalgte passasjerer for intime kroppsundersøkelser når de ankommer landet vårt.

#### *Likhet og rettferdighet*

Hensynet til likhet og rettferdighet må tillegges vekt når forvaltningsorganene skal fordele velferdsmessige goder og onder. Utgangspunktet er at visse krav til likhet må være oppfylt for at en fordeling skal være rettferdig. Problemet blir hva som skal være likt for hvem: Det kan ofte være vanskelig å ta stilling til spørsmål om for eksempel hvilke grupper som bør sammenliknes, om målsettingen skal være størrelsesmessig likhet ved den enkelte fordeling eller utjevning av eksisterende forskjeller, eller om det skal tilstrebnes en forholdsmessig likhet etter den enkeltes innsats eller behov. Alle løsningene kan i ulike sammenhenger være etisk forsvarlige og gi uttrykk for gode holdninger.

Fellesverdier som likhet og rettferdighet vil derfor ikke uten videre gi veiledning ved løsningen av etiske dilemmaer. Det vil ofte være spillerom for valg når vi skal ta stilling til hvilke likhetskriterier som skal legges til grunn for en avgjørelse. Et eksempel er valg av kriterier for vurdering av søkere til statlige stillinger: Det rettslige utgangspunktet er at det skal foretas en helhetsvurdering av søkerens utdanning, praksis, ansiennitet, personlige egenskaper. De som behandler saken har imidlertid stor frihet ved vektlegging av de ulike kriterier. Hva bør telle mest av eksamenskarakterer og ansiennitet? Hva er en «rettferdig» ansettelse?

#### *Medbestemmelse og medinnflytelse*

Frihets- likhets- og velferdsbetraktninger kan være med på å begrunne det demokratiske idealet om at mennesker bør ha mulighet for å øve innflytelse på avgjørelser som angår dem selv. Praktiske hensyn medfører imidlertid at det er grenser for hvor langt vi kan gå i denne

retning. Muligheter til indirekte medinnflytelse følger av stemmeretten ved stortings- og kommunevalg, og retten til å være medlem av interesseorganisasjoner som kan øve innflytelse på ulike måter.

I forvaltningssaker kan blant annet forvaltningslovens regler om partsrettigheter og høring sees som utslag av dette demokratiske idealet. Prinsippet om at parter i forvaltningssaker skal gis anledning og tid til å forsvare sine interesser, er også en viktig rettssikkerhetsgaranti. Men fordi evner og ressurser er ulikt fordelt blant folk, kan en for utstrakt medinnflytelse medføre forskjellsbehandling i favør av de ressurssterke. Blant annet derfor har forvaltningsorganene også plikt til å sørge for sakens opplysning og plikt til å veilede partene i samsvar med deres behov.

#### *Rettsikkerhet*

Rettsikkerhetshensyn anses gjerne som grunnleggende i forvaltningsevne: Den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.

Rettsikkerhetsidealet stiller oss overfor utfordringer når det gjelder utforming av regelverk og anvendelse av skjønnsmessige vurderinger. De nevnte rettsikkerhetshensynene kan tilsi at man ikke overlater for mye til forvaltningens skjønnsmessige vurderinger. Skjønnsmessige regler som gir rom for valgfrihet fra tje- nestemannens side er likevel ikke til å unngå; det er ikke mulig å regelfeste alle løsninger i detalj og det er ønskelig å opprettholde en viss valgfrihet for å kunne finne den mest fornuftige løsningen i enkelttilfeller. Etiske normer vil stå sentralt ved slik skjønnsutøvelse.

Rettsikkerhetshensyn medfører også krav til behandlingsmåten for de enkelte sakene: Avgjørelsene må treffes av uhildede personer og de private parter skal gis mulighet til å forsvare sine interesser overfor eventuelle motparter, overfor den som skal treffe avgjørelsen, og i forbindelse med klage eller annen overprøving. Slike krav er uttrykt i forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Kravet om rettsikkerhet kan imidlertid ikke være enerådende. For eksempel kan hensynet til forvaltningens arbeidsmengde, eller private parters behov for en rask avklaring, etter omstendighetene tilsi at hensynet til maksimal rettsikkerhet må vike.

#### *Effektivitet*

Rettsikkerhetshensyn stilles ofte opp mot krav til effektivitet. Litt forenklet innebærer



effektivitetskrav at man skal forsøke å oppnå så mye som mulig med minst mulig innsats. Det er ulike oppfatninger om hva som skal være kriteriene for effektivitet i offentlig forvaltning. Ofte er det også usikkert hvilke virkninger et tiltak har og hvordan resultater skal måles. På tross av slike sentrale problemer er det klart at det alltid må være en viktig målsetting for statsforvaltningen å effektivisere bruken av tilgjengelige ressurser. I det fremtidige effektiviserings- og omstrukturingsarbeid vil det bli nødvendig å foreta en kontinuerlig avveining mellom ulike verdier, blant annet hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. En klarere forståelse av hvilke hensyn vi tar og hvorfor vi tar dem, vil være av betydning for den oppslutning handlingene får.

#### *Skjulte og åpne vurderinger*

Foran har vi diskutert enkelte formål og verdier som kan og bør tillegges vekt i forvaltningen. For etikkens del er det avgjørende at de nevnte formål og verdier virkelig spiller inn når en avgjørelse tas, og ikke bare kommer inn som en skinnargumentasjon i en etterfølgende begrunnelse.

De daglige avveiningene mellom etiske, juridiske og politiske hensyn kan være vanskelige. Det er imidlertid ingen grunn til å skjule dette. En høy etisk bevissthet vises ofte først når man er i stand til å resonnerer rundt hensynene til for eksempel rettssikkerhet og effektivitet, og *åpent tilkjennegi hvilke prioriteringer og valg som er gjort.*

## **2.7 GENERELT OM ETISKE VURDERINGER I STATSFORVALTNINGEN**

Mye av oppmerksomheten rundt etikk den senere tid skyldes mer eller mindre omfattende brudd på rettslige, sosiale og etiske normer. Dette gjelder såvel i den offentlige forvaltningen som i det private næringslivet. I tillegg kommer nye former for økonomisk kriminalitet. Mange av disse normbruddene vil aldri kunne forsvares i et etisk perspektiv.

Det er ofte ganske klart hva som er lov eller ikke lov, og hva som er etisk eller ikke etisk forsvarlig, både i næringslivet og i forvaltningen. Lovgivning, forskrifter, instruksjoner og

andre regelverk og våre egne etiske normer og verdier, peker her stort sett i retning av den samme handlemåten.

Imidlertid oppstår det stadig situasjoner hvor det ikke umiddelbart er klart hva som er korrekt adferd i forhold til regelverket eller hva som er etisk riktig. Det kan være omstridt eller usikkert hva som er den riktige forståelse av rettslige eller etiske normer, eller det er nødvendig med grundige overveielser for å finne frem til den beste og allment aksepterte løsning. Vi skal se nærmere på tre forhold nemlig *etiske dilemmaer, etiske gråsoner og utøvelse av forvaltningsskjønn.*

*Et etisk dilemma* oppstår når det i en handlingssituasjon gjør seg gjeldende to eller flere etiske eller rettslige normer eller verdier som peker i retning av ulike og uforenlige handlemåter. Man er nødt til å treffe et handlingsvalg. Det problematiske er at uansett hva man velger – selv unnlattelse om det skulle være mulig – vil bryte eller tilsidesette minst én norm eller verdi. For eksempel kan *lojalitets-hensyn* trekke i ulik retning alt etter som en ser på lojalitet til kollegaer eller lojalitet til arbeidsgiver. Man finner ikke svar i lov eller regelverk, men er i stedet henvist til å veie de to verdier mot hverandre ut fra egne normer. I ekstreme tilfeller kan det ende med at samvittigheten krever at man bryter sin taushetsplikt. Som oftest dreier det seg imidlertid om langt mindre drastiske handlingsvalg.

*Etiske og rettslige gråsoner* er områder hvor det ikke er opplagt hva som er riktig og galt. Dette gjelder for eksempel i forhold til inhabilitetsliknende situasjoner og privat bruk av arbeidsgivers tid og materiell. Et avgjørende moment er hvilken grad av forståelse som er etablert eller utviklet mellom arbeidsgiver og ansatt. Tillit og åpenhet om etiske gråsoner vil kunne gjøre valgene enklere og samvittigheten renere og dessuten medvirke til at færre forledes inn i et – for dem – uløselig dilemma. Spørsmål av den typen som reises i senere kapitler, kan, under et *tillitsfullt* og åpent arbeidsforhold, fortone seg svært enkle å besvare.

Det *forvaltningsrettslige skjønn* innebærer at en saksbehandler i forvaltningen foretar selvstendige vurderinger i behandlingen av en sak og dessuten har en viss valgfrihet med hensyn til å finne løsninger.

## KAPITTEL 3

## Rettslige rammer

*En halv sannhet er farligere enn en hel løgn. Den siste er lettere å oppdage enn den første, som forklarer seg for bedre å kunne bedra.*

*Th. G. Hippel*

## 3.1 INNLEDNING

I kapittel 2 har vi vært inne på hvordan etiske og rettslige normer kan gripe over i hverandre. Mange rettslige normer har sitt utspring i etiske normer. Vi skal se nærmere på noen viktige, skrevne og uskrevne rettsregler som har et etisk tilsnitt, og som er med på å styre vår virksomhet som statsansatte. Hensikten er å klargjøre etikens plass i forvaltningsvirksomheten. Kapitlet gir en del rettslige knagger som vi kan henge enkelte etiske problemer på. For ytterligere å stimulere til refleksjon har vi enkelte steder i kapitlet avsluttet avsnittene med noen konkrete problemstillinger som de ansatte innen de enkelte etater kan diskutere. Vi har kalt dem «For-slag til gruppeoppgave».

Utgangspunktet er at vi har plikt til å respektere de rettslige rammer og plikter som styrer statens forvaltningsvirksomhet, uavhengig av om dette kolliderer med våre egne etiske normer. Ofte vil imidlertid de rettslige normene gi oss handlefrihet og spillerom for valg. Uten støtte i regelverket kan det være vanskelig å ta stilling til hva vi skal foreta oss. I slike sammenhenger kan etiske normer komme inn med full tyngde.

Det rettslige rammeverket for forvaltningsvirksomheten bygger på grunnnormer som er utviklet over lang tid. Sentrale eksempler er prinsippene om at saksbehandlingen skal være forsvarlig og at bare saklige hensyn skal tillegges vekt. Grunnnormene har særlig kommet til uttrykk gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. I tillegg gjelder ulovfestede regler, for eksempel læren om myndighetsmisbruk og uskrevne regler om god forvaltningsskikk. Offentlig sektor skiller seg her fra privat sektor som stort sett mangler generelle regler av denne typen. Bakgrunnen er at staten og kommunene har et særlig ansvar for å ivareta også samfunnsmessige hensyn og private parters interesser (se foran under punkt

2.6.2 om hvilke verdier som forventes å ligge til grunn for forvaltningens virksomhet).

Spørsmålet om forholdet mellom etikk og juss knytter seg imidlertid ikke bare til forvaltningens forhold til omverdenen. Også forholdet mellom tjenestemennene og staten som arbeidsgiver står sentralt. Dette rettsforholdet reguleres både i egen lovgivning som f.eks. tjenestemannsloven, av et omfattende avtaleverk, og av ulovfestede prinsipper. Likevel er ikke forskjellene til privat sektor her like store som de forskjellene som gjør seg gjeldende mellom privat næringsvirksomhet og tradisjonell forvaltningsvirksomhet.

Brudd på regler og prinsipper for saksbehandling kan medføre at avgjørelsene blir ugyldige. I tillegg kan overtredelser av lover og regelverk få konsekvenser for den enkelte tjenestemann. Siktemålet vårt er ikke å fokusere på reaksjonssystemet som sådan, men å belyse sanksjonsreglene i en etisk sammenheng. Likevel er det naturlig å nevne hvilke sanksjoner tjenestemenn kan bli møtt med ved brudd på ulike normer. Dette vil bli gjort både i tilknytning til de enkelte regelsett og under punkt 3.3.2 nedenfor.

## 3.2 NÆRMERE OM FORVALTNINGS-RETTLIGE REGLER OG PRINSIPPER

## 3.2.1 Saksforberedelse

Forvaltningslovens regler sier blant annet noe om hvordan sakene skal *forberedes*. For eksempel stiller forvaltningsloven § 17 opp et krav om at forvaltningsorganene skal påse at sakene er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, noe som knytter seg til kravet til *grundighet*. Lovens § 11 a er uttrykk for et alminnelig forvaltningsetisk prinsipp; en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Det stiller krav til *hurtighet*. I tillegg finnes i forvaltningsloven en rekke regler om blant annet veiledningsplikt, forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, begrunnelse, underretning og klage. Disse reglene skal særlig beskytte de *private* parters interesser og derved ivareta rettssikkerhetshensyn.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler har vi uten videre plikt til å følge. Loven kan

likevel stille oss overfor etiske dilemmaer fordi dens regler gir anvisning på målsettinger som ikke alltid kan forenes. For eksempel kan avveining mellom hensynet til grundighet og hensynet til hurtighet ofte falle vanskelig. Dette kan være tilfelle i en situasjon hvor forvaltningsorganet behandler et stort antall saker, samtidig som det er viktig for de private parter å få en rask avklaring.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Lag en oversikt over etatens viktigste sakstyper. Diskutér avveining mellom rettssikkerhet og effektivitet slik den arter seg i praksis. Er det rettslig og etisk grunnlag for omprioriteringer innen det enkelte saksfelt eller mellom de enkelte saksfelter?

---

### 3.2.2 Det rettslige grunnlaget for handlefrihet

Forvaltningsloven sier ikke noe om hvilke hensyn som kan eller skal tas i den enkelte sak, eller om hva den enkelte avgjørelse kan gå ut på. Her må vi først og fremst finne veiledning i det regelverk som ligger til grunn for virksomheten på vedkommende forvaltningsområde. Men enkelte grenser og prinsipper gjelder generelt.

Noen avgjørelser er strengt regelbundne. Det betyr at regelverket selv gir anvisning på bestemte løsninger dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt. I slike sammenhenger er det lite rom for egne etiske vurderinger.

Svært ofte vil likevel regelverket gi forvaltningsorganene en viss handlefrihet, slik at de ansvarlige embets- og tjenestemenn får spillerom for egne valg. Friheten kan både gjelde spørsmålet om vi i det hele tatt skal foreta eller unnlate noe, og spørsmålet om hva handlingen eller avgjørelsen skal gå ut på. Avgjørelsen vil da måtte bero på selvstendige vurderinger og utøvelse av skjønn. Den rettslige betegnelsen på dette er «*det frie forvaltnings-skjønn*».

### 3.2.3 Handlefrihetens grenser – saklighetsnormer og myndighetsmisbruk

På områder hvor regelverket åpner for skjønn, vil ulovfestede rettsprinsipper sette grenser for skjønnsutøvelsen. Dette gjelder både hvilke hensyn som kan tillegges vekt og hva avgjørelsen kan gå ut på. Av særlig betydning er prinsippene om myndighetsmisbruk. Disse kan noe forenklet sammenfattes slik at avgjørelsene må bygge på saklige hensyn. Prinsippene byg-

ger på verdier som likhet, rettferdighet og rettssikkerhet, jf punkt 2.5.2 foran.

Det vil være myndighetsmisbruk dersom en avgjørelse bygger på *vilkårlighet* eller *slump*. Forvaltningens plikt til å sørge for sakens opplysning innebærer en plikt til å ta alle relevante hensyn i betraktning. Dersom viktige hensyn overses, blir avgjørelsen lett vilkårlig. Et eksempel er utvelgelse av søkere etter eksamensansienitet fordi den som skal ansette ikke orker å vurdere søknadene.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Har etaten saksområder hvor avgjørelsesgrunnlaget regelmessig eller sporadisk er slik at avgjørelsene kan grense mot det vilkårlige?

---

Et annet eksempel på myndighetsmisbruk er at det tas *utenforliggende hensyn*. Dette vil si at det legges avgjørende vekt på forhold som er saken uvedkommende. For eksempel vil det som regel ikke være adgang til å legge vekt på partenes politiske oppfatning ved avgjørelsen av en forvaltnings sak.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Diskutér eksempler fra etatens egen praksis på hensyn som kan ligge på kanten av eller falle utenfor saklighetsprinsippets rammer.

---

Også *forskjellsbehandling* av private parter kan innebære myndighetsmisbruk. Dette er utslag av rettferdighetsprinsippet om at like tilfeller skal behandles likt. Forvaltningen har likevel ikke plikt til å behandle alle likt i enhver sammenheng. Prinsippet rammer forskjellsbehandling som mangler saklig grunn eller virker sterkt urimelig eller urettferdig. For eksempel vil det kunne innebære usaklig forskjellsbehandling at forvaltningsorganet behandler noen søknader som er kommet inn etter søknadsfristens utløp, men ikke alle.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Diskuter eksempler fra etatens egen praksis på tilfeller av forskjellsbehandling.

---

Etter omstendighetene kan det også innebære myndighetsmisbruk at en avgjørelse er *sterkt urimelig*. Det skal imidlertid svært mye til før en avgjørelse er så hinsides rimelighet at den blir ugyldig bare av denne grunn.

I tilknytning til læren om myndighetsmisbruk vil vi fremheve et poeng som står sentralt i både etisk og rettslig sammenheng:

*En helt generell saklighetsnorm for alle avgjørelser går ut på at offentlige tjenestemenn*

*ikke skal skal la seg lede av personlige sympatier eller antipatier eller av tanke på egen eller nærstående vinning.* Det å legge vekt på slike hensyn, vil innebære myndighetsmisbruk i seg selv. Prinsippet har også kommet til uttrykk gjennom andre regelsett. Først og fremst gjelder dette reglene om inhabilitet. Men vi har også andre regler som skal forebygge konflikter mellom tjenestemannens interesser og statens eller publikums interesser, eller forhindre at andre inhabilitetslignende situasjoner skal oppstå. Disse reglene skal vi se nærmere på i avsnittene nedenfor.

### 3.2.4 Inhabilitet

At en tjenestemann er inhabil, vil si at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet i en sak. Følgen av inhabilitet er at vedkommende ikke kan treffe eller forberede avgjørelser i saken. Avgjørelsen kan bli ugyldig, og tjenestemannen kan pådra seg ordensstraff eller straffettslige reaksjoner.

Det sentrale formålet med habilitetsreglene er å sikre upartiske avgjørelser. Reglene skal bidra til at tjenestemennene bare legger saklige hensyn til grunn ved behandlingen av en sak. Men reglene skal også sikre at publikum har tillit til forvaltningen, og beskytte vedkommende organ og tjenestemann mot kritikk.

De sentrale lovreglene om inhabilitet i statlig og kommunal forvaltning finnes i forvaltningsloven kapittel II. Inhabilitetsgrunnene fremgår av § 6. Første ledd medfører automatisk inhabilitet for tjenestemann som selv er part i saken (for eksempel fordi vedkommende selv har søkt om noe), eller som har en nærmere angitt tilknytning til en part. Kriteriene er her konkrete og vanligvis lett konstaterbare. Er vilkårene oppfylt, er tjenestemannen uten videre inhabil.

Forvaltningsloven § 6 annet ledd er mer skjønsmessig utformet, og medfører inhabilitet når det foreligger «andre særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet. Bestemmelsen skal fange opp de tilfellene som faller utenfor første ledd, men som likevel bør rammes på grunn av tjenestemannens tilknytning til saken. Bakgrunnen for den generelle utformingen er at det ikke er mulig å regne opp alle enkeltsituasjoner som bør utløse inhabilitet. Det må altså foretas en konkret vurdering fra tilfelle til tilfelle.

Vi har ikke plass til en oppregning av mulige inhabilitetsgrunner her og henviser til de eksemplene som er beskrevet i juridisk litteratur. Vi vil imidlertid understreke at vurderingen av om et forhold er «egnet» til å svekke tilliten til en persons upartiskhet, må foretas

etter objektive kriterier. Litt forenklet kan en si at det er avgjørende om forholdet i seg selv kan medføre at publikums tillit blir svekket.

Det er viktig å understreke at inhabilitet i seg selv ikke er kritikkverdige. De forhold som begrunner inhabilitet i den enkelte sak, kan for eksempel være egeninteresse, slektskap, vennskap eller andre former for interessefelleskap eller sammenblanding av interesser. Slike former for tilknytning til saken eller partene gir vanligvis ikke i seg selv grunnlag for å stille spørsmål ved tjenestemannens hederlighet. Å erklære seg inhabil i slike sammenhenger, vil både etisk og juridisk være den forsvarlige løsningen. Først hvis tjenestemannen holder inhabilitetsgrunnen skjult, eller av andre grunner deltar i saksbehandlingen på tross av at han er inhabil, vil det være grunnlag for kritikk. Slike brudd på inhabilitetsreglene kan medføre straff etter straffeloven § 324 og disiplinærreaksjoner etter tjenestemannsloven.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Medfører etatens saksfelt at det er typer av tilknytningsforhold mellom dens tjenestemann og private parter som går igjen i flere saker? Skaper disse tilknytningsforholdene problemer i forhold til inhabilitetsreglene? Har etaten behov for konkrete retningslinjer her?

---

### 3.2.5 Korrupsjon

Begrepet korrupsjon har ikke noe presist meningsinnhold i norsk rett. I dagligtalen tar det først og fremst sikte på bestemte straffbare forhold. Sentrale overtredelser er bestikkelse og utroskap som kan straffes etter straffeloven §§ 112 og 275. Ordet korrupsjon peker altså særlig i retning av at en offentlig ansatt eller folkevalgt, mot en eller annen form for motytelse fra en part, bidrar til at en forvaltnings sak blir løst i partens favør.

Det er i den senere tid avdekket tilfeller av korrupsjon og bestikkelser også i Norge, både i offentlig og privat virksomhet. Antakelig langt oftere enn korrupsjon og bestikkelser i egentlig forstand, forekommer avgjørelser det kan reises tvil om objektiviteten eller habiliteten hos dem som har deltatt i avgjørelsesprosessen.

Forvaltningsloven og tjenestemannsloven har ikke generelle regler om korrupsjon. Andre regler kan imidlertid komme inn. For eksempel vil en tjenestemann som mottar bestikkelser i en sak utvilsomt være inhabil i saken, men inhabilitet trenger som nevnt under punkt 3.2.4 ikke i seg selv ha noe med kritikkverdige forhold eller korrupsjon å gjøre. Blant annet for å motvirke korrupsjon, har en også regler om tjenestemanns adgang til å motta gaver i tjenesten.

### 3.2.6 Gaver og fristelser i tjenesten

Tjenestemannsloven § 20 inneholder en bestemmelse som forbyr tjenestemenn å motta visse gaver og tjenester m v. Dette gjelder ytelse «som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke hans tjenestlige handlinger, eller som det ved reglement er forbudt å motta».

Denne bestemmelsen skal blant annet forebygge korrupsjon, myndighetsmisbruk og inhabilitetsliknende situasjoner. Formålet er å hindre at tjenestemannen kommer i noen form for avhengighetsforhold eller særlig tillitsforhold til personer eller virksomheter som han gjennom sin stilling kommer i kontakt med.

Det avgjørende etter tjenestemannsloven § 20 er om gaven objektivt sett er «egnet til» å påvirke tjenestemannen. Det er uten betydning om tjenestemannen mener gaven ikke vil påvirke hans fremtidige avgjørelser. Det er også uten betydning at giveren ikke har hatt til hensikt å oppnå noen fordel.

Forbudet er heller ikke betinget av at gaven eller tjenesten ytes i forbindelse med avgjørelsen av en bestemt sak. Dersom dette er tilfelle, er vi raskt over i korrupsjonsliknende forhold som kan straffes etter straffeloven § 112.

I praksis antas det at bestemmelsen i tjenestemannsloven § 20 ikke er til hinder for at tjenestemenn mottar en enkel oppmerksomhet fra private. Man kan uten videre godta en lommealmanakk, men hva med programvare til hjemmedatamaskinen, et måltid på en god restaurant eller tilbud om rabatt på dette og hint? Spørsmålet om hvordan grensene må trekkes, vil i noen grad kunne variere fra etat til etat, blant annet avhengig av hvilke oppgaver tjenestemannen har og muligheten for at ytelsen kan påvirke vedkommendes handlinger. Av betydning er også om gaven gis som et generelt uttrykk for et langvarig godt samarbeid eller om den «dukker opp» i en avgjørende fase av for eksempel en bevilnings- eller konsesjonssak.

Det er et lederansvar å trekke de nærmere grenser for tjenestemennene i den enkelte etat. Slike retningslinjer kan imidlertid ikke eliminere enhver tvil. Den enkelte tjenestemann vil derfor ha et selvstendig ansvar for å ta opp tvilstilfeller med sine overordnede, ikke minst med sikte på å avverge mulige overtramp før det er for sent.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Finn eksempler på gaver eller andre ytelse som tjenestemennene i etaten regelmessig og åpent har mottatt eller er blitt tilbudt i praksis. Hvordan arter praksis seg i forhold til de vurderingene som er antydnet foran?

---

### 3.2.7 Vervkombinasjoner – adgangen til å oppnevne embets- og tjenestemenn i styrer og råd

Etter norsk rett er utgangspunktet at en tjenestemann som deltar i behandlingen av en forvaltningssak i ett organ, ikke er inhabil til å delta i behandlingen av samme sak i et annet organ. Noen ganger følger slike vervkombinasjoner direkte av regelverket. Det er på den annen side antatt at inhabilitet på grunn av vervkombinasjoner vil kunne inntre etter forvaltningsloven § 6 annet ledd i særlige tilfeller. Oppfatningen synes å være at det skal svært mye til før det er grunnlag for inhabilitet her.

Det er imidlertid fastsatt regler som begrenser adgangen til å oppnevne sentraladministrasjonens embets- og tjenestemenn i styrer og råd m v, se personalhåndboken punkt 211.0-24. Reglene tar sikte på å hindre at det oppstår inhabilitetsliknende situasjoner eller at det kan bli etablert stillingskombinasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Er det innen etatens saksområde vervkombinasjoner som er i strid med disse reglene eller som av andre grunner er diskutabile?

---

### 3.2.8 Private bistillinger og bierverv

I situasjoner med private bistillinger eller bierverv vil det forholdsvis lett kunne oppstå interessekonflikter som rammes av inhabilitetsreglene. Dette kan være tilfelle hvis den private oppdragsgiver har partsstilling eller andre sterke interesser i saken, eller hvor oppdragsgiveren har et tilknytningsforhold til en part, for eksempel som rådgiver. Spørsmålet om inhabilitet må her som ellers bero på en konkret vurdering i forhold til bestemmelsene i forvaltningsloven § 6.

Også i denne sammenheng gjelder det regler som blant annet skal motvirke at inhabilitet eller inhabilitetsliknende situasjoner skal oppstå. Hovedtariffavtalen § 12 inneholder en bestemmelse som blant annet begrenser embets- og tjenestemenns adgang til å inneha bistillinger eller drive biarbeid, se også personalhåndboken punkt 211.0-21. Dette gjelder blant annet bierverv som gjør at tjenestemannen vil bli inhabil ved behandlingen av sine saker i mer enn sporadiske saker, eller som innebærer at tjenestemannen lett kan komme i lojalitetskonflikt i forhold til den offentlige virksomhet hvor han er tilsatt.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Ta utgangspunkt i bestemmelsene om bistillinger og bierverv og vurder forholdet til etatens praksis.

---

### 3.2.9 Taushetsplikt og offentlighetslov

En tjenestemann er i visse tilfeller underlagt taushetsplikt. De generelle reglene om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Disse gjelder plikten til å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det tjenestemannen i forbindelse med tjenesten får vite om noens *personlige forhold* eller visse *drifts- eller forretningsforhold*. I tillegg kan spesiallover, forskrifter eller instruksjoner hjemle taushetsplikt.

Etter offentlighetsloven § 2 er forvaltningens saksdokumenter offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. I § 5 a sies det uttrykkelig at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet. Taushetsplikten er altså til hinder for at slike opplysninger offentliggjøres. Dersom det ikke foreligger taushetsplikt, vil det etter offentlighetsloven ikke være noe til hinder for å offentliggjøre dokumenter som loven gir adgang til å unnta fra offentlighet. Dette kalles *meroffentlighet*.

Offentlighetslovens regler om meroffentlighet er med virkning fra 1 mars 1993 endret slik at forvaltningsorganene uten videre plikter å vurdere om meroffentlighet skal innrømmes den som har bedt om et dokument som man har hjemmel for å unnta. Men heller ikke etter de nye reglene vil forvaltningen ha plikt til å begrunne hvorfor meroffentlighet i slike tilfeller ikke innrømmes. Både forvaltningsrettslige og forvaltningsetiske prinsipper tilsier like fullt at det foretas en reell vurdering av forholdet. Med denne ordningen overlates mye til den enkelte tjenestemanns holdning og tøyelige skjønn.

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Får etatens tjenestemenn opplysninger som er særlig sensitive og som bør undergis særlig beskyttelse? Opplevs taushetsplikten som et etisk dilemma i noen sammenhenger, for eksempel i forbindelse med presseoppslag? Diskutér hvordan tjenestemennene bør forholde seg til slike dilemmaer.

---

## 3.3 TJENESTEMANNSRETTLIGE REGLER

### 3.3.1 Generelt om regelverk og partsforhold

Rettsforholdet mellom tjenestemennene og staten som arbeidsgiver reguleres av et omfat-

tende og komplisert regelverk. Av lovgivning kan vi særlig nevne arbeidsmiljø- og tjenestemannsloven, som i saker om enkeltvedtak suppleres av forvaltningsloven og dennes forskrifter. Videre gjelder en egen tjenestetvistlov og en egen lov om Statens pensjonskasse, i tillegg til enkelte spesiallover og særbestemmelser i andre lover.

Vi har også et omfattende avtaleverk i form av Hovedavtalene og Hovedtariffavtalene mellom staten og de store organisasjonene. Disse partene har videre en tett underskog av særavtaler innen de enkelte etater og forvaltningsorganer. Dessuten gjelder en rekke tjenestlige instruksjoner, for eksempel Reglement for departementets organisasjon og saksbehandling, samt ikke regelfestede normer for god forvaltningsskikk. Det er ikke noe å si på engasjement og driv når det gjelder statsforvaltningens interne regelproduksjon.

Arbeidsgruppen ser det ikke som sin oppgave å beskrive ytterligere hovedlinjer i dette regelverket. Det har nær sammenheng med at forholdene mellom partene på sett og vis er «ryddigere» i den offentlige sektor enn i den private sektor. Riktignok er det betydelige innslag av felles regler, og dessuten mange direkte paralleller og likhetstrekk mellom de arbeidsrettslige og de tjenestemannsrettslige regelsett. Men det er også markante forskjeller mellom partsforholdene.

I den statlige og kommunale sektor har man en mye større andel organiserte arbeidstakere enn i privat sektor. Det er sterke organisasjoner som har omfattende kunnskaper om regelverket og som kan forsvare enkeltmedlemmers rettigheter og rettsikkerhet dersom feil begås fra tjenestemennenes eller statens side. Der finnes i staten en arbeidsgiverfunksjon som er organisert som et forvaltningsorgan, og som derfor er bygget på og innforstått med de verdier som ligger til grunn. Denne jevnbyrdigheten mellom partene og den høye organisasjonsprosenten medfører at misforholdet mellom partenes makt og ressurser i saker som gjelder enkeltpersoner, blir mye mindre markert enn de forskjellene vi kan observere fra privat sektor.

I kapittel 4 drøftes enkelte etiske dilemmaer og gråsoner, samt problemer i tilknytning til utøvelse av forvaltningsskjønnet som kan reise seg.

Først skal vi imidlertid se på et par områder av tjenestemannsretten hvor etiske normer kommer inn ved anvendelsen av reglene.

### 3.3.2 Sanksjoner mot brudd på etiske normer

Statens tjenestemenn kan pådra seg mange ulike reaksjoner mot uheldige forhold i eller

utenfor tjenesten. Under punkt 3.2 har vi omtalt sanksjoner mot brudd på regelverket. Det er viktig å understreke at formelle regelbrudd ikke alltid er noen forutsetning for at reaksjonsmidler skal kunne tas i bruk. Eksempelene på dette er mange.

Tjenestemannsloven inneholder bestemmelser som hjemler bruk av avskjed, suspensjon, oppsigelse og ordensstraff. Straffeloven § 324 hjemler straff for forsømmelse i tjenesten. Etter straffeloven § 29 kan man idømmes tap av offentlig stilling som straff. Felles for disse bestemmelsene er at det er tjenestemannens eget personlige forhold som kan hjemle bruken av slike sanksjonsmidler. Vilåårene for bruken er knyttet til skjønsmessige kriterier som

- «saklig grunn i tjenestemannens forhold» (oppsigelse etter tjml § 10)
- «varig uskikket for stillingen» (oppsigelse etter tjml § 10)
- «utilbørlig atferd» (ordensstraff etter tjml § 10, avskjed etter tjml § 15 og suspensjon etter § 16)
- «grov uforstand i tjenesten» (avskjed etter tjml § 15 og suspensjon etter § 16).

Vårt poeng er at disse rettslige kriteriene og standardene må utfylles med de mer grunnleggende normer og verdier for å få innhold. Vi tenker her på forvaltningsetiske verdier og prinsipper.

Etisk bevisstgjøring og holdningsarbeid bør kunne bidra til at vi unngår at noen – om ikke alle – «kjører seg fast» i inkonsekvente og kompromitterende situasjoner.

### 3.3.3 Lojalitetsplikt og yringsfrihet

Lojalitetsplikten for embets- og tjenestemenn i statssektoren er ikke nedfelt i noe skriftlig re-

gelverk. Det er i mange henseende uklart hvor langt denne plikten går og hvilke konsekvenser lojalitetsbrudd kan få. Alt dette har sammenheng med at begrepet lojalitetsplikt ligger i grenselandet mellom juss og forvaltningsetikk.

Den rettslige siden ved lojalitetsplikten kan kort og ufullstendig sammenfattes slik (se Eckhoff, Forvaltningsrett, 4 utg 1992):

I *arbeidssituasjonen* kreves først og fremst en vilje til å gjøre en innsats og til å rette seg etter de regler som gjelder for virksomheten. Dette innebærer en viss lydighetsplikt, men ikke en plikt til å adlyde blindt. Det er ofte adgang til å komme med motforestillinger før en beslutning er tatt. Det er antatt at man har adgang til å nekte å lystre hvis man får ordre om å gjøre noe som er klart ulovlig eller umoralsk, men denne adgangen foreligger ikke ved politisk uenighet.

*Utenfor arbeidssituasjonen* gjelder ikke de samme lojalitetskravene. Utgangspunktet er som for andre at ansatte i staten har rett til å utøve sin politisk frihet og sin yringsfrihet. Det er imidlertid grunn for den enkelte til å klargjøre om man i slike sammenhenger opptrer på egne vegne eller som talsmann for det offentlige. Som privatperson har man adgang til å rette offentlig kritikk mot statsforvaltningen, men det gjelder visse begrensninger for forhold som hører inn under den ansattes eget arbeidsområde.

I avsnitt 4.2 vil vi gå nærmere inn på enkelte forvaltningsetiske dilemmaer som kan knytte seg til situasjoner hvor lojalitetsplikten og yringsfriheten settes på prøve.

## KAPITEL 4

**Etiske konflikter i statsforvaltningen**

«Moralprinsipper - et farlig ord ...  
Kan brukes med særlig hell, især når  
det gjelder å fremsette krav man ikke kan  
oppfylle selv.»

(Heljar Mjøen)

**4.1 INNLEDNING**

Utøvelse av forvaltningsmyndighet styres ikke alltid av rettsregler som klart angir hvilke avgjørelser som skal treffes eller hvilke handlinger som skal foretas. Forvaltningspraksis blir da i større grad et resultat av de ansattes holdninger og verdier, gjerne uttrykt og begrunnet gjennom skjønnsutøvelse. De generelle rammene for dette «frie» forvaltningsskjønnet er omtalt under punkt 3.2.3.

Vi skal i dette kapitlet omtale noen konflikter som kan oppstå i forhold til et slikt «ubundet» styringsprinsipp. Dette gjelder særlig verdi- og avveiningsproblemer i forholdet mellom politikk og forvaltning og i forvaltningens forhold til omverdenen. For å finne mer ut av hvilke faktorer som påvirker slike forhold, retter vi senere i kapitlet søkelyset mot statens ledelses- og personalpolitikk.

Forvaltningsbyråkraten forventes å forvalte fellesverdier, å foreta valg på vegne av, og av betydning for, borgerne og deres tillitsvalgte politikere. Byråkraten har samfunnet som arbeidsgiver. Dette innebærer et mangesidig forhold; til de politiske myndigheter, til samfunnet, til skattebetalerne, til private parter. Rollen medfører omfattende utfordringer og dilemmaer som mange andre arbeidstakergrupper ikke møter.

**4.2 ETISKE KONFLIKTER I FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG FORVALTNING****4.2.1 Utviklingslinjer**

I statssektoren finnes et prinsipielt skille mellom politikk og forvaltning. Dette er viktig å holde fast ved. Grensene er imidlertid vanskelige å trekke i mange situasjoner.

Det er en utbredt oppfatning at det sterkt økende mangfoldet i forvaltningen, og i sam-

funnet for øvrig, medfører at byråkraten får et stadig større interesseområde og dermed også en økt innflytelse over små og store forvaltningsbeslutninger. Den ideelle statsforvaltning uttrykkes av mange med synspunkter om at politikerne skal konsentrere seg om de store linjer og at Stortinget, regjeringen og den enkelte statsråd skal unngå detaljstyring. Økt grad av desentralisering, utskillelse av statlige forvaltningsbedrifter og målstyring skal bidra til en utvikling der stadig flere avveininger og avgjørelser blir tatt på «nøytralt» tjenestemanns- og embetsmannsnivå.

**4.2.2 Demokratiske, politiske og byråkratiske verdier**

For å unngå en utilsiktet maktkonsentrasjon i byråkratiet, må vi stille store krav til de utøvende ledd og personer på såvel politisk som administrativt nivå.

Vi har *verdikrav* som kan knyttes til personenes holdninger og deres personlige etikk. Vi har demokratiske verdikrav og byråkratiske verdikrav.

*De demokratiske verdikravene* er knyttet til forutsetningene om at staten skal sikre individenes frihet, likhet og medinnflytelse.

*De byråkratiske verdikravene* forventer man blir innfridd gjennom de prosedyrer og virkemidler som brukes i forvaltningen for å befeste de generelle demokratiske verdiene. De byråkratiske verdiene uttrykkes blant annet gjennom betryggende saksbehandlingsregler som sikrer likebehandling, rettssikkerhet, forutsigbarhet og effektivitet. De byråkratiske verdiene forutsettes ivaretatt gjennom et hierarkisk beslutningssystem. Her former embets- og tjenestemenn på flere nivåer tilrådinger som avgjøres på et forsvarlig høyt nivå. I samtlige ledd skjer utvelgelser, blant annet av hvilke verdier eller premisser som skal tillegges vekt. Det skjer en avveining som ofte er basert på byråkratens holdninger.

Det forutsatte samspillet mellom de demokratiske og de byråkratiske verdiene kan gi løsningsalternativer som er innbyrdes motstridende. Det kan også foreligge etiske dilemmaer og gråsoner i tilknytning til det prinsipielle



skillet som er mellom det byråkratiske og det demokratiske beslutningssystemet. I det demokratiske systemet gis politikken innhold gjennom avstemninger og kompromisser i kollegiale og folkevalgte organer. Dette utgjør en motsetning til byråkratiets hierarkiske beslutningsstruktur.

I samspillet mellom de to beslutningssystemene kan det være rom for *verdikollisjoner*. Det skjer ikke så sjelden at en tilråding, som byråkratiet mener utelukkende er bygget på en omhyggelig vurdering av saklige hensyn, blir overprøvet av den politiske ledelse. Dette kan igjen ha skjedd på grunnlag av en «politisk vurdering», hvor utvalget av hensyn, eller i hvert fall avveiningen mellom dem, har vært annerledes enn i den administrative vurderingen. Slike verdikollisjoner kan være vanskelige for både byråkraten og politikeren.

Vi skal se på noen etiske dilemmaer som kan gjøre seg gjeldende for embets- og tjenestemennene i grenseområdet mellom «*politikens subjektivisme og byråkratiets objektivisme*».

Skal konfliktene kunne løses, kreves det at personene som deltar har en stor grad av forståelse for verdienes betydning og plass i forvaltningsutøvelsen.

Politikere kan for eksempel presentere løsninger som er basert på en rettferdighetsforståelse som for byråkrater oppleves komplisert og som vil medføre et vanskelig, mangslungent og utilgjengelig regelverk. Kompliserte skatteregler og trygderegler viser hvordan gode intensjoner om rettferd kan strande fordi byråkratiets mulighet til å forvalte den politiske rettferdighetstanken gjennom regelverket ikke alltid lar seg gjennomføre. De byråkratiske prosedyrekravene bygger ofte på hensyn som politikerne ikke overskuer i sitt demokratiske, kompromissinnrettede beslutningssystem.

Det kan også være grunn til å fremheve at *de byråkratiske verdiene kan bidra til stabilitet* i forvaltningens myndighetsutøvelse. Embets- og tjenestemenn står gjennom sine faste ansettelsesforhold for kontinuitet, mens de enkelte politiske aktørene skiftes ut forholdsvis hyppig. Politiske målsettinger kan utfordre en slik stabilitet gjennom «utålmodige» krav fra politikerne til embetsverket om reformer og omstilling. De byråkratiske idealene kan derfor sett fra en politisk synsvinkel fremstå som statiske og forhindrende. For embetsverket er det viktig å ta hensyn til dette når man gir sine råd. En positiv tilråding er alltid hyggelig å gi. Dersom en løsning frarådes, er det viktig å redegjøre tydelig for premissene. Det bør skilles klart mellom tilfeller hvor en løsning frarådes fordi man møter absolutte sperrer, for

eksempel i form av et grunnlovsbud, og tilfeller hvor konklusjonen har bakgrunn i en avveining av kryssende, men legitime hensyn. Sammenblanding her kan gi berettiget grunnlag for gjensidig mistillit.

Både politikere og byråkrater plikter å tenke på lang sikt. Det er ofte en enkel løsning å skyve det langsiktige perspektivet til side, for heller å prioritere kortsiktige, politiske eller byråkratiske gevinster. En langsiktig og konsekvent politikk gir ofte det beste grunnlag for solide forberedelser av beslutningsgrunnlaget for enkeltavgjørelser. Et godt, langsiktig, byråkratisk håndverk kan også gi grunnlag for bedre politiske avgjørelser i tilfeller hvor en politisk beslutningsprosess må gjennomføres i løpet av kort tid.

#### 4.2.3 Rettskilder og verdikilder

Grunnloven er utgangspunktet for forståelsen av lojalitetskonflikter i forholdet mellom embetsverket og politikere. Det følger av vår statsforfatning at grenseflaten mellom det politiske og det byråkratiske beslutningssystemet går mellom det enkelte departements politiske ledelse på den ene side, og departementets administrasjon og underliggende etater på den annen side. Konstitusjonelt sett går grensen akkurat der og ingen andre steder. Den går altså tvers gjennom statsråden, som har en dobbeltfunksjon som byråkrat og politiker. Vår statsform anerkjenner i prinsippet ingen grenseflater eller kommunikasjonslinjer mellom for eksempel embetsverket og Stortinget. Slik kommunikasjon skal gå via regjeringen eller departementets politiske ledelse.

Fra tid til annen forekommer det likevel direkte kommunikasjon mellom embetsverket og parlamentarikere. Dette kan skje ved at embetsmenn gis anledning til å opptre alene overfor enkeltrepresentanter, grupper eller komiteer i Stortinget. Motsatt tar stortingsrepresentanter av og til direkte kontakt med embets- eller tjenestemenn i departementer eller underliggende etater. I lovsaker er det ikke uvanlig at departementenes ansatte utøver en sekretærfunksjon for vedkommende stortingskomite. De spesielle krav og dilemmaer man kan møte i slike sammenhenger er til en viss grad forsøkt regulert i instruksjer. Men i praksis vil en kunne møte utfordringer hvor hverken instruksjer eller tradisjonelle byråkratiske verdier gir veiledning for løsningen av de lojalitetskonflikter som kan oppstå. Det kan ha minst to årsaker:

Enten at vi ikke har tilstrekkelig gjennomtenkte normer, eller at vi opplever en utglidning i forholdet mellom konstitusjonelle organer.

Særlig for embets- og tjenestemenn i departementene kan det nok være verdifullt, og bidra til økt trygghet i arbeidssituasjonen og virke holdningsskapende, dersom man fra tid til annen utveksler erfaringer – ikke minst med politikere – om slik «grensesprengende virksomhet» som vi har nevnt foran.

Det rettslige rammeverket for forholdet mellom den politiske ledelsen og administrasjonen uttrykkes først og fremst gjennom *lojalitetsplikten*, se punkt 3.3 foran. Det kan imidlertid være vanskelig å ta stilling til lojalitetsplikten nærmere innhold i ulike situasjoner. Man kan finne støtte for sine handlingsvalg i formelle regelverk som for eksempel *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*.

En viktig verdikilde for etiske avveininger ligger også i den tradisjonelle «embetsmannskulturen» som er vokst frem sammen med styringsverket. Embetsmannskulturen bygger i stor grad på prinsipper som ikke er regelfestet, og som kan bli glemt om de ikke holdes i hevd. Vi har forsøkt å tilkjenne noen trekk ved denne kulturen i de påfølgende avsnittene.

Det eksisterer også sektorkulturer i form av spesielle *tjenestemansskulturer* innenfor de enkelte etater. Disse kan fremtre klart og tydelig, eller de kan øynes i ulike tradisjoner og holdninger som gjør seg gjeldende innen vedkommende etat. Videre kan tidligere eller någjeldende instruksjer og rundskriv m v gi tilfang som «kulturbygger».

---

*Forslag til gruppeoppgave:* Se nærmere på etatens forhistorie, og spor opp elementer fra slike mer spesielle verdsett. Hvordan har de påvirket virksomhetens kultur?

---

#### 4.2.4 Lojalitetskonflikter

«Det ideelle byråkrati» tilstreber en balanse mellom det å «la seg styre» politisk og det å opptre som en garantist for tradisjonelle rettsstatsverdier.

Rollen som byråkrat har i denne sammenheng sine klare *begrensninger*. Lojalitetsplikten har rettslig sett det utgangspunkt at man må handle innenfor gitte rammebestemmelser av rettslig, økonomisk og politisk karakter. Slike generelle vilkår og konkrete pålegg kan kollidere med den enkelte embets- eller tjenestemanns egen verdioppfatning, for eksempel fordi man ut fra sin egen partipolitiske oppfatning eller egen oppfatning av rett og galt ville ha handlet annerledes. Opplevelsen av et slikt dilemma vil imidlertid ikke gi den enkel-

te noen rett til å handle i strid med sine plikter. Tvert i mot skal det mye til før dette fritar en for ansvar. Litt forenklet er utgangspunktet at man selv må avgjøre om man kan leve med en slik lojalitetsplikt. Man må selv trekke de nødvendige konsekvenser med hensyn til ansettelsesforholdet dersom man ikke klarer dette.

Byråkratrollen har imidlertid også sine *variasjoner*. Lojalitetsplikten innhold kan variere fra organ til organ og særlig mellom ulike nivåer. Den organisatoriske avstanden til de politiske overordnede er av betydning. Det stilles gjerne andre lojalitetskrav til en departementsansatt enn til en som er ansatt i et direktorat. Det stilles strengere lojalitetskrav til tjenestemenn som driver myndighetsutøvelse enn til tjenestemenn som driver ren tjenesteyting. I virksomheter som er skilt ut som egne rettssubjekter kan lojalitetsplikten overfor den politiske ledelse bli enda mer løs og betinget.

Lojalitetsplikten innebærer blant annet en plikt til å *lystre* pålegg fra politiske overordnede. Dette er ikke den samme som en plikt til å opptre servilt. Tvert i mot følger det av lojalitetsplikten at embetsverket skal reise de nødvendige motforestillinger før en avgjørelse tas. Enhver sak bør ideelt sett tilrettelegges slik at den gir et mest mulig fullstendig bilde av de hensyn og verdier som gjør seg gjeldende. Det bør redegjøres for valgmuligheter og gis en tilråding om hvilken konklusjon som bør trekkes av den politiske ledelsen. De som unnlater å reise saklige motforestillinger, for eksempel fordi man ikke ønsker å irritere den politiske ledelse «for ofte», utviser egentlig en form for feighet. Slik feighet er misforstått lojalitet til politikkerne og vårt styringssystem.

Når en avgjørelse er tatt, følger det imidlertid av lojalitetsplikten at *avgjørelsen skal iverksettes hurtig og effektivt innenfor de opptrukne rammer*. I en slik iverksettelsesfase kan det oppstå nye verdikollisjoner som kan gi grunnlag for nye etiske dilemmaer.

Det hender at forvaltningens embets- og tjenestemenn kan føle at private og verneverdige interesser eller rettigheter blir undergravet fordi regler, mål og gode intensjoner ikke lar seg oppfylle. For eksempel kan det lett oppstå konflikter mellom taushetsplikt og private interesser.

Vi kan beskrive slike verdi- og lojalitetskonflikter gjennom et stilisert eksempel på en konkret sak:

La oss tenke oss at du som ansatt i en statlig etat stadig er vitne til at en beslutning, som er tatt på politisk grunnlag, åpenbart skader interessene til de private parter som berøres. Du har i saksforberedelsen påvist mulighetene for slike

konsekvenser, men dine politiske overordnede har begrunnet sitt standpunkt med at administrative eller økonomiske hensyn medfører at slike private interesser må vike.

Saken utvikler seg etter hvert slik at situasjonen for de berørte blir vanskeligere og vanskeligere, og etter hvert kritisk. Saken får offentlig oppmerksomhet. Det blir hevdet at situasjonen som har oppstått skyldes dårlig innsats eller planlegging fra etatens eller tjenestemennenes side. Du er ikke enig i dette.

Dilemmaet kan her gjelde valget mellom det å la ropet om nye stillinger eller endringer i regelverket gjalle i pressen, og det å være «lojal» overfor dine overordnede ved å forholde deg taus, og heller forsøke å rette på tingenes tilstand ved å gå tjenestevei.

Det kan ofte være vanskelig å trekke grensen for lojal adferd i slike situasjoner ut fra rettslige betraktninger. Et velutviklet etisk normsett og stor åpenhet i systemet vil kunne være til god hjelp.

Forvaltningen utsettes for et stadig press fra media om å uttale seg i saker som gjelder enkeltpersoner. Det synes å herske usikkerhet blant ansatte i forvaltningen om når man kan gå ut og ta til gjenmæle mot offentlige beskyldninger. Dette er et åpenbart problem. Departementet bør arbeide videre for å redusere denne usikkerheten med sikte på å skape større trygghet hos de ansatte.

Det gjelder ingen *ubetinget plikt* for statsansatte til å bevare taushet i forhold til omverdenen om politiske beslutninger man er uenig i. Sett fra en etisk synsvinkel trenger likevel ikke nødvendigvis hensynet til egen persons integritet å være avgjørende for den enkelte handlingsvalg. Ut fra hensynene til de samfunnsinteresser man er satt til å ivareta, kan det etisk være minst like riktig å ta konfrontasjonen internt som å gå ut offentlig. Både politiske og byråkratiske aktører har et ansvar for å legge forholdene til rette for frilynt meningsutveksling, slik at det ikke bare beror på den enkeltes evner og mot om saklig begrunnede motforestillinger når frem. Som ledd i et tillitsskapende arbeid er det viktig at både politikere og tjenestemenn gir mest mulig åpne redegjørelser for de valg man foretar. Vårt styringsverk er ikke tjent med unnfallesheter og ansvarsfraskrivelser i slike sammenhenger.

#### 4.3 FORVALTNINGENS FORHOLD TIL OMVERDENEN

##### 4.3.1 Innledning

I dette avsnittet går vi nærmere inn på forvaltningens samfunnsmessige ansvar i forhold

til klienter, brukere, parter og pressen; det vil si publikum i sin alminnelighet.

Måten vi som statsansatte forvalter vårt samfunnsansvar på, vil gi omverdenen signaler om hvilke verdier staten legger vekt på i sin myndighetsutøvelse. Vår utadvendte virksomhet gir folk grunnlag for å danne seg oppfatninger om statsforvaltningens egenart. Slikt kan for eksempel gi grunnlag for uheldige myter om byråkrater som en konsentrasjon av maktglade udugeligheter uten initiativ og arbeidslyst. Deler av pressen og den politiske opinionen vil ut fra ulike motiver kunne se seg tjent med å skape, opprettholde eller forsterke slike myter. Vi kan ikke uten videre avfeie ubehaget med en henvisning til at folk misforstår eller at pressen og opinionen er usaklige. Mytene må avlives gjennom en bedre synliggjøring av gode forvaltningsverdier.

Noen tradisjonelle forvaltningsverdier er skissert i punkt 2.5.2 foran. Disse verdiene kan ikke realiseres fullt ut samtidig. Dette forholdet fritar oss ikke fra å ta løpende standpunkter til ulike avveiningsspørsmål i det daglige arbeid. Arbeidsgruppen har forsøkt å ta noen standpunkter og å gi enkelte råd i generell form.

##### 4.3.2 Grundighet, effektivitet eller begge deler?

Konflikten mellom *grundighet* og *effektivitet* kan analyseres som et juridisk problem. De rettslige rammebetingelsene er her langt fra klare, se punkt 3.2.1 foran. Forvaltningsloven overlater svært mye til forvaltningsorganene og dermed de enkelte tjenestemennenes egne avveininger av de to verdiene. Hvordan kan så slike avveininger representere etiske dilemmaer?

De effektivitetskravene som stilles til forvaltningsbyråkratiet fordrer på den ene side evne og vilje til fornyelse og omstilling blant personellet. Man opplever for tiden endringer i forvaltningsstrukturen, i organiseringen av den enkelte etat og i formene for oppgaveløsning. Følgelig vil vi også kunne møte de aktuelle etiske dilemmaene på flere forskjellige plan.

I generelle saker vil man ofte, satt på spissen, måtte foreta en avveining mellom *rettsikkerhetshensyn* på den ene siden og hensynet til *administrative og økonomiske konsekvenser* på den andre siden. Vurderes for eksempel privatisering av eksisterende, statlige ordninger, er det viktig å vurdere fordomsfritt om man bør beholde saksbehandlingsregler og klageordninger slik vi kjenner dem fra forvaltningen. Motsatt bør en ved statlige nyetableringer vurdere om det er trekk fra den private

organisasjonskultur som kan brukes. Misforståelser og unødvendige konflikter kan oppstå innen embetsverket når slike vurderinger skal foretas, ofte på tvers av departementsgrensene, fordi ulike profesjoner bygger på verdsett som ikke nødvendigvis er overlappende. Det forhold at for eksempel økonomene kan mest om de frie markedskrefter, mens juristene vet mest om hvordan man ved hjelp av regelverket kan forsøke å styre disse, trenger imidlertid ikke alltid å medføre verdikonflikter. Som regel vil det finnes løsninger som forener kravene som ulike verdiene stiller, men det krever samarbeid og samarbeidsvilje hos de enkelte tjenestemenn for å få det til. God forvaltningsskikk tilsier at embetsverket redegjør for alle vesentlige hensyn før beslutninger tas.

Rutinene for behandling av enkeltsaker bør ideelt sett tilrettelegges slik at saksbehandlerne gis mulighet til å ivareta både rettssikkerhetshensyn og hensynet til en rask og enkel saksbehandling. Heller ikke dette idealet er lett å realisere når det kommer til stykket:

En komplisert og individorientert behandling vil trolig i de fleste tilfellene gi et korrekt resultat for den enkelte klient. Man kan imidlertid ikke alltid prioritere rettssikkerhetshensyn for enhver pris. Når skal man legge vekt på å sikre en rask, men unyansert saksbehandling? Partene sikres et hurtig svar og det vises administrativ handlekraft, men behandlingsmåten *kan* på den annen side medføre rettsbrudd i enkelttilfeller.

Løsningsalternativene for slike dilemmaer ligger ofte langs en skala med to ytterpunkter. Vektleggingen bør blant annet avhenge av hvor viktige eller inngripende avgjørelsene er for de private partene. Behandlingen av saker om inngrep i den enkeltes fysiske frihet fordrer rigide rettssikkerhetsgarantier, mens hensynet til hurtighet og effektivitet kan komme i forgrunnen når det bare står om mindre økonomiske beløp for den enkelte.

#### 4.3.3 Verdikilder i forhold til omverdenen

I stortingsmelding nr 35 for 1991-92 Om statens forvaltnings- og personalpolitikk som ble lagt fram 3 april 1992 fremhevet regjeringen at det norske samfunnssyn forutsetter at alle skal ha *samme mulighet til å påvirke* sin livssituasjon, og at forvaltningen overfor publikum skal fremstå som en *verdifulvalter* og opptre med *serviceinnstilling*.

Vi har tidligere omtalt tradisjonelle forvaltningsverdier og forsøkt å poengtere de ofte motstridende krav som stilles til forvaltningens ansatte. Vi skal være grundige samtidig som vi skal være raske og produktive. Omverdenen forventer at vi behandler like saker likt,

samtidig som partene i den enkelte sak forventer at deres sak skal behandles som spesiell. Vi skal være upartiske og ikke la private oppfatninger eller hensynet til egen eller nærstående vinning påvirke vår saksbehandling. Den enkelte forvaltningsbyråkrat skal også ivareta og forsvare slike hensyn utad. Dette stiller den enkelte på prøve. Vi vet at partene i en forvaltningssak ofte har en annen virkelighetsoppfatning enn den forvaltningen har. Samtidig vet vi at media ofte ønsker å fremheve folks subjektive og følelsesladde fremstillinger av en sak. Det kan skapes situasjoner der det nærmest er håpløst for forvaltningstjenestemannen å gjøre forsøk på å komme med en «helhetlig» eller «objektiv» redegjørelse for hvilke vurderinger som er gjort.

Opinionens reaksjoner til tross: Selv den mest tvilrådige byråkrat vil i stridens hete føle at det er riktig å prioritere taushetsplikten fremfor å rette opp feilaktige eller mangelfulle oppfatninger eller fremstillinger. Dette kan skje enten man har kontakt med enkeltpersoner, organisasjoner eller media. Bestemmelsene om taushetsplikt overlater ikke mye til tjenestemannens egen «spontane» rettsfølelse i slike sammenhenger.

Hvorvidt man *ikke har lov* til å snakke eller *ikke bør* snakke er et vanskelig spørsmål. Opplevelsen av å føle seg bakbundet eller urettferdig behandlet er en del av den virkelighet som offentlig ansatte må forholde seg bevisst til og være villig til å leve med. Klarer man ikke det, må man selv trekke de tjenestlige konsekvensene.

Presseetikken synes i noen grad å betone andre verdier enn de verdiene som forvaltningsetikken bygger på. Arbeidsgruppen ønsker ikke å spekulere i årsaker og motiver. Vi vil imidlertid understreke at pressen har en viktig funksjon i arbeidet med å *motvirke uheldige forhold* i forvaltningen. Dette gjelder enten det dreier seg om å avsløre tabber som er gjort, inkurier som er oppstått, eller det fokuseres på enkeltpersoners rettssikkerhet i konkrete saker. Pressen kalles ikke uten grunn «den fjerde statsmakt».

#### 4.3.4 Forvaltningens roller

Statsforvaltningen har gjennom tidene utviklet seg fra å være myndighetsutøver til også å være tjenesteyter.

Bildet av forvaltningen er i dag sammensatt. Eksempelvis har departementene en annen rolle enn direktoratene, mens en ytre etat som for eksempel Arbeidstilsynet har helt andre funksjoner enn virksomheter innen statlig forretningsvirksomhet. Rollevariasjonene gjelder rettslige rammebetingelser og variasjo-

ner mellom krav til arbeidsorganisering og de ansattes arbeidsmåte. Etater som har tjenesteyting som hovedoppgave må i første rekke tenke publikumsorientering, nærhet og tilpassning til den enkelte kunde, mens den tradisjonelle sentralforvaltningen særlig vil være opp-tatt av generell normgivning i et forsøk på å styre landet samtidig som rettsstatsverdier ivaretas.

Gode etiske grunnholdninger til verdier som respekt, forståelse og åpenhet overfor menigmann, bør være en selvfølgelig del av enhver forvaltningsrolle. Kravet må stilles enten rollen gjelder tjenesteyting eller myndighets-utøvelse. Respekt og forståelse for enkeltindi-viders og gruppers situasjon, kombinert med åpenhet omkring forvaltningens premissvalg og avgjørelser, bør være en rotfast del av for-valtningens virksomhet.

Etisk bevissthet bør reflekteres i en etisk kvalitet i statsforvaltningen. Vi må synliggjøre våre kvalitative egenskaper for omverdenen og fjerne de negative byråkratmytene som eksis-terer. Derved vil det skapes økt rom for tillit og respekt overfor myndighetene.

De tradisjonelle forvaltningsverdiene med-fører også krav til vår utforming og praktise-ring av generelle regelverk. Likhetsbetrakt-ninger og behovet for ensartet praksis skaper gjerne et stivbent regelverk som vanskeliggjør varetakelse av individuelle hensyn og behov. Ønsket om særbehandling av enkelte, kan bli opplevet som tilsidesatt både av forvaltning-ens ansatte, av media og av publikum for øv-rig. Tjenestemenn kan komme i konfliktfylte situasjoner når den enkeltes skjebne føles lagt i hendene på dem. Sett hen til den arbeidsbe-lastning slik individuell behandling ofte kre-ver, kan i beste fall likhetshensyn bli et vikari-erende argument, mens arbeidsvegring eller administrative hensyn kan være de reelle årsaker til en forvaltningspraksis som oppleves som firkantet og urettferdig.

Det er som nevnt viktig at forvaltningens ansatte er bevisste på den praksis som utøves. Den bidrar til å skape holdninger til oss. For-valtningens verdier ivaretas ikke bare ved at opp-gaver utføres, men også gjennom måten opp-gavene utføres på. Hele vår adferd – våre holdninger til rett og galt, til lov og tvang, til service og fleksibilitet – bidrar til å forme bor-gernes oppfatning av forvaltningen og til å trekke opp borgernes egne grenser for riktig adferd.

Det foreligger et spenningsforhold mellom hensynene til den generelle likhet og rettfer-dighet på den ene side, og hensynet til enkelt-individets faktiske opplevelse av rettferdighet på den annen side. Enkeltpersoners rettfer-dighetsfølelse er ofte knyttet til en bestemt si-

tuasjon og samsvarer ikke alltid med den all-menne oppfatning av rettferdighet. Folk synes i synkende grad å akseptere at forvaltningens standpunkter begrunnes med anonymiserte, overordnede politiske eller ressursavhengige hensyn.

Det er ingen enkel oppgave å takle de ulike og ofte motstridende krav og forventninger som stilles til forvaltningen. En grunnleggende for-utsetning er at det *utvikles en forvaltningskul-tur som er preget av intern åpenhet og toleranse*. Det må for eksempel være legitimt å drøfte de aktuelle verdikonfliktene, de etiske dilemmaene og den usikkerheten som kan oppstå omkring normer og verdier i forvaltningen.

Også i forhold til publikum er det viktig å vise åpenhet. Man bør unngå å skape et inn-trykk utad av at man er istand til å ivareta alle aktuelle hensyn samtidig. En slik holdning skaper fort et troverdighetsproblem.

#### 4.3.5 Etikk og arbeidet med regelverket

Beslutninger om innholdet av generelle regler vil først og fremst bero på politiske avveining-er. Mange forskrifter og instruksjoner fastsettes imidlertid på rent administrativt nivå. Em-bets- og tjenestemenn som driver med regel-verksarbeid forutsettes å basere seg på de tra-disjonelle forvaltningsverdiene.

Ved utformingen av generelle regelverk har man større frihet enn ellers til å ta stilling til hvilke formål som skal ivaretas og derved til å definere hva som kan anses som *saklige hen-syn*. Dette gjelder særlig ved forberedelse av lover, som vedtas av Stortinget ved direkte hjemmel i grunnloven. Andre typer regelverk trenger imidlertid et hjemmelsgrunnlag. Der-som en lov som har et bestemt formål, gir Kongen eller departementet fullmakt til å fastsette nærmere forskrifter, vil det alltid gjelde visse grenser for hvilke formål som kan forfølges gjennom de enkelte forskriftsbestem-melser. Rettslig sett kan det her reises spørs-mål om forskriftens gyldighet dersom grensene brytes. Sett fra en etisk synsvinkel ligger ut-fordringen først og fremst i å få dette tydelig-gjort overfor beslutningstakerne dersom det er på det rene at det er *utenforliggende hensyn* som motiverer et bestemt forslag.

Et viktig aspekt ved enhver generell regel er om den vil virke *urimelig* eller medføre *usaklig forskjellsbehandling* for dem det gjel-der. Dette kan særlig ha aktualitet ved vur-deringen av unntaksbestemmelser og i tilfeller hvor de generelle bestemmelsene bare får gyl-dighet for et fåtall. Urimeligheten kan gjelde både i forhold til dem som omfattes av en regel og dem som ikke omfattes.

Også generelle bestemmelser kan tenkes å

bygge på et prinsipp om *vilkårighet*, i den forstand at de i praksis rammer på ren slump. De fleste ville nok reagere dersom et vei- eller broprosjekt skulle bli finansiert ved at det ble bestemt at myndighetene kunne slå tilfeldig opp i telefonkatalogen for å finne personer som kunne pålegges bidragsplikt. Trolig finner de fleste det på annen side akseptabelt dersom det oppkreves en bomavgift av brukerne når anlegget står ferdig. I en mellomstilling står såkalt forhåndsinnkreving av finansieringsbidrag fra tilfeldig forbigående bilister eller fergepassasjerer før et vei- eller broanlegg i det hele tatt er påbegynt eller står ferdig til bruk.

Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunn til å behandle rettssikkerhetsprosjekt mer systematisk i forbindelse med regelverksarbeid. Vi har allerede lenge hatt en forvaltningsintern regelverksinstruks, som tar sikte på å skape et klarere bilde av de *administrative og økonomiske konsekvenser* av ulike forslag, til bruk for beslutningstakere på ulike nivåer. Arbeidsgruppen vil minne om at dette bare er to av de mange verdier og hensyn som myndighetene skal hegne om. Som nevnt foran vil det i de fleste administrative sammenhengene være et spenningsforhold mellom hensynet til forvaltningens *effektivitet* og *rettssikkerhetshensyn*. Et slikt spenningsforhold er det ikke grunn til å legge skjul på. Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunn til å vurdere om ikke regelverksinstruksen bør omfatte plikt til å utrede negative eller positive konsekvenser for borgernes rettssikkerhet av ulike utredninger og forslag.

#### 4.4 LEDELSE OG PERSONALPOLITIKK

##### 4.4.1 Etikk og ledelse

Offentlige virksomheter forvalter fellesgoder. Måten disse virksomhetene ledes og organiseres på har ikke bare betydning for hvor godt fellesgodene forvaltes, men påvirker som nevnt tidligere, også befolkningens oppfatning av den offentlige forvaltningen.

Leder man en virksomhet betyr det et ansvar for å lede mennesker. Ledelsen har ansvar for å utvikle den enkelte og skape en best mulig *arbeidsmoral* i virksomheten. En god leder stiller ikke krav til medarbeidere som han selv ikke etterlever.

*Øvrige ansatte har selvfølgelig også et ansvar for å utvikle arbeidsmiljøet og virksomhetskulturen.* Dette fellesansvaret forventes å utvikle gode *arbeidsnormer* og å tilrettelegge forholdene slik at alle ansatte skjønner hva som betraktes som galt og riktig i tjenesteforholdet.

Lederen bør være et forbilde for de ansatte. Lederens oppfatning av rett og galt har betydning for etikkens vilkår i virksomheten. Lederen blir en *identifikasjonsfigur* for de ansatte.

I statsforvaltningen har vektleggingen i lederrollen tradisjonelt gått på det faglige ansvaret mer enn på personalansvaret. Lederskapet har vært rettet mot å fordele arbeid, behandle saker og gi råd. Viljen til og ansvaret for å utvikle mellommenneskelige forhold og en god virksomhetskultur, har vært mindre fremtredende i staten.

Å påta seg ansvar for utviklingen av en god virksomhetskultur krever ikke bare personlig mot, men også initiativ og observasjonsevne. Lederne må anskueliggjøre hvordan en arbeidsplass ofte kan preges av menneskelige konflikter. De må være villig til å bruke en stor del av sin tid som leder på definere konfliktene, hankses med dem og – *løse dem*.

Det er mange eksempler på mellommenneskelige konflikter som i større eller mindre grad forekommer på arbeidsplassen. Her er noen:

- Personlige motsetningsforhold.
- Posisjonering og maktmisbruk mellom enkeltpersoner og grupper.
- Uttestenging i beslutnings- og informasjonsgangen, desinformasjon om andre personer eller om sakers forløp.
- Mobbing.
- Større og mindre regelbrudd for å oppnå fordeler for seg selv eller sine nærstående.
- Unnfallenhet og likegyldighet i forhold til den service- og brukerorientering man forventer av statsansatte i forhold til publikum.

Spørsmål som bør stilles er:

*I hvilken grad registrerer offentlige ledere de nevnte fenomener? Er de aktive nok i bekjempelsen av dem?*

I ledelse inngår en forpliktelse til å arbeide aktivt for å fremme en god forvaltningskultur. Det er et lederansvar å finne frem til og ta opp uønskede og nedbrytende forhold i organisasjonen og forsøke å få dem endret til det bedre.

Lederen kan vanskelig tvinge folk til å oppføre seg slik lederen ønsker. *Etiske regler* som kombineres med sanksjonsmuligheter ved overtredelse, kan selvsagt endre atferden. Men trolig er de mer langsiktige holdningsskapende tiltak mer virkningsfulle – og riktige.

En autoritær lederstil som bygger på negative virkemidler for å fremme ønsket atferd, vil lett kunne gi uønskede resultater. Kravet til etisk atferd bør ikke bare beskrives gjennom et sett regler for hva man skal gjøre og

ikke gjøre. Dersom pliktetikken: «du skal, du skal ikke», blir dominerende i en organisasjon, gir det lite rom og muligheter for utviklingen av en god og trygg bedriftskultur. En trygg bedriftskultur kjennetegnes først og fremst av åpenhet, romslighet og *tillit*.

I kapittel 2 pekte vi på noen hovedtyper av tilfeller hvor aktørene i statsforvaltningen må foreta selvstendige vurderinger av hva som er etisk riktig og galt. Det lar seg ikke gjøre å gi regler for hvordan alle etiske problemer skal løses. I så fall ville man bruke all sin tid på å lete i regelsystemet fremfor å *resonnere etisk* ut fra hvert enkelt tilfelles spesielle karakter, og ut fra de allmenne etiske og forvaltningsetiske normer og verdier. Det er derfor viktig at lederne i statsforvaltningen legger forholdene til rette slik at tjenestemennene settes best mulig i stand til å foreta sunne og selvstendige etiske vurderinger.

En leder som inviterer til meningsutveksling med og medinnflytelse fra de ansatte, har de beste forutsetningene for å skape forståelse for etikkens betydning i virksomheten. Gjennom slik ledelse legges også grunnlaget for å høyne det etiske bevissthetsnivået i virksomheten.

God etisk atferd er langt mer enn et spørsmål om å følge regelverket til punkt og prikke. Det er tale om å skape organisasjonsbetingelser hvor både den enkelte ansatte og ledelsen kan løse problemer, spesielt der lov- og regelverk ikke gir oss svar.

#### 4.4.2 Personaletikk

Personaletikk dreier seg om de etiske normene som styrer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Slike normer er knyttet til forhold som arbeidsmiljø, lønn, regler om ansettelse og oppsigelse, lojalitet, taushetsplikt, konfliktløsning og likestilling.

De bestemmelsene som i dag regulerer disse forholdene er dels avledet fra vår generelle normative oppfatning av hva som er rett og galt, og er dels et resultat av kompromisser som igjen er resultater av forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

Vi skal se litt nærmere på noen av de påvirkningsmekanismene som opptrer utenfor det regelverket som rent faktisk regulerer personalpolitikken.

#### Lønnssystemer

Grunntrekkene i det nye lønssystemet i staten er utviklingen av mer fleksible avlønningssystemer, samt større lokal frihet til å fastsette lønn. Systemet bygger på at virksomhetene skal utforme en egen lønnspolitikk. Dette vil

blant annet si å utvikle kriterier som skal danne grunnlag for forhandlinger om lønnsplussing og karrieremuligheter innenfor det nye systemet.

Det blir stilt store krav til partene når de skal utforme slike kriterier som ivaretar hensynene til både den enkelte ansatte og virksomheten.

Utviklingen av en lokal lønnspolitikk forutsetter ikke minst at virksomhetens ledelse har en gjennomtenkt oppfatning av hvilke krav til *personlig dyktighet* som de vil legge vekt på når medarbeidernes lønn skal vurderes.

Noen vil mene at ansiennitet er et rettferdig kriterium, og at det derfor bør være avgjørende for beslutning av fordeling av goder og onder, for eksempel ved ansettelse, lønnsopprykk eller oppsigelse. Andre vil vektlegge arbeidsinnsats, mens andre igjen mener utdanning bør være avgjørende. Ut fra et rendyrket likhetsprinsipp og antakelsen om at alle gjør en *lik* innsats etter sine forutsetninger, kan man ta utgangspunkt i det grunnleggende spørsmålet; om ikke all lønn egentlig burde fordeles likt?

Det er imidlertid en dominerende oppfatning at lønn skal fordeles *ulikt* ut fra prinsippet om lønn etter ansvar, innsats og evne. I praksis teller altså andre verdier mer enn likhetsprinsippet. Spørsmålet er om ett prinsipp kan sies å være mer rettferdig eller etisk forsvarlig enn et annet. Hva er en solidarisk eller en usolidarisk lønnspolitikk?

Uansett hvilket standpunkt man inntar, er det viktig at virksomhetene klart formulerer *hvilke* kriterier som skal ligge til grunn for lønnsfastsettelsen i organisasjonen, *begrunner* hvorfor de er valgt og *formidler* resultatet utvetydig og åpent til medarbeiderne.

Det bør ikke anses som urettferdig å lønne dyktige medarbeidere og ledere bedre enn andre. Det kan likevel være *umoralsk* å holde vurderingene skjult og sogar bruke vikarierende motiver for å begrunne lønnsdifferansen. Hemmeligholdelse av de kriteriene som ligger til grunn for personvurderingene og de individuelle lønnsvurderingene kan gi grobunn for misnøye og medføre svekket tillit og mindre arbeidsinnsats på arbeidsplassen.

#### Mobbing

Mye tid og ressurser blir brukt til forbedring av det fysiske arbeidsmiljøet i en virksomhet. Det psykososiale arbeidsmiljøet får derimot ikke alltid samme oppmerksomhet. Det er mindre krevende for partene å skifte ut kontorstolen eller sørge for god ventilasjon enn å skape betingelser for en god organisasjonskultur.

*Mobbing* er ett symptom på en usunn orga-

nisasjonskultur. Fenomenet har vist seg å være utbredt i både offentlige og private virksomheter. Det antas at mellom 5 % og 10 % av arbeidstakerne i Norge utsettes for mobbing. Kostnadene er store, både de menneskelige, de psykososiale og de økonomiske. Fenomenet er vanskelig å avdekke og komme til livs. Mobbing forsurer arbeidsmiljøet og skaper mistrivsel på arbeidsplassen. Dette reduserer igjen de ansattes og derved virksomhetens effektivitet.

Manglende respekt for hverandres særegenheter, personlighet og verdiopfatninger kan føre til mobbing. Tilbøyelighetene finnes i de fleste av oss. Dersom virksomheten ikke evner å slå ned på mobbing kan selv «den beste» fristes til å delta i en slik respektløs behandling av kollegaer. Plageformene er mange. Fra fysisk vold mot enkeltpersoner eller grupper over til sosiale utstøtingsformer som baksnakking, bruk av herske- og krenkelsesteknikker, usynliggjøring, desorientering og forflytninger.

Vi er ofte ikke klar over hvilken skadelig virkning mobbing kan ha for den som blir utsatt for den. Utsagn som er ment å være kjekke morsomheter, kan sette dype spor hos offeret.

Karrierejag og usunne konkurranseforhold på arbeidsplassen forsterker mobbetendensene. I organisasjoner som er preget av usunne maktkonstellasjoner, understimulering og konkurransepress, stimuleres mobbingen. Den blir en angstskapende faktor. Under stress og press søkes syndebukker for de vanskeligheter som virksomheten står overfor.

Utviklingen av et godt psykososialt arbeidsmiljø er et ansvar både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Lederen har et særlig ansvar i kraft av sin posisjon. Dersom lederen viser unnfalighet i forhold til mobbing, vil mobbekulturen forsterkes. Trygge mellommenneskelige forhold i virksomheten er avhengig av ledere som aktivt bidrar i bekjempelsen av respektløse omgangsformer på arbeidsplassen.

Det er viktig å understreke at mobbing ikke bare er et spørsmål om å sparke nedover eller til siden. Ledere blir også utsatt for mobbing fra sine underordnede. Dette blir sjelden fokusert, men problemet er likevel til stede.

#### *Forholdet til arbeidskollegaer*

Mellom arbeidskolleger er det ikke alltid de gode og tillitsfulle relasjoner man burde forvente. Misunnelse, mistro og konkurranse mellom kollegaer er daglige problemer som ikke bare er en personlig belastning, men som i høy grad kan virke hemmende på arbeidsinnsatsen.

Et fenomen beslektet med mobbing er ryktespredning. Dette er ofte skjult aktivitet som har som formål å fremme personlige interesser bak ryggen og på bekostning av kolleger.

Ryktespredning er noe ganske annet enn å orientere sin arbeidsgiver om vanskelige kollegiale forhold på arbeidsplassen. Slik orientering forutsettes å ha et aktverdig formål. Forsøk fra kolleger på å kalle rapportering oppover for ryktespredning, kan ha som hensikt å opprettholde de ansattes solidaritet mot ledelsen. Slik atferd undergraver arbeidsmoralen og virksomheten totalt sett tar skade av den.

Små menneskelige glipp kan imidlertid av og til være best tjent med diskresjon fra arbeidskollegaene og markere tegn på samhold. Regelmessig unnaluring og annen «frynset» opptreden som går ut over arbeidsgiver, vil derimot kunne ødelegge arbeidsmiljøet. En vil lett komme opp i situasjoner der en kollega ber om at man holder tett selv etter mer alvorlige tillitsbrudd (for eksempel korrupsjonsliknende tilfeller eller tyveri av arbeidsgivers eiendeler).

Det er av og til riktig og nødvendig å gjøre arbeidsgiver oppmerksom på en kollega som bryter tillitsforholdet eller de yrkesetiske organisasjonsreglene. Opplevs slik rapportering som illojalt angiveri av de øvrige ansatte må en ha lov til å stille spørsmål ved bedriftskulturen. Motivet hos kollegene kan være å *undertrykke* åpenhet og tillit fordi *dette* truer ens egen hersketeknikk. Å si ifra om irregulære forhold ved å rapportere oppover, er ofte et uttrykk for at man føler et *ansvar*, ikke bare til dem man arbeider sammen med, men også i forhold til virksomheten.

#### *Tilsettingsforholdet*

Prosedyren i forbindelse med ansettelse, oppsigelse og avskjed er viktige for både arbeidsgiver og arbeidstaker. Konsekvensene av urettferdige løsninger kan bli store for de som berøres. Det dreier seg om enkeltmenneskers skjebne og velferd: Gleden ved å bli ansatt, skuffelsen over å bli vraket eller tragedien ved å bli oppsagt eller avskjediget.

Disse forholdene betyr mye for partene i arbeidslivet. Arbeids- og tjenestemannsretten inneholder mange regler som beskytter arbeidstakeren mot usakligheter. Samtidig innrømmes virksomhetens ledere en viss rettslig frihet til å handle der de må – for eksempel av hensyn til virksomhetens økonomi, omstillingskrav eller av hensyn til en rettferdig håndhevelse av uregelmessigheter eller regelbrudd. Rettsreglene er ment å gi uttrykk for endel *rettferdighetsnormer* som gjelder behandling av medmennesker.



Et viktig spørsmål blir om det tjenestemannsrettslige regelverket forhindrer det vi allment opplever som moralsk uakseptable situasjoner.

#### *Ansettelse*

Spørsmål om ansettelse blir i stor grad et spørsmål om arbeidsgivers *tro på* om en person er egnet eller ikke. Formelle kvalifikasjoner kan inngå som mer eller mindre betydningsfulle, men ansettelsesvedtaket blir til syvende og sist et resultat av en helhetsvurdering som skal *omfatte alle saklige og rettfærdige hensyn*.

En arbeidsgiver kan velge å ansette en annen enn den best kvalifiserte fordi spesielle forhold gjør seg gjeldende. Ved utvelgelsen kan arbeidsgiver vektlegge *utenforliggende hensyn* som bekjentskaper, venner, familie med videre. Situasjonen kan også være at den best kvalifiserte søkeren ikke blir valgt *på grunn av* kjønn, utseende, religiøse eller politiske holdninger. Slike hensyn kan man enkelt kamufflere ved å henvise til andre forhold.

I *den private sektor* kan arbeidsgivere i utgangspunktet fritt ansette hvem de vil. Bare enkelte spesielle lovregler begrenser denne ansettelsesfriheten.

I *statsforvaltningen* har man et omfattende regelverk som regulerer ansettelsesprosedyrene. Dette innebærer blant annet at flere personer, herunder representanter for de ansatte, deltar i beslutningsprosedyren. Dermed er antakelig muligheten for at utenforliggende hensyn trekkes inn mindre enn i privat sektor. Man har i offentlig sektor plikt til å ansette den best kvalifiserte søker dersom tilsettingsmyndigheten velger å tilsette noen. Spørsmålet man kan stille er om det offentlige system, i større grad enn i privat virksomhet, hindrer usaklighet, manipulering eller andre uønskede forhold?

Intet regelverk kan hindre at arbeidsgiver begår urettferdigheter i en ansettelsesprosedyre. I verste fall kan tilsynelatende gjennomregulerte ansettelsesprosedyrer mer enn noe dekke over manipulasjon og gi et feilaktig bilde av hva som faktisk har skjedd bak kulisserne.

Man kan ikke gjennom regler forhindre dårlig arbeidsmoral som medfører at usaklige hensyn blir lagt til grunn ved ansettelser. Arbeidsgiver kan for eksempel hevde at man legger stor vekt på en søkers spesielle praksis, mens man i realiteten ønsker å unngå en annen søker fordi hun er gravid, eller virker «spesiell».

Disse problemstillingene dukker opp i en rekke ulike sammenhenger. Myndighetsmis-

bruk i forbindelse med ansettelse er vanskelig å avdekke i en prosedyre som i stor grad må overlates til skjønn. Selv om domstolene i utgangspunktet kan overprøve de fleste sider ved det utviste skjønnet, vil det i praksis være vanskelig å overprøve et faktisk skjønn som ligger innenfor lovbestemmelsenes ramme, selv om «alle» i ettertid er enige om at usaklige hensyn lå til grunn for ansettelsen.

#### *Oppsigelse og avskjed*

I motsetning til spørsmål om ansettelse er ikke spørsmål om oppsigelse eller avskjed generelt sett hverdagsproblemer i staten. I enkelte sektorer er det likevel for tiden mye snakk om oppsigelsesregler og reglene om oppsagte tjenestemenns rett til ventelønn og fortrinnsrett til ny stilling i staten. I disse sammenhengene står gjerne rettsreglene i fokus. Avgjørelsene tas etter omhyggelige overveielser, etter en prosess hvor de ansatte og deres organisasjoner er sikret deltakelse.

*En oppsigelse* skal ha saklig grunn i arbeidsgivers, arbeidstakers eller virksomhetens forhold. Saklig grunn er en rettslig standard som er avgrenset gjennom lovgivningens forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Det er ikke så store forskjeller mellom de oppsigelsesregler som gjelder på henholdsvis privat og offentlig sektor.

Like fullt opplever vi ofte konflikter i arbeidslivet med påstander om usaklige oppsigelser og om uansvarlighet, sviktende samfunnsansvar, kynisme og ensidig vektlegging av profitthensyn.

Rasjonelle hensyn for arbeidsgiveren kan for den andre parten oppleves som utilbørlige og korttenkte. En arbeidstaker kan for eksempel sies opp med den begrunnelse at virksomheten skal rasjonaliseres. Arbeidsgiverens motiver betviles; kanskje er det ønskelig å få vedkommende person til å slutte fordi han av en eller annen personlig grunn er uønsket. Vi opplever stadig påstander om «vikarierende begrunnelser» for oppsigelser.

Retten kan alltid prøve om oppsigelsen er saklig begrunnet, etter en totalvurdering. Retten skal altså ikke bare prøve om arbeidsgivers begrunnelse for oppsigelse er saklig. Arbeidsgiver kan vente med å gi den reelle begrunnelse. Han vil da fort vikle seg inn i urene og tvilsomme premisser for oppsigelsen. Dermed omgås den moralske plikt som alltid bør være der, om å opptre ærlig overfor arbeidstakeren.

*Avskjed* forutsetter et grovt mislighold av arbeidsavtalen fra arbeidstakerens side. I og med at vilkårene for avskjed er såvidt strenge, vil man sjelden komme i en situasjon hvor man

stilles overfor vanskelige etiske dilemmaer i tillegg til de juridiske.

Utgangspunktet for et godt fungerende arbeidsforhold er at det eksisterer et tillitsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Brytes dette tillitsforhold fundamentalt, kan avskjeden være en viktig og forståelig reaksjon. Reaksjonen får imidlertid uante konsekvenser for den berørte. Arbeidsgiver må alltid vurdere de medmenneskelige aspekter opp mot de uheldige virkninger en ikke-gjennomført avskjed kan få for de andre ansatte.

#### **4.5 ANSVARET FOR DET HOLDNINGSSKAPENDE ARBEIDET**

I kapittel 4 har vi sett særlig på lederansvaret. Arbeidsgruppen vil understreke at også tjenestemannsorganisasjonene og de enkelte ansatte bør føle et ansvar for å fremme

det holdningsskapende arbeidet i statsforvaltningen. Dette gjelder i forhold til alle de spørsmålene om etiske gråsoner som er beskrevet og vurdert foran, i tilknytning til såvel myndighetsutøvelsen som til tjenesteforholdet.

Vi kan alle sette oss nye og høyere personlige mål for hvordan vi skal håndtere våre oppgaver eller forholde oss til kolleger; det være seg underordnede, sideordnede eller overordnede. Forslagene i kapittel 5 søker å legge forholdene til rette for engasjement fra organisasjonene og de enkelte ansatte i den videre prosessen. Engasjementet må de selv vise.

I den videre prosessen må vi alle søke etter en balanse mellom tiltak som skal motvirke uregelmessigheter og brudd på minstekravsnormer på den ene side, og tiltak som tar sikte på å oppmuntre hver enkelt statsansatt til selvstendig etisk refleksjon for å oppfylle idealene, på den annen side.

## KAPITTEL 5

### Forslag til holdningsskapende arbeid i praksis

*Jo mer moralsk en mann er jo mindre lett mistenker han andre for å være umoralske*

*Marcus Tullius Cicero*

#### 5.1 TILBAKEBLIKK

Arbeidsgruppen har sett det som et sentralt formål med sitt arbeid å sette i gang en prosess som kan fortsette i de enkelte etater. Det bør klargjøres at det er et lederansvar å legge forholdene til rette for et aktivt og målrettet oppfølgingsarbeid innen de enkelte virksomheter. Videre mener vi at bevisstgjøring om betydningen av holdninger i det daglige arbeidet best kan gjennomføres ved egenaktivitet og selvstendig tenkning blant de enkelte ansatte. På denne bakgrunn fremmer arbeidsgruppen følgende forslag til tiltak som kan forebygge brudd på, og fremme etterlevelse av formelle rettsregler og etiske normer:

#### 5.2 FORSLAG OM FORPLIKTENDE OPPFØLGING AV DET HOLDNINGSSKAPENDE ARBEIDET

Det videre oppfølgingsarbeidet i de enkelte etater bør ha en forpliktende forankring. Arbeidsgruppen tilrår derfor at den enkelte statsråd tar initiativ til et konkret forpliktende oppfølgingsarbeid.

Det bør først og fremst slås fast at det er et prioritert lederansvar å sørge for at holdningsskapende arbeid iverksettes innen den enkelte virksomhet.

Ansaret bør rette seg mot ledere på alle nivåer. Det bør for ordens skyld slås uttrykkelig fast at det er et *topplederansvar* å sørge for at arbeidet faktisk blir gjennomført.

Begrunnelsen for dette forslaget er at *etikkarbeidet etter arbeidsgruppens vurdering må være forankret i virksomhetens ledelse*. Ledelsen vil ha stor påvirkningskraft, fordi etikk blant annet dreier seg om å forstå, og om å kunne underordne seg, et sett av felles verdinormer. Lederens holdninger, moraloppfatninger og arbeidsmoral blir alltid registrert og diskutert blant de øvrige ansatte. Lederens egen væremåte og evne til å etterleve ideelle

etiske fordringer i virksomheten er derfor av stor betydning for at det holdningsskapende arbeid skal kunne lykkes.

I forhold til ledere som har lederlønnskontrakter, vil det etter arbeidsgruppens syn være naturlig at spørsmål om holdningsskapende arbeid fokuseres ved de årlige forhandlinger om mål og måloppnåelse.

#### 5.3 RÅD OG VINK OM IVERKSETTING AV HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID

Arbeidsgruppens rapport er rettet mot alle ansatte, men den er først og fremst ment som et hjelpemiddel for ledelsen i den enkelte virksomhet. Ledelsen får avgjøre hvilken bruk som kan gjøres av rapporten i det holdningsskapende arbeidet. Vi nøyer oss med følgende råd og vink:

##### (1) *Unngå passive arbeidsformer*

En leder i staten kan ikke ivareta sitt oppfølgingsansvar bare ved å gi den enkelte medarbeider tid og anledning til å bedrive selvstudium. Erfaringsmessig vil en rapport som denne lett bli liggende ulest hvis ledelsen bare nøyer seg med å sørge for at den blir delt ut til de ansatte. Vi advarer mot alminnelig distribusjon av rapporten før det er lagt en klar plan for det holdningsskapende arbeidet i virksomheten.

##### (2) *Trekk inn personalfunksjonen*

Den enheten i virksomheten som ivaretar personalfunksjoner, vil kunne innta en nøkkelposisjon i forhold til utvikling og oppfølging av etikkarbeidet. På sikt må virksomhetens ledelse kunne forutsette at hele personalfunksjonen baserer sin virksomhet på de etiske regler som ledelsen mener virksomheten er best tjent med.

##### (3) *Sørg for de ansattes medvirkning i planleggingsfasen*

Det vil kunne være en avgjørende forutsetning for et brukbart resultat at de ansatte og deres tillitsvalgte trekkes med i planleggingen av det holdningsskapende arbeidet *fra starten av*.

Feilskjær her kan medføre at motivasjonen rakner.

(4) *Trekk inn ledergruppen*

Rapporten og dens problemstillinger bør drøftes i ledergruppene på ulike nivåer.

(5) *Utarbeid plan*

En handlingsplan for holdningsskapende arbeid innen virksomheten bør utarbeides i fellesskap av personalstaben, representanter for ledere på ulike nivåer og representanter for de ansatte. Virksomhetens toppleder bør delta i oppfølgingsarbeidet, ikke minst som uttrykk for at arbeidet bør prioriteres på alle nivåer.

(6) *Ikke isolér det holdningsskapende arbeidet*

Det holdningsskapende arbeidet vil lett tape sin verdi dersom det løsrives fra det daglige arbeidet og overlates til noen få personer. *Etiske synspunkter og problemstillinger bør vurderes som en integrert del av virksomhetens utviklingsområder og ikke som et eget fagfelt for nye gurer.* Målsettingen bør være at det etter hvert blir en selvsagt ting å sette etiske problemstillinger på dagsorden som en naturlig del av den løpende saksbehandling.

(7) *Kan gruppearbeid være en passende start?*

I kapitlene foran reiser rapporten noen sentrale problemstillinger av etisk karakter. I tilknytning til beskrivelsen av det rettslige rammeverket i kapittel 3 og beskrivelsen av etiske konfliktområder i kapittel 4, er det foreslått problemstillinger som grunnlag for diskusjoner i virksomheten. Disse er ment som mulige startpunkter for en intern prosess. Problemstillingene kan gjerne suppleres og varieres etter forholdene i den enkelte virksomhet.

(8) *Sats først på egne krefter*

Satsing på etikkarbeid er en trend i tiden, og en ser allerede tendenser til markedstilpassning. Det holdningsskapende arbeidet kan ikke uten videre føres videre bare ved at man kjøper et hvilket som helst opplæringstilbud om organisasjonsutvikling. Utenforstående

konsulenter kjenner ofte ikke forutsetningene innenfra. Forvaltningsetikken viser seg gjennom den enkelte ansattes karakter og deres evne til å lete etter gode, aksepterte og rettferdige løsninger der regelverket ikke er tilstrekkelig. Kartlegg hva man får ut av egne krefter før konsulenter eventuelt trekkes inn.

(9) *Ikke start med nye regelverk*

For ledelsen kan det være naturlig å vurdere om det bør utarbeides en instruks eller liknende med etiske retningslinjer for de ansatte. Det er arbeidsgruppens vurdering at man ikke nødvendigvis høyner det etiske bevissthetsnivået i en organisasjon ved å utforme regler og retningslinjer for alle tenkelige situasjoner en kan bli stilt overfor. Etiske retningslinjer er avhengig av allmenn oppslutning for å få virkning. Det kan derfor være grunn til å la prosessen foregå en stund før det utarbeides nye, generelle retningslinjer for etikkarbeidet.

(10) *Sats på en langsiktig kulturutvikling*

Vi må ikke ha illusjoner om at det holdningsskapende arbeidet kan gjennomføres raskt. Vi tror heller på en langsiktig og målrettet kulturutvikling som grunnlag for at forvaltningsetikken skal gis gode vekstvilkår.

Vi tror at det holdningsskapende arbeidet drives best når man satses på åpen drøftelse av problemstillinger av etisk karakter i virksomheten. Vi vil derfor anbefale at det satses bevisst på å utvikle en virksomhetskultur som legitimerer og endog oppmuntrer til slike frilynte drøftelser. Det er i dialog med andre at meninger brytes og egne verdier og normer blir satt på prøve. Trolig vil en slik åpenhet også skape et godt grunnlag for tillit og trygghet i organisasjonen.

Kulturer som etterstreber lukkede, ekskluderende miljøer i organisasjonen for å oppnå individuelle fordeler, vil ha mindre mulighet for å utvikles og trives hvis lederen og andre viser evne til å umuliggjøre slik atferd gjennom et åpent organisasjonsmiljø. Forsøk på manipulasjon og fordekte beslutninger av organisatorisk eller personalmessig karakter, vil få dårlige vekstvilkår dersom lederen er i stand til å utvikle en sunn og åpen virksomhetskultur.





# NOU

## Norges offentlige utredninger

### 1992 og 1993

#### Statsministeren:

##### Administrasjonsdepartementet:

Gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 3. NOU 1993: 5.  
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1993. NOU 1993: 7.  
UNI Storebrand og myndighetene. NOU 1993: 9.  
Forvaltningsetikk. NOU 1993: 15.

##### Arbeids- og administrasjonsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1992. NOU 1992: 4.  
Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter.  
NOU 1992: 11.  
Ikke bare ord... NOU 1992: 21.  
Etter inntektsoppgjørene 1992. NOU 1992: 27.  
Bedre struktur i lovverket. NOU 1992: 32.  
Statlig annonsepolitikk. NOU 1992: 37.

##### Barne- og familiedepartementet:

Rammeplan for barnchagen. NOU 1992: 17.  
Tid for barna. NOU 1993: 12.

##### Finans- og tolldepartementet:

Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene.  
NOU 1992: 3.  
Regnskapsmessig behandling av skatt. NOU 1992: 13.  
En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.  
NOU 1992: 26.  
Bankkrisen. NOU 1992: 30.  
Effektivisering av betalingsinnfordring m.v. NOU 1992: 35.  
Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen. NOU 1993: 1.  
Differensierte krav til årsoppgjør, konsernoppgjør og revisjonsplikt.  
NOU 1993: 2.  
Bør merverdiavgiften differensieres? NOU 1993: 8.  
Mindre til overføringer – mer sysselsetting. NOU 1993: 11.

##### Fiskeridepartementet:

Statens rolle i finansiering av fiskefartøyer. NOU 1992: 7.  
Krisa i lakseoppdrettsnæringa. NOU 1992: 36.

##### Forsvarsdepartementet:

Forsvarskommisjonen av 1990. NOU 1992: 12.  
Forsvarets bevarings- og museumsvirksomhet. NOU 1992: 18.  
Forsvarets forskningsinstituttets oppgaver og omfang. NOU 1992: 31.

##### Justis- og politidepartementet:

Erstatning ved pasientskader. NOU 1992: 6.  
Forbrukarentrepriselov. NOU 1992: 9.  
Stærkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre. NOU 1992: 16.  
Ny straffelov – alminnelige bestemmelser. NOU 1992: 23.  
Behandling av klager på advokater m.v. NOU 1992: 24.  
To-instansbehandling, anke og juryordning i straffesaker.  
NOU 1992: 28.  
Lov om aksjeselskaper. NOU 1992: 29.  
Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen. NOU 1993: 3.

##### Kirke-, ntdannings- og forskningsdepartementet:

Opplæring i norske fengsler. NOU 1992: 19.  
Framtidig utdanning av personell til de kommunale brannvesen.  
NOU 1992: 22.  
Leve og lære. NOU 1992: 33.  
Leve og lære. NOU 1993: 13.

##### Kommunal- og arbeidsdepartementet:

Bedriftshelsetjenesten i fremtiden. NOU 1992: 2.  
Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.  
NOU 1992: 15.  
Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle. NOU 1992: 20.  
Lov om husleieavtaler. NOU 1993: 4.  
Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. NOU 1993: 6.  
Om renhold. NOU 1993: 10.

##### Kulturdepartementet:

Mål og midler i pressepolitikken. NOU 1992: 14.  
Evaluering av Statens stipend- og garantiinntektsordninger for kunstnere. NOU 1993: 14.

##### Landbruksdepartementet:

##### Miljøverndepartementet:

##### Nærings- og energidepartementet:

##### Olje- og energidepartementet:

Skatt på kraftselskap. NOU 1992: 34.

##### Samferdselsdepartementet:

##### Sosialdepartementet:

Trygghet – Verdighet – Omsorg. NOU 1992: 1.  
Tiltak mot atomulykker. NOU 1992: 5.  
Lov om pasientrettigheter. NOU 1992: 8.  
Finansieringsordninger for allmennlege- og fysioterapitjeneste.  
NOU 1992: 10.  
Utredning om lobotomi. NOU 1992: 25.

##### Utenriksdepartementet:

## ABONNEMENTSPRISER FOR SESJONEN 1992/93

### AKA 9201 Publikasjonsliste fra Storting og Regjering

Liste over offentlige publikasjoner som foreligger trykt. Kommer ca. hver 14. dag under stortings-sesjonen.  
Abonnement: kr. 65,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9204 Stortingsproposisjoner

Forslag til vedtak fra Regjeringen i saker som Stortinget skal ta stilling til.  
Abonnement: kr. 387,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9205 Stortingsmeldinger

Inneholder bl.a. Statsregnskapet, meldinger til Stortinget om arbeidet i statens bedrifter, meldinger om planer som Regjeringen vil sette i verk i fremtiden.  
Abonnement: kr. 427,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9206 Odelstingsproposisjoner

Regjeringens lovforslag.  
Abonnement: kr. 266,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9207 Dokumenter

Omfatter bl.a. Riksrevisjonens antegnelser, grunnlovsforslag, private lovforslag, svar fra Regjeringen på forslag om henvendelser oversendt av Stortinget, Sivilombudsmannens og Ombudsmannsnemndas innberetninger m.m.  
Abonnement: kr. 37,- pr. sesjon fritt tilsendt.

### AKA 9208 Innstillinger til Stortinget

Stortingskomitéens vurderinger av de enkelte proposisjoner, meldinger og komitéens forslag til vedtak i Stortinget. (INNST. S).  
Abonnement: kr. 73,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9209 Innstillinger til Odelstinget

Stortingskomitéens vurderinger av de enkelte proposisjoner, meldinger og komitéens forslag til vedtak i Odelstinget. (INNST. O).  
Abonnement: kr. 73,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9210 Stortingstidende

Stenografiske referater fra møtene i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget.  
Abonnement: kr. 60,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9212 Saksregister

Omfatter register for alle ovennevnte trykksaker. Utarbeides etter endt sesjon.  
Abonnement: kr. 25,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 9214 Lover

Etter endt sesjon blir lovene som er vedtatt i sesjonen samlet i ett hefte.  
Abonnement: kr. 29,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

## ABONNEMENTSPRISER FOR 1993

### AKA 9217 NOU – Norges offentlige utredninger

Publikasjonsserie for utredninger som er foretatt om forskjellige forhold i samfunnet.  
Abonnement: 15% avslag på løssalgpris, fritt tilsendt.

### AKA 9218 Meldinger fra Toll- og avgiftsdirektoratet

Meldinger fra Toll- og avgiftsdirektoratet med omregningskurser for forskjellige valutaer.  
Abonnement: kr. 144,- pr. år, fritt tilsendt.

### AKA 9219 Sosialdepartementets sammendragsserie

Om helse og sosialforskning, utredning og forsøk.  
Abonnement: kr. 108,- pr. år, fritt tilsendt.

### AKA 9223 Skattedirektoratets meldinger

Skatteavdelingen, Avgiftsavdelingen, Kontroll og Regnskapsavdelingen.  
Abonnement: kr. 436,- pr. år, fritt tilsendt.

Alle priser er oppgitt med forbehold om endring uten foregående varsel.

Prisene er inklusive merverdiavgift, unntatt Stortingstidende og NOU-serien som er avgiftsfrie.

## Akademika as

INTERNASJONAL FAGBOKHANDEL

Møllergt. 17, 0179 Oslo 1, Telf. 22 11 67 70