



Kommunal- og  
moderniseringsdepartement

# Etiske retningslinjer for statstjenesten

Revidert juni 2017

# Etiske retningslinjer for statstjenesten

Revidert juni 2017

## Forord

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

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

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

Retningslinjene ble revidert og oppdatert i 2017. Revisjonen er knyttet til omtalen av ytringsfriheten, samt at retningslinjene er tilført omtale av eierskap til og handel med verdipapirer. Retningslinjene er videre oppdatert som følge av endringer i arbeidsmiljøloven knyttet til varsling, og dokumentet er oppdatert med referanser til hhv. ny straffelov og statsansattelov.

## Retningslinjenes status og lokalt ansvar

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

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

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

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

Opptreden eller handlinger som bryter med de generelle etiske retningslinjene medfører ikke egne sanksjoner, men brudd på f.eks. habilitetsbestemmelsene vil kunne føre til at et vedtak blir ugyldig. En handling eller unnlatelse i tjenesten vil kunne bli bedømt som en tjenesteforsømmelse, og kan føre til tjenestelige reaksjoner. Handlinger eller unnlatelser i tjenesten kan også være så grove at de fører til påtale og straffereaksjoner. Klare brudd på lovbestemmelser vil normalt også være brudd på allmenne etiske og forvaltningsetiske retningslinjer.

Selv om en tjenestelig handling eller unnlatelse ikke medfører et direkte brudd på lover eller formelle regler, kan den bli tillagt vekt i en personalsak dersom den innebærer et brudd på etiske retningslinjer. Under forutsetning av at etiske retningslinjer er gjort kjent i virksomheten og for den enkelte, vil brudd på disse

retningslinjene være et moment som kan tillegges vekt, f.eks. i en samlet vurdering av vedkommende statsansattes skikkethet eller ved en intern søknad på ny stilling, hvor det er saklig å stille krav om etterlevelse av virksomhetens etiske retningslinjer.

## **Arbeidsgivere, ledere og ansatte**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har, som utøver av den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten, ansvar for etableringen av, og innholdet i, de *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Retningslinjene gjelder generelt for hele statstjenesten. Dette innebærer at alle statlige forvaltningsorganer er omfattet av disse retningslinjene. Topplederne i departementene og underliggende virksomheter har et særlig ansvar for oppfølging. For det første fordi lederne gjennom ord, handlinger og lederadferd har stor innflytelse på kulturen og normene for adferd i organisasjonen. For det andre fordi topplederne selv kan bli satt i situasjoner hvor valg og beslutninger krever etisk refleksjon og klokskap. For det tredje fordi det er toppledernes ansvar å sørge for at hele organisasjonen er seg bevisst de etiske kravene som stilles i virksomheten, og at det umiddelbart blir tatt opp i organisasjonen dersom det skjer brudd på lover og regler eller det utvikler seg en uheldig sedvane og kultur.

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

## **Oppbyggingen av dokumentet**

I dette dokumentet er retningslinjene satt inn i bokser, mens den øvrige teksten er Kommunal- og moderniseringsdepartementets kommentarer til de enkelte bestemmelsene. Innledningsvis under hvert hovedpunkt er det gitt merknader til det sentrale innholdet i hovedpunktet.

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

# 1. Generelle bestemmelser

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

## 1.1 Hensynet til innbyggerne

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

### Kommentarer:

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

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

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

Alle lov- og forskriftsbestemmelser om taushetsplikt og personvern skal overholdes. Den enkelte statsansatte skal alltid respektere den enkelte innbyggers personlige integritet. Det er viktig å være oppmerksom på behov, verdier, normer og forventninger hos medlemmer av etniske minoriteter, både i kommunikasjon og ved utforming av vedtak og levering av tjenester.

## 1.2 Hensynet til statens omdømme

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

### Kommentarer:

Enten en statsansatt opptre i egen virksomhet, i andre offentlige eller private virksomheter innenlands eller i utlandet, vil vedkommende først og fremst bli oppfattet som en representant for sin arbeidsgiver, men også for staten som helhet. Dette siste gjelder i særlig grad når vedkommende opptre i offisielle sammenhenger utenlands eller mottar utenlandske statsborgere på offisielt besøk i Norge.

Det er i alle sammenhenger viktig å ha forståelse for andre lands kultur, religion og politiske system. Det vises her for øvrig til punkt 4.5 og 4.6 om mottak av og tilbud om gaver og andre fordeler. Videre vises til etiske retningslinjer mot kjøp og aksept av seksuelle tjenester (Statens personalhåndbok 2017). I disse retningslinjene er det understreket at en ansatt ikke skal oppføre seg på en måte som kan krenke menneskeverd eller som er egnet til å bringe virksomheten eller Norge i miskreditt. Dette innebærer at en

ansatt som er på oppdrag for statens regning i Norge eller i utlandet, skal avstå fra kjøp mv. av seksuelle tjenester.

## 2. Lojalitet

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

### 2.1 Lydighetsplikt

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

#### Kommentarer:

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

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

Ansatte i sentraladministrasjonen følger ofte den politiske ledelsen i departementet på reiser, også på reiser som omfatter partipolitiske arrangementer. Også når en statsråd er på en reise til eller tilstede på et partipolitisk arrangement er statsråden departementssjef. Personer fra embetsverket må derfor kunne bistå statsråden i oppgaver som ligger til embetet som departementssjef.

### 2.2 Rapporteringsplikt

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

#### Kommentarer:

Brudd eller begrunnet mistanke om brudd på sikkerhetsbestemmelser eller andre forhold som medfører fare for liv eller helse for ansatte eller befolkningen, er eksempler på handlinger og forhold som skal rapporteres. Det samme gjelder korrupsjon og forbrytelser eller misligheter. Når det gjelder korrupsjon, vil det være særlig viktig at det gis så nøyaktig og utfyllende informasjon som mulig om både giver og

mottaker av den utilbørlige fordel, jf. straffeloven §§ 387-389. Et alternativ til å varsle internt kan etter omstendighetene være å henvende seg til politiet eller til kontroll- eller tilsynsmyndigheter. Dette vil normalt ikke kunne oppfattes som brudd på lojalitetsplikten, jf. pkt. 3.4.

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

Rapportering bør normalt skje til nærmeste leder, som har ansvaret for hvordan saken skal håndteres videre. Hvis den ansatte finner det vanskelig å gå til nærmeste leder, skal rapportering skje til andre overordnede. Se også under pkt. 3.4, Varsling om kritikkverdige forhold, eventuelt i virksomhetens egne varslingsrutiner.

Ledere har et særlig ansvar for at ansatte, som i god tro melder fra om ulovlige eller uetiske forhold eller handlinger, eller begrunnet mistanke om slike, ikke blir utsatt for gjengjeldelse eller liknende fra arbeidsgivers eller kollegers side. Se nærmere om arbeidsgivers plikt til å beskytte varslere i arbeidsmiljøloven § 2 A-2 og under pkt. 3.4.

## 2.3 Effektivitetsplikt

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

### Kommentarer:

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

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

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



### 3. Åpenhet

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

#### 3.1 Offentlighet

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

#### Kommentarer:

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

#### 3.2 Aktiv opplysningsplikt

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

#### Kommentarer:

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

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



### 3.3 Ansattes ytringsfrihet

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

#### Kommentarer:

Ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet som er vernet både av Grunnloven og av internasjonale menneskerettigheter. Den er begrunnet i de grunnleggende prinsippene om demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse.

Statsansatte har den samme grunnleggende ytringsfriheten som enhver annen innbygger. Dette gjelder også for ytringer som har direkte tilknytning til virksomheten den statsansatte arbeider i.

Av hensyn til samfunnets behov for innsyn og for å sikre en åpen og informert debatt, er det viktig at statsansatte gis mulighet til å formidle et kritisk og kompetent perspektiv i det offentlige ordskiftet.

Ytringsfriheten gjelder bare for ytringer på egne vegne. Arbeidsgivere har full frihet til å avgjøre hvem som kan uttale seg på virksomhetens vegne. Selv om virksomheten har utpekt en talsperson, betyr likevel ikke dette at de øvrige ansatte gis munnkurv. Der det er tvil om en arbeidstaker har fremsatt ytringer på egne eller arbeidsgivers vegne, er det avgjørende hvordan ytringen er egnet til å bli oppfattet. Her må det legges vekt på ytringens innhold, sammenhengen den inngår i, billedbruk eller andre forhold ved fremstillingen og hvordan den ansatte presenterer seg selv. Det vil ofte være en fordel om det fremgår klart at ytringen er fremsatt på egne vegne. Statens brevhode og logo skal aldri brukes i privat korrespondanse.

Ytringsfriheten gjelder ikke ubegrenset, og er blant annet innskrenket av regler om taushetsplikt. I tillegg til dette vil lojalitetsplikten i arbeidsforhold kunne begrunne visse begrensninger. Det er bare ytringer som kan skade virksomhetens saklige og legitime interesser, som vil bryte lojalitetsplikten. Dette vil likevel ikke i seg selv være tilstrekkelig for å innskrenke den ansattes ytringsfrihet. Det må foretas en helhetlig vurdering i det enkelte tilfellet, hvor grunnene for å gjøre inngrep i den ansattes frihet veies opp mot hensynet til demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse. For kritiske ytringer på eget fagområde skal det i utgangspunktet særlig tungtveiende grunner til før et inngrep er legitimt.

For ansatte i forvaltningsorganer som utøver offentlig myndighet eller er sekretariat for politiske ledere, er lojalitetsplikten dels begrunnet i hensynet til det demokratiske systems funksjon og legitimitet. Hvilke lojalitetskrav som kan stilles til den ansatte, vil særlig avhenge av hvor sentral stilling og hvilke oppgaver vedkommende har. Ansatte som naturlig vil oppfattes som representanter for virksomheten, vil som utgangspunkt måtte tåle strengere krav enn andre. Dette vil for eksempel gjelde virksomhetens talspersoner.

På den annen side, er det noen stillinger og funksjoner hvor det nettopp er en del av arbeidets karakter å bidra i samfunnsdebatten. Dette vil særlig gjelde personer med vitenskapelige stillinger på universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner. For disse regnes det som en del av deres arbeidsoppgaver å delta i offentlig debatt, komme med sakkyndige uttalelser og kritiske synspunkter. De ansatte har dessuten forsknings- og formidlingsplikt i kraft av sin stilling, og har dermed rett og plikt til å gjøre forskningsresultater kjent, også der de strider mot vedtatt politikk. Liknende vil også gjelde for tillitsvalgte, som skal ivareta arbeidstakernes interesser. Dette tilsier at det skal mer til før uttalelsene til en tillitsvalgt anses å bryte med lojalitetsplikten der vedkommende opptrer som tillitsvalgt.

Selv om det må gjelde visse begrensninger etter lojalitetsplikten, kan statsansatte delta i den offentlige debatt på linje med andre innbyggere. Verken arbeidsgiver eller kolleger må lage vanskeligheter av noen art for den som innenfor disse rammene ytrer seg offentlig og kritisk.

### 3.4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

Statsansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i forvaltningen. Før varsling skjer, bør forholdet være forsøkt tatt opp internt.

Kommentarer:

[Arbeidsmiljøloven kapittel 2A](#) regulerer ansattes rett til å varsle.

Bestemmelsene skal bidra til å styrke den reelle yringsfriheten i et ansettelsesforhold.

Arbeidsmiljølovens varslingsregler omfatter tilfeller der ansatte varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, som den ansatte blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:

- Lover og regler.
- Virksomhetens retningslinjer.
- Alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

Prinsippene om åpenhet og innbyggernes kontroll med forvaltningen forutsetter at allmennheten får innsyn i kritikkverdige forhold i forvaltningen. Som vi har påpekt under punkt 3 om åpenhet, må spørsmålet om adgang til å gi opplysninger til allmennheten også ses i sammenheng med plikten til å rapportere internt om uheldige forhold i virksomheten og lojalitetsplikten.

Erfaringer fra Norge og andre land viser at selv om varsling blir applaudert i offentligheten og regnes som en samfunnsnyttig innsats, kan det for varsleren selv innebære en stor belastning, ikke minst i forhold til kolleger og overordnede. Arbeidsmiljøloven har egne regler som sikrer retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og et forbud mot gjengjeldelse mot den som varsler i samsvar med lovens regler. Disse reglene er ment å styrke varslervernet.

Det følger av loven at den ansattes fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig.

Åpenhet på arbeidsplassen viser en sunn bedriftskultur som både virksomheten og de ansatte er tjent med.

Statlige virksomheter, skal enten ha utarbeidet rutiner for intern varsling eller ha satt i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Den ansatte skal varsle i henhold til disse rutinene, med mindre det er forhold som gjør at intern varsling ikke er hensiktsmessig.

Påstander om kritikkverdige forhold kan være en belastning både for den eller de det varsles om, for virksomheten og kolleger, samt for miljøet på arbeidsplassen. Mange opplever også det å varsle om kritikkverdige forhold som en belastning for seg selv.

Ansatte som varsler i samsvar med virksomhetens interne regler for varsling, vil alltid ha varslet forsvarlig. Det samme gjelder der varslingen skjer til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

Varslingen bør være motivert ut fra et ønske om å rette opp de kritikkverdige forholdene, opplyse innbyggerne om kritikkverdige forhold og derigjennom fremme brukernes, virksomhetens eller samfunnets interesser.

Det anbefales derfor at ansatte søker rådgivning, gjerne hos HR-ansvarlig hos arbeidsgiver, Arbeidstilsynet, tillitsvalgt eller andre relevante rådgivere, før den ansatte går til det skritt å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Den ansatte bør spørre seg selv:

- Har jeg grunnlag for kritikken?

Dette relaterer seg både til riktigheten av de faktiske opplysningene og om de kvalifiseres som kritikkverdige, lovstridige eller lignende. Kravet til den ansattes aktsomhet vil avhenge av vedkommendes stilling, faglige kompetanse, om saken haster og hva slags opplysninger det er tale om.

- Er det mulig eller hensiktsmessig å varsle internt, til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter?

Det er imidlertid ikke i alle situasjoner mulig å gå til overordnet først, eller på annen måte varsle internt. Dette kan enten gjelde der det kritikkverdige forholdet enten gjelder ledelsen, eller der det er grunn til å tro at varsling kan medføre gjengjeldelser.

- Har de kritikkverdige forholdene det varsles om har allmenn interesse?

Det stilles ikke strenge krav til allmenn interesse, men jo sterkere berettiget interesse allmennheten har i å få vite om forholdene, desto mindre skal til før det er forsvarlig å varsle eksternt.

Se ellers [Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten](#) og [Arbeidstilsynets omtale av varsling](#)

## 4. Tillit til statsforvaltningen

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

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

### 4.1 Habilitet

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

#### Kommentarer:

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

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

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

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

### 4.2 Bierverv mv., og eierskap til eller handel med verdipapirer

En statsansatt kan ikke inneha ekstraerverv og bierverv, styreverv, annet lønnet oppdrag eller eie eller handle med finansielle instrumenter, der dette er uforenelig med den statlige arbeidsgivers legitime interesser, eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen.

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

#### Kommentarer:

Statsansatte har i utgangspunktet rett til å ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i fritiden, og også frihet til å eie og handle med verdipapirer. Dette gjelder likevel ikke ubegrenset.

Adgangen kan for det første begrenses ved lov, tariffavtale eller den ansattes individuelle arbeidsavtale. Finanstilsynsloven § 7 forbyr for eksempel visse former for eierskap i foretak under tilsyn for ansatte i Finanstilsynet, og Hovedtariffavtalene i staten pkt. 1.1.4 forbyr bistillinger eller andre lønnede oppdrag som hemmer eller sinker deres ordinære arbeid, med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.

For det andre kan adgangen være begrenset av den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Dette innebærer at arbeidstakeren ikke kan ta arbeid, drive ervervsvirksomhet, eller eie eller handle med verdipapirer der dette kan skade arbeidsgivers saklige og legitime interesser. Slik skade kan oppstå der aktiviteten eller eierskapet er i konkurranse med den statlige virksomheten hvor vedkommende er ansatt, gjør at vedkommende kan bli inhabil i mer enn sporadiske tilfelle, eller skader stillingens eller arbeidsgiverens anseelse, se administrative bestemmelser om ekstraervert m.m., jf. Statens personalhåndbok pkt.10.13.

Uheldige interessekonflikter vil for eksempel kunne oppstå ved eierskap av verdipapirer i foretak det drives tilsyn med, som det innvilges rettigheter til, pålegges plikter for, eller som det forvaltes det statlige eierskapet til. Statsansatte med denne typen oppgaver må ha et særlig bevisst forhold til informasjon de får tilgang til gjennom sitt arbeid, og god kjennskap til reglene om habilitet og om behandling av innsideinformasjon.

Når det kan være tvil om aktiviteten er forenlig med arbeidsgivers legitime interesser, kan det oppstå en plikt for ansatte til uoppfordret å gi opplysninger om bierverv, og eierskap til og handel med verdipapirer.

For det tredje kan arbeidsgiver begrense adgangen ved reglement i kraft av styringsretten, for å ivareta hensynet til tilliten til stillingen, arbeidsgiverorganet og forvaltningen. Reglement som griper inn i den enkeltes frihet må være begrunnet i saklige hensyn og kan ikke gå lenger enn nødvendig for å unngå en reell risiko for konflikt med en lojal oppfyllelse av de ansattes arbeidsavtaler. Hvor konkret og reell risikoen må være, avhenger blant annet av hvor inngripende tiltak som pålegges. Aktuelle alternativer vil for eksempel være forbud mot innehav av og handel med verdipapirer, bindingstid og krav om at verdipapirene settes under forvaltning eller selges. For å sikre oppfyllelse av reglementet, vil arbeidsgiver i tillegg kunne fastsette opplysningsplikt om de forhold som er regulert.

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

### **4.3 Overgang til annen virksomhet**

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

#### **Kommentarer:**

Det vises her til lov 19. juni 2015 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneoven) og til [veileder til karanteneoven](#).

Hensikten med å innføre regler om karantene og saksforbud er å sikre innbyggernes tillit til at forvaltningen er nøytral og uavhengig i forhold til eksterne aktører, og at statsansatte opptrer objektivt og saklig, og i samsvar med fastsatte regler og normer. Reglene skal også bidra til å avverge risiko for at en bestemt virksomhet, gjennom ansettelse av en tidligere statsansatt, får uberettigede konkurransefortrinn.

#### **4.4 Kontakt med tidligere kolleger**

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

#### **Kommentarer:**

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

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

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

#### **4.5 Mottak av gaver og andre fordeler**

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

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

#### **Kommentarer:**

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

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

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

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

Brudd på korrupsjonsbestemmelsene kan medføre påtale og straff, jf. strl. §§ 387 til 389.

#### **4.6 Tilbud om gaver og andre fordeler**

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

#### **Kommentar:**

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

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

Slike handlinger er straffesanksjonert, jf. strl. §§ 387 til 389.

### **5. Faglig uavhengighet og objektivitet**

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

#### **5.1 Faglig uavhengighet**

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

#### **Kommentarer:**

Det er den faglige kunnskapen og det faglige skjønnet som skal være utgangspunktet for de statsansattes arbeid i forvaltningen. Graden av faglig uavhengighet varierer en del i statsforvaltningen med hensyn til



formaliseringsgrad, jf. at enkelte etater er mer eller mindre fristilt fra instruksjon fra overordnet nivå, men prinsippet gjelder likevel for alle ansatte i staten. De fleste statsansatte arbeider med forvaltning av vedtatt politikk, og spørsmålet om faglig uavhengighet blir her normalt ikke satt på prøve. De statsansatte må også legge til grunn at de skal kunne arbeide under skiftende politiske regimer.

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

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

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

Ansatte i departementene møter spesielle utfordringer siden departementene også er sekretariater for politisk ledelse. De ansatte her tjener statsråden i sin rolle både som leder av et departement og som medlem av regjeringen, men ikke som partimedlem.

De ansatte i departementene skal på den ene siden gi faglig holdbare råd til politisk ledelse, uavhengig av hvilken politisk farge den politiske ledelsen har. Samtidig skal de iverksette vedtatt politikk fattet av den samme politiske ledelse. I andre sammenhenger vil de ansatte kunne opptre i en myndighetsrolle og skal ta stilling til pålegg, tillatelser og klager mv. i forhold til enkelt individer. Det er viktig at det i den enkelte virksomhet føres en dialog om hvilke roller virksomheten er satt til å ivareta, hvilke utfordringer disse rollene skaper og hvordan rollene skal ivaretas. En gjennomtenkt rolleforståelse vil kunne være til hjelp for den enkelte ansatte når han eller hun står overfor et etisk dilemma eller en etisk utfordring.

## Forholdet til lov- og regelverk

[Forvaltningsloven](#) inneholder en rekke saksbehandlingsregler som har etiske aspekter.

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

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

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

I tillegg har forvaltningsloven regler om partsoffentlighet, veiledningsplikt og taushetsplikt.

[Offentlighetsloven](#) har regler om åpenhet og meroffentlighet.

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

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

[Straffeloven](#) har bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel i straffeloven §§ 387-389. Grov korrupsjon har en strafferamme på inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om et forhold er å anse som grov korrupsjon, skal det blant annet legges vekt på om handlingen er utført av en offentlig tjenestemann eller overfor en offentlig tjenestemann. Ellers straffeloven regler om forbrytelser i utøvelse av offentlig tjeneste i §§ 171-173.

Det vises i denne sammenheng også til [menneskerettsloven](#) som gir flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner status som norsk lov.

[Statsansatteloven § 39](#) er også sentral innenfor dette feltet. Her er bestemmelser om at en statsansatt ikke kan motta en gave, provisjon, tjeneste eller lignende som er egnet til, eller som av giveren ment, å påvirke hans eller hennes tjenestlige handlinger.

[Arbeidsmiljøloven](#) inneholder bestemmelser som ivaretar liv og helse til den enkelte ansatte og sikrer ivaretagelsen av arbeidsmiljøet. Blant annet har arbeidstakerne en plikt til å underrette arbeidsgiver, verneombud og, i nødvendig utstrekning, andre arbeidstakere om feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse. Arbeidsgiver og alle ansatte i staten har et felles ansvar for å vise respekt for andre, forebygge helseskader, utvikle et godt arbeidsmiljø, ivareta god kvalitet og sikkerhet i arbeidsutførelsen og sørge for at miljøhensyn blir ivaretatt i den daglige drift. Statstjenesten er avhengig av en god sikkerhetskultur. Alle ansatte i staten plikter å overholde gjeldende sikkerhetsbestemmelser, herunder lokale bestemmelser om IT-sikkerhet og taushetsbelagte opplysninger. Denne loven inneholder også regler om varsling, se nærmere under pkt. 3.4 foran.

**Om forholdet til Stortinget** – Vi viser her til veiledningen fra Statsministerens kontor: "[Om forholdet til Stortinget – Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget](#)"; se kapittel 10: "Enkelte spørsmål knyttet til embets- og tjenestemenns kontakt med Stortinget".