

Kommitténs rekommendationer

Tjänstemannaetik kan upprätthållas och utvecklas med flera sinsemellan kompletterande medel. Tyngdpunkten för etikarbete har både i Finland och på internationell plan i allt större mån flyttats från reaktiv mot proaktiv och förebyggande verksamhet. I värdebaserat etikarbete poängteras positiva mål, och människor uppmuntras att handla rätt med hjälp av värden, etiska anvisningar och utbildning. Det kompletterar på ett betydande sätt det traditionella regelbaserade tillvägagångssättet där man reagerar på oetisk verksamhet genom att förbjuda den i lag. En rättslig grund behövs fortfarande, men diskussion och ledande genom exempel är motiverande och effektiva sätt för att främja etiskt högtstående förvaltning.

Det bästa sättet att främja hög tjänstemannaetik är enligt kommissionen att betona värdebaserade proaktiva handlingssätt även i fortsättningen i stället för ingående reglering. Kommittén har utarbetat sin rekommendation utifrån denna grund och rekommenderar att denna approach skulle praktiseras så väl vid den fortsatta beredningen av rekommendationerna som vid främjandet av annan etisk verksamhet.

1. Nyckelfrågan är öppenheten och transparensen hos förvaltningen: ju öppnare statsförvaltning, desto mindre rum för ohållbara praxis (korruption är alltid undangömd). Offentlighetslagen förpliktar myndigheterna till att agera öppet och att se till att handlingar finns tillgängliga. Öppenheten bör utvecklas kontinuerligt i omfattande samarbete med medborgarsamhället. Aktuella teman är bland annat medborgarinriktning, praktiskt förverkligande av öppenhet, öppen information, tydligt språk och förvaltningen som möjliggörare. Media spelar en viktig roll vid betjäandet av medborgarna och vid övervakningen av makthavarna. Tjänstemännen ska tillägna sig den täckande öppenhetsprincipen, och det är nödvändigt att tjänstemännen både förmedlar information aktivt och ser till att öppenheten förverkligas inom förvaltningen.

2. Ämbetsverken inom statsförvaltningen borde ordna särskilda etikdagar eller andra evenemang där man behandlar etiska aspekter. Tillställningar ska hållas vid alla ämbetsverk, och målet är att man i mån av möjlighet också involverar ämbetsverkens samarbetsparter, såsom kunder och serviceproducenter. Under etikdagen kan man diskutera statsförvaltningens värdegrund, gemensamma spelregler och möjliga lösningar på frågor som uppdygas. Etikdagen främjar även förvaltningens öppenhet, vilket utgör utgångsläget för god medborgarinriktad förvaltning. Etikdagen förverkligar ett värdebaserat betraktelsesätt gentemot etiken: diskussionen stimulerar tänkandet, och utfästelsen till värden och förfaringsätt växer ur dialogen.

Man bör göra en omfattande utredning över läget med tjänstemannaetiken. För det första borde man börja följa upp medborgarnas uppfattningar om förvaltningens etiskhet, liksom även medborgarnas förtroende för förvaltningen i allmänhet. En enkät om medborgaruppfattningar borde genomföras under 2014-2015. Statsförvaltningen har positiva erfarenheter från etikenkäter som riktats till tjänstemän. Enkäter som riktats till tjänstemän ger information om förvaltningens interna handlingssätt. Enkäten ska upprepas 2014-2015 i syfte att få en mångsidigare bild.

4. Vid regleringen av intressekonflikter spelar jävighetsbestämmelserna i förvaltningslagen, skyldigheten i statstjänstemannalagen för de högsta tjänstemännen att redogöra för sina bindningar samt grundlagens bestämmelser om ministrarnas skyldighet att redogöra för sina bindningar en central roll. Förvaltningslagens jävighetsbestämmelser är en etablerad del av förvaltningskulturen och de fungerar tämligen väl. Bindningar före tjänstekarriären och bindningar efter tjänstekarriären,

vilka i vissa fall kan vara problematiska, och urholka förtroendet för förvaltningen, lämnar dock utanför regleringen.

5. Ekonomiska och andra bindningar som föregår tjänstekarriären utvärderas i utnämningsskedet i samband med skyldigheten att redogöra för bindningar. De högsta tjänstemännen rapporterar i dagsläget åt ministeriet och ministrarna åt riksdagen. Ändringar som äger rum under tjänsteinnehavandet ska också anmälas. Kommittén föreslår i syfte att främja öppenheten, att de högsta tjänstemännens redogörelser, inklusive bisysslotillstånd och –anmälningar, till den del som de är offentliga skulle publiceras på ett ställe på nätet. Till statstjänstemannalagen ska fogas en bestämmelse om utgivandet av uppgifterna. Förändrade uppgifter ska uppdateras omedelbart. Det föreslås, i syfte att säkerställa uppdaterad information, att anmälningen skulle förnyas varje år. Tillgängligheten hos statsrådsmedlemmarnas bindningsredogörelser ska också förbättras.

6. Skyldigheten att redogöra för bindningar tar inte hänsyn till tidigare anställningsförhållanden som eventuella bindningar. En tjänsteman bör därför genast efter att ha övergått i den nya uppgiften inte behandla ärenden som hör till den tidigare arbetsgivaren, dennes partners eller konkurrenter. Ämbetsverken tillämpar olika praxis, men det räcker i regel att nya tjänstemäns uppgifter begränsas under ett halvårs eller ett års tid. Ifall personen i fråga har möjlighet att återvända till den gamla uppgiften ska myndigheten informeras om detta, och personen i fråga bör återhålla sig från att delta i behandlingen av ärenden som berör bakgrundsarbetsgivaren, åtminstone så länge som återvändsoptionen gäller liksom även under den efterföljande karenstiden. Denna slags ingångskarens är allmännare hos staten än s.k. avgångskarens.

7. Kommittén förordar rörlighet mellan den offentliga, den privata och den tredje sektorn. I vissa situationer kan direkt avgång från statens tjänst leda till intressekonflikter. För att intressekonflikter ska kunna undvikas fastställs för statsförvaltningens högsta tjänstemän och tjänstemän som handlägger särskilt känsligt material eller information som innehåller betydande ekonomiskt värde, i tjänstekollektivavtalet ett karensvillkor som möjliggör överenskommandet av en avkylningsperiod på 6-12 månader innan övergången i en ny arbetsgivares tjänst. Bestämmelsen om skyldigheten att anmäla kommande anställningar ska fogas till statstjänstemannalagen. För att tillämpningspraxis ska förenhetligas kan karensfallen överlämnas till tjänstemannaetiska organ för behandling.

8. Politiska statssekreterare och specialmedarbetare har typiskt tillgång till känslig information. De är statliga tjänstemän och finansministeriets anvisning gäller även för dem. Deras uppdrag är dock kortvariga jämfört med andra tjänstemän, och bundna till ministerns mandatperiod. Omsättningen är stor, och en betydande del av dem övergår i den privata sektorns tjänst mitt i eller efter ministerns ämbetsperiod. Behovet av tjänsteavtal bör dock övervägas noggrant även i samband med utnämmandet av dessa tjänstemän.

9. Kommittén ser ingen principiell skillnad mellan ministrar och tjänstemän när det gäller begränsningar efter tjänstekarriären. Ministrarna har längre karenstider än tjänstemän i flera länder. I dagsläget finns det inte några bestämmelser eller anvisningar om ministrars övergång till andra uppgifter mitt under ministerperioden. Läget är något annorlunda ifall en minister övergår i ett företags tjänst efter regeringsbyten, eftersom läget redan då föregåtts av ett skede där ministeriet

både före och efter valet agerat som expeditionsminister. Eftersom både ministrar och tjänstemän omfattas av samma etiska principer, bör man i fortsättningen utreda hur övergångsförfaranden tillämpas på politiska aktörer.

10. Kommittén föreslår att man inrättar ett permanent rådgivande tjänstemannaetiskt organ vid finansministeriet. Organet skulle tillsättas av statsrådet. Sammansättningen borde garantera en mångsidig syn på samhället och gedigen kännedom om tjänstemannaverksamhet. Organet ska utfärda allmänna rekommendationer om tjänstemannaetik samt utlåtanden i situationer där en tjänsteman avgår från statens tjänst. Eftersom förvaltningen hittills lagt fram väldigt få förslag till hur karenser eller uppgiftsbegränsningarna i det nya arbetet kunde förverkligas ens i princip, borde organet framföra allmänna rekommendationer om uppgifter som kunde beröras, helst med hänsyn till goda internationella praxis. Karensbesluten skulle sedan behandlas av organet på initiativ från ämbetsverken. Organet föreslås för andra tjänstemannaetiska frågor del själv få avgöra vilka saker den ser över.

11. Företag och deras intresseorganisationer, yrkesorganisationer och andra intresseparter har rätt att göra sig hörda i samband med lagberedningen. De har också fört fram sina åsikter på eget initiativ. Kommunikationsbyråer som säljer påverkningstjänster (lobbning) är ett nyare fenomen. Myndigheterna måste vara jämlika vid hörandet av olika parter. Ett viktigt medel vid förebyggandet av etiska problem i anslutning till lobbning är transparens. Den allmänna offentlighetsprincipen inom den finländska förvaltningen har möjliggjort interaktion mellan myndigheterna och lobbarna. Denna slags offentlighetsprincip och omfattande hörande i samband med beredningen av ärenden existerar inte utanför de Nordiska länderna. Behovet av registrering av intresseparter, dvs. ett lobbarregister, är alltså inte lika stort i Finland som t.ex. i multinationella EU-organ. Lobbningen kan även gälla intressekonfliktsituationer efter tjänstekarriären, ifall en statsanställd person direkt övergår i en intresseorganisation eller kommunikationsbyrås tjänst. Dessa personer är mycket eftertraktade för intressebevakningsuppgifter, eftersom de har genomgående kännedom om statsförvaltningens handlingssätt, och dessutom har lättare att få audiens hos beslutsfattare. De ovan nämnda föreslagna reglerna skulle gälla just dessa situationer. Lobbyare kunde dessutom med stöd av de nya reglerna förbjudas att ha arbetsrelaterad kontakt med sina tidigare organisationer och kollegor under en viss tid.

12. Skyddandet av avslöjare (whistleblower protection) anses internationellt vara ett av de viktigaste medlen för bekämpning av korruption. Syftet är att skydda tjänstemän eller anställda som avslöjar oegentligheter från skadegärningar, såsom degradering eller avskedande. Det finns inga etablerade kanaler för avslöjande av oegentligheter: avslöjanden kan göras inom organisationen, de kan förmedlas till en utomstående part, eller så kan de läckas till media. Källor har ett mycket kraftigt skydd i Finland, det ingår såväl i grundlagen, rättegångsbalken som i tvångsmedelslagen. Det är i praktiken svårt att bryta källskyddet. Europarådet har utfärdat flera rekommendationer som gäller skyddande av avslöjare, och verkställandet av dem diskuteras. Finland bör följa Europarådet i denna fråga.

13. Tjänstemän och politiker har sina egna roller i beslutsfattandet. Tjänstemännen bereder besluten och ministrarna fattar beslut. Medborgarnas uppfattning om statsförvaltningens jämlikhet och oavhängighet påverkas stort av publiciteten. Det gäller såväl för tjänstemän som politiska beslutsfattare, speciellt ministrar. Föredragande tjänstemän har en lagstadgad rätt att foga en

avvikande åsikt till beslut. Man borde, i syfte att säkerställa öppen beredning inom förvaltningen, se till att beredande tjänstemän har möjlighet att framföra sina egna motiverade åsikter till grund för beredningen. Det är motiverat att ordna ännu mera etisk diskussion och utbildning åt tjänstemännen. Medlemmarna i nya regeringar borde också få likartad service. Ministrarnas tidtabeller är naturligtvis brådslande genast från början, men eventuella diskussioner om beslutsfattarnas moral är också tidskrävande. Den politiska rollen och tjänstemannarollen kunde förtydligas genom gemensamma tillställningar för dialog om etiska praxis mellan ministrar, statssekreterare, politiska specialmedarbetare och ledande tjänstemän. Dessa borde inledas genast då den nya regeringen inleder sin verksamhet.