



Innehåll
Anställningsfrågor för tjänstemän Gåvor Förmåner
Stadganden på vilka behörigheten att meddela föreskrifter / anvisningar grundar sig
Reglementet för statsrådet 17 §
Målgrupper
Ministerierna och ämbetsverk
Giltighetstid
25.8.2010 – tills vidare
Upphäver föreskrift (datum, nr)

OM GÄSTFRIHET, FÖRMÅNER OCH GÅVOR

1 INLEDNING

Finansministeriets personalavdelning eller Statens arbetsmarknadsverk svarar för utvecklandet av lagstiftningen som gäller statstjänstemän samt för främjandet av statsförvaltningens tjänstemannaetik och hög tjänstemannamoral inom sitt verksamhetsområde. Detta omfattar bl.a. främjande av sådana förfaranden som säkrar medborgarnas förtroende för statliga myndigheters och tjänstemäns verksamhet, i synnerhet dess oavhängighet och opartiskhet.

Finansministeriet har sedan mitten av 1990-talet målmedvetet strävat efter att främja hög tjänstemannaetik och -moral. Man har i samband med detta bl.a. utrett läget med statstjänstemannaetiken och utvecklingsbehoven genom en enkät som riktats till tjänstemännen. Man har dessutom utvecklat medel för att göra både statsförvaltningens gemensamma och ämbetsverkens egna värden till en synlig del av den vardagliga verksamheten. Dessa publikationer innehåller ytterligare information om temat att trygga förtroendet för myndighetsverksamheten. Finansministeriets anvisning gällande bisysslor ska också uppdateras i samband med denna anvisning. Förteckning över tidigare publikationer och anvisningar finns i slutet av denna anvisning.

Finansministeriet deltar i samarbetsnätverket mot korruption som leds av justitieministeriet, och som behandlat även denna anvisning i beredningskedet.

2 SYFTET MED OCH TILLÄMPNINGSSOMRÅDET FÖR ANVISNINGEN

Syftet med denna anvisning är att besvara praktiska frågor om vad ledande tjänstemän och personalen inom statsförvaltningen bör ta i beaktande ifall de erbjuds förmåner, gåvor eller gästfrihet i samband med intressentgruppssamarbete eller annat

tjänsteutövande. Man försöker samtidigt beskriva gränsen mellan det tillåtna och det förbjudna i den mån det är möjligt med allmänna anvisningar.

Denna anvisning är avsedd för introduktion av personalen vid ämbetsverk och den bör inkluderas i introduktionsmaterialet. Det rekommenderas att anvisningen även används vid övrig personalutbildning vid ämbetsverken i den mån det behövs. Det samma gäller för anvisning gällande bisysslor som uppdateras i samband med denna anvisning (FM/1591/00.00.00/2010).

Anvisningen gäller för samtliga statstjänstemän och till tillämpliga delar även den statliga personal som arbetar i arbetsavtalsförhållande. Förvaltningsområdena och ämbetsverken kan vid behov ge preciserande anvisningar åt sin egen personal. För vissa ämbetsverks och tjänstemannagrupper del kan det vara nödvändigt att ge anvisningar som är noggrannare än denna anvisning. Det rekommenderas att ämbetsverken överväger om det är nödvändigt att utfärda sådana anvisningar ifall de redan inte utarbetats.

Centralkriminalpolisens anvisningar om gästfrihet, förmåner och gåvor (665/000/09, 1.9.2009) har använts som bakgrundsmaterial vid sammanfattandet av denna anvisning. I denna anvisning tar man ställning till tjänstemännens privatliv endast i fråga om allmänna principer och i samband med bisysslor.

I strafflagens (1889/39) mutbrottsbestämmelser (16 kap) kriminaliseras mottagning och givande av gåvor och motsvarande förmåner under vissa omständigheter. Karaktären eller värdet av gåvan eller förmånen har inte definierats. I denna anvisning behandlas förutom egentliga gåvor även andra förmåner och gästfrihet.

Det lönar sig att ge anvisningen även åt ämbetsverkets samarbetsparter inom den privata sektorn, så att de blir medvetna om praxis som tillämpas inom staten. Då blir det lättare för en enskild tjänsteman att neka till förmåner som erbjuds så att man kan undvika eventuella penibla situationer med regelbundna samarbetsparter.

3 ALLMÄNNA PRINCIPER

Objektivitet och tjänstemäns opartiskhet utgör grunden för tjänstemannaverksamheten. Myndigheter bör vara särskilt noga med att verksamheten är opartisk och att den även ser opartisk ut ur intressentgruppers och medborgares perspektiv.

En tjänsteman får enligt 15 § i tjänstemannalagen inte fordra, acceptera eller ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten. I strafflagen garanteras myndighetsverksamhetens opartiskhet i synnerhet av straffbestämmelserna om givande och mottagande av muta i strafflagens 16 och 40 kapitel, samt andra bestämmelser om tjänstebrott som ingår i 40 kap. Dessa bestämmelser i strafflagen gäller även för personal som arbetar i anställningsförhållande hos staten.

Mottagning av sedvanlig och måttlig gästvänlighet innebär vanligtvis inte någon risk för att förtroendet för sakenlig skötsel av tjänsteuppgifterna hotas. Det är viktigt att tjänstemän upprätthåller kontakter i samhället och det främjar ofta också framgångsrikt skötande av tjänsteuppgifterna. Det är straffbart att ge eller ta emot en gåva eller förmån i syfte att påverka dem som är i tjänsteförhållande.

Var och en ska informera sin överordnade om eventuella situationer där opartiskheten kan äventyras. Överordnade ska fall för fall avgöra ifall omständigheterna på det sätt som avses i strafflagen eller tjänstemannalagen riskerar att försvaga förtroendet för myndighetsverksamheten. Överordnades beslut befriar emellertid inte enskilda

tjänstemän från straffrättsligt ansvar, utan tjänstemannen ska alltid även använda eget omdöme. I oklara fall bör man avstå från att ta emot förmåner.

En tjänsteman kan alltid neka till förmåner som erbjuds. Man kan t.ex. alltid betala sin egen lunch, och åtminstone delvis underhållsmässiga resor kan i allmänhet ersättas med vardagligare möten.

Bisysse- och jävighetsbestämmelserna garanterar för egen del oavhängigheten inom myndighetsverksamheten. Mottagning av lagliga förmåner kan de facto leda till jävighet i fråga om tjänsteåtgärder som gäller givaren.

4 PRAXIS: MOTTAGNING AV GÄSTVÄNLIGHET

4.1 Allmänt

Gränsdragningen mellan tillåten och förbjuden förmån är inte helt entydig, därför förutsätts i princip återhållsamhet. Många myndigheters samarbete innebär dagliga kontakter samt tillställningar där det är fråga om förhandlingar som gäller verksamhetsområdet eller utvecklandet av det. Faktorer som hotar förtroendet uppstår sällan i fråga om sedvanliga förmåner som erbjuds inom samarbetet med andra statliga ämbetsverk, organ inom Europeiska unionen eller myndigheter.

Man har inom rättspraxis vid bedömningen av omständigheterna i enskilda fall fäst uppmärksamhet vid:

- förmånens nödvändighet med tanke på skötseln av tjänsteuppgifterna
- ärenden hos myndigheten som gäller förmångivaren
- förmånstagarens påverkningsmöjligheter
- förmångivarens målsättningar
- sedvanligheten hos förmånen
- tjänsteåtgärdens betydelse
- tjänstemannens ställning.

Det är också av betydelse om förmånen erbjuds vid någon tillställning åt en större grupp av tjänstemän eller åt en enskild tjänsteman.

Rättspraxis har bl.a. konstaterat det som olagligt att ta emot restaurangtraktering (HD 2000:40, fallet med vattendomstolen) och i fallet med åtal efter giften mot FPA:s generaldirektör som tolkning av skuld att delta i operafestivalen på en kunds bekostnad. Ärenden som gällde förmånsbudaren var eller hade varit anhängiga och det hade varit möjligt att påverka i dessa ärenden.

I fallet HD 2000:40 var det fråga om huruvida vattendomstolens medlemmar i och med att de tagit emot kraftbolagets traktering under de omständigheter som framgår av högsta domstolens beslut av oaktsamhet gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt. Högsta domstolen ansåg att ordföranden för vattendomstolens avdelning samt två medlemmar gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet då de under flera studie- och granskningsbesök tagit emot traktering som erbjudits av bolaget. Högsta domstolen meddelade ordföranden en varning som straff men dömde inte medlemmarna till några straff. För ordförandens del beaktades bl.a. att det tillräknade förfarandet bestod av flera fall samt gärningarnas karaktär som helhet och ordförandens ansvarsfulla ställning. För medlemmarnas del beaktades bl.a. trakteringens obetydlighet och deras ställning som vanliga medlemmar i domstolen. Det var dessutom fråga om traktering som ägde rum under semesterperioden och som erbjudits en tjänstemans make.

Dessutom kan man nämna ett fall där ministeriet gett en tjänsteman ett sakenligt förordnande till tjänsteresa, men där tjänstemannen trots det dömdes för mottagning av muta och mutbrott. I detta fall hade undervisningsministeriets avdelningschef på grund av sin ställning möjlighet att påverka de beslut om statsunderstöd åt motionsorganisationer som bereddes vid avdelningen. Han hade deltagit i resor till idrottstävlingar utomlands. Dessa resor hade bekostats av förbundet för en viss idrottsgren, vilket tillhörde de idrottsorganisationer som fick statsbidrag, och av ett bolag, som ägdes av en förening som understödde ett sådant förbund. Han ansågs härigenom ha gjort sig skyldig till tagande av muta och till mutförseelse, och dömdes till böter (HD 1997:33).

Justitiekanslern har uppmanat varje tjänsteman att fråga sig själv vid tillfällen där gästfrihet erbjuds:

- Varför erbjuds jag denna förmån?
- Vilka motiv har jag att ta emot förmånen?
- Hur skulle saken se ut i offentligheten?

Om betydelsen av tjänstemannens ställning

Tjänstemän i ledande ställning har i regel en mera omfattande skyldighet att sköta om samhällliga och representativa relationer än den övriga personalen. Som ledande tjänstemän betraktas åtminstone de tjänstemän som avses i 26 § i statstjänstemannalagen (med undantag av ministerns specialmedarbetare). Å andra sidan har man ställt större krav än vanligt för pålitligheten hos deras verksamhet.

Principen som gäller för ledande tjänstemän har fastslagits i beslutet HD 2006:37 som gäller en avdelningschef vid generalstaben, enligt följande: "...uppgifterna kan inkludera skötsel av samhällsrelationer inom ämbetsverket eller verksamhetsområdet i fråga eller annan representation till exempel i förhållande till intressentgrupper inom branschen i fråga. [...] Det är till exempel vid långvariga person- eller samarbetsrelationer sedvanligt att visa ömsesidig gästvänlighet i olika former. [...] under förutsättning att måttlighet iakttas." I detta slags situationer består bedömningsprincipen i enlighet med HD:s linjedragningar av ändamålsenlighet, sedvanlighet och måttlighet.

Professor Pekka Viljanen har dessutom fäst uppmärksamhet vid gränserna för sedvanlighet (DL 4/2008 s. 501–515). På sidorna 510–512 analyserar han HD:s dom 2006:37. I detta fall hade en kommendör, som var avdelningschef vid huvudstaben och som ansvarat för upphandlingen av kontorsmaskiner till huvudstaben, i drygt två års tid mottagit förmåner av gåvokaraktär från ett bolag som samtidigt marknadsfört kontorsmaskiner åt huvudstaben genom att två gånger besöka operafestivalerna som bolagets gäst samt flera golfevenemang. Det ansågs att kommendören gjort sig skyldig till mutförseelse i egenskap av soldat. Högsta domstolens motiveringar är mycket ingående och de förmedlar i likhet med Viljanens analys åsikter om var gränsen för måttlighet går för sådana tjänstemäns del vilkas tjänsteuppgifter inkluderar skötsel av samhällsrelationer och deltagande i representationstillställningar. Det väsentliga i dessa situationer är att det måste finnas en från myndighetens behov föranledd orsak att delta i dessa evenemang.

En tjänstemans uppgifter och situation är också viktiga, inte bara den formella ställningen. Det är till exempel i följande situationer rekommendabelt att avstå från så gott som alla erbjudna förmåner:

- utförande av tillsyns- eller granskningsuppdrag
- beredning av ett upphandlingsbeslut
- fattande av ett beslut om ordnande av service (då det är fråga t.ex. om bevarandet av en viss myndighets serviceställe i en kommun och kommunen erbjuder den beredande tjänstemannen något).

Å andra sidan, om en privat arbetsgivare till exempel är intresserad av att rekrytera en tjänsteman och bjuder därför denna på en lunch eller besök, och det är uppenbart för båda parterna att man inte har för mål att påverka tjänsteutövandet, kan en flexiblare hållning tillämpas.

4.2 Anvisningar för enskilda fall

4.2.1 Måltider som betalas av utomstående

Det går att delta i en sedvanlig och måttligt prissatt lunch som betalats av en samarbetspart som verkar inom den offentliga, den privata eller föreningssektorn. Ifall den deltagande tjänstemannen vet att ett ärende som berör samarbetsparten är anhängigt vid ämbetsverket och att en utomstående kan uppleva att tjänstemannen är i en sådan ställning där han eller hon kan påverka behandlingen av ärendet, ska man inte delta i lunchen. Antalet luncher ska hur som helst begränsas till högst några stycken per år per samarbetspart.

Då representanter för ämbetsverk går t.ex. på besök som utökar den professionella kompetensen eller på benchmarkingmöten, kan de delta i gemensamma sedvanliga måltider som erbjuds åt hela resesällskapet. En föreläsare kan delta i sedvanliga luncher i samband med utbildningstillställningen.

4.2.2 Samarbetsparternas festevenemang, kulturtillställningar, idrottstävlingar och andra liknande tillställningar

Det är artigt och motiverat att delta i fester som har anknytning till en samarbetsparts egen verksamhet och dit representanter för intressentgrupper inbjudits. Sådana tillställningar är till exempel fester med anledning av att verksamheten fyller jämna år eller nya verksamhetsutrymmen.

Tjänstemän bör överväga noggrant om de på privatpersoners, företags eller organisationers bekostnad tänker delta i kulturevenemang, idrottstävlingar eller motsvarande tillställningar dit man vanligtvis måste köpa en biljett. Godtagbara motiveringar för deltagande kan utgöras t.ex. av egen aktivitet i det idrottsförbunds verksamhet som erbjuder förmånen eller ett rekreationstillfälle som erbjuds av makens arbetsgivare åt de anställdas familjemedlemmar.

I vissa situationer är det möjligt att en kultur- eller annan liknande tillställning är en del av det samarbetsmöte som samarbetsparten ordnat och att tillställningen infaller t.ex. mellan möten eller efter dem. I sådana fall är det lättare att godkänna deltagandet i tillställningen jämfört med en situation där det inte finns något möte eller annat dylikt i samband med tillställningen. Man ska vid bedömningen av ärendet också fästa uppmärksamhet vid priset på normala inträdesbiljetter, liksom platsen för tillställningen (kräver deltagandet i tillställningen att man reser).

4.2.3 Gåvor

Statsanställda har alltid rätt och möjlighet att tacka nej till gåvor som anvisats dem i samband med tjänsteutövandet. Man ska i regel inte ta emot andra än mindre värdefulla reklam- eller liknande gåvor av privatpersoner eller enskilda företag. Minnesföremål eller -verk som mottagits i samband med samarbetsbesök som sedvanliga företagspresenter är i princip gåvor som anvisats ämbetsverket. I praktiken tillfaller

dock detta slags föremål, såsom prydnadsföremål, klädesplagg och kärl oftast tjänstemannen.

Märkesdagar med anledning av en tjänstemans jämna år eller pensionering kan till exempel utgöra en situation där mottagning av en rimlig gåva på grund av sin sedvanlighet kan betraktas godtagbart och förutsatt av artighet. Värdet av gåvan kan vid bedömningen av rimligheten jämföras till exempel med värdet av sedvanliga gåvor som ämbetsverket ger sina tjänstemän eller som arbetskamraterna ger varandra i motsvarande sammanhang.

Det kan alltid anses olagligt att ta emot kontanta medel för en åtgärd som hör till tjänsteutövandet. Presentkort kan jämföras med kontanta medel.

4.2.4 Sponsoring

En tjänsteman som skaffar ekonomiskt stöd för sina egna eller sina familjemedlemmars samarbetsparter, såsom t.ex. idrottsföreningar och medborgarorganisationer, bör vara speciellt noggrann i fråga om sin egen ställning och ärenden som är anhängiga vid ämbetsverket. Även en förmån som tas emot på föreningens vägnar kan vara illegal om den innebär en direkt fördel för tjänstemannen.

5 PRAXIS: VISANDE AV GÄSTVÄNLIGHET

Sedvanlighet och rimlighet sätter ramarna för traktering som ordnas åt samarbetsparter. Gästvänlighet kan visas och s.k. företagspresenter ges under liknande situationer och former där de även kunde tas emot (se punkt 4).

De allmänna bestämmelserna om representationsutgifter och personaltillställningar har fastslagits i statsbudgetens allmänna tillämpningsbestämmelser och därigenom i ämbetsverkens ekonomistadgor.

6 OM RESOR, KOSTNADSERSÄTTNINGAR OCH BISYSSLOR

6.1 Om resor och kostnadsersättningar

För resor och principerna för ersättningen av dem gäller finansministeriets bestämmelse om ersättning av resekostnader (8/2007) som kompletterar statens resereglemente samt finansministeriets anvisning om tjänsteresor som bekostas av utomstående instanser (10/2001).

Ämbetsverket svarar i regel för kostnaderna i anslutning till resor ifall resan anses nödvändig till exempel för förstärkandet av samarbetet eller för tjänstemannens utbildning. Det är i vissa fall möjligt att ta emot en ersättning som betalats av utomstående part utan att förtroendet för tjänsteutövandet hotas.

Mottagning av resor som erbjuds och bekostas av utomstående instanser kan äventyra förtroendet för myndighetsverksamheten. Faktorer som hotar förtroendet har sällan något samband med resor som görs till internationella organisationers möten och seminarier som anknyter till något annat statligt ämbetsverk, EU-organ eller myndighetssamarbete eller resor vilkas kostnader ämbetsverket tar ut hos en utomstående part i enlighet med lagstiftningen om grunderna för betalningar.

Det är vanligt att den som ordnar en utbildningstillställning också erbjuder sig att ersätta utbildarnas resekostnader. Ett erbjudande om ersättning av rese- och/eller lo-

gikostnader kan godkännas endast ifall resenivån inte överskrider den nivå som vanligtvis tillämpas på tjänsteresor. De resekostnader som ersätts med utomstående medel ska antecknas sakenligt i den reseplan som införs i resehanteringssystemet samt i reseräkningen.

6.2 Bisysslor

Tjänstemän ska undvika uppgifter där hans eller hennes eller ämbetsverkets oavhängighet kunde hotas. Huvudregeln är att arbetstiden endast ska användas till utförande av tjänsteuppgifter. Finansministeriet har utfärdat en anvisning FM/1591/00.00.00/2010 om tjänstemännens bisysslor.

Avdelningschef,
statens arbetsmarknadsdirektör

Teuvo Metsäpelto

Arbetsmarknadsjurist

Jussi Luomajärvi

Ytterligare information ges av

Arbetsmarknadsjurist Jussi Luomajärvi, tfn 09 160 34965
Regeringsråd Kirsi Äijälä, tfn 09 160 34929

Finansministeriets e-postadresser: förnamn.efternamn@vm.fi.

Tidigare publikationer och anvisningar om detta tema:

- Förvaltningsetik: Utgångspunkter, nuläge och utvecklingsmöjligheter, arbetsgruppspromemoria 8/2000, 31.12.2000
- Finansministeriets anvisningar för resor som finansieras av utomstående instanser (10/2001)
- Värden i vardagen, arbetsgruppspromemoria 6/2004, 15.4.2004
- Värden i vardagen – tjänstemannens etik, publikation 14.1.2005
- Finansministeriets bestämmelse om ersättning för resekostnader (8/2007)