

Tjänstemannaetikens långa anor och dess framtid

Tjänstemannaetikens utveckling

Den finska förvaltningsmodellen och tjänstemannakulturen är resultatet av en lång historisk utveckling. Principerna för god förvaltning, bestämmelserna om intressekonflikter samt tjänstemannakarriärer som bygger på kompetens och meriter har sina rötter i den svenska tiden och utgör en integrerad del av lagstiftningen och förvaltningskulturen i vårt land¹.

Många av de väsentliga tjänstemannaetiska principerna behandlas i lagstiftningen. Viktiga etikrelaterade bestämmelser finns i bland annat grundlagen, statstjänstemannalagen, förvaltningslagen, offentlighetslagen, upphandlingslagen, jämställdhetslagen och strafflagen. I exempelvis tjänstemannalagen föreskrivs om bland annat mottagande av bisysslor, mottagande av gåvor och förmåner samt skyldigheten för de högsta tjänstemännen att anmäla om bindningar.

Under de senaste decennierna har i synnerhet främjandet av en värdegrundad infallsvinkel karakteriserat det tjänstemannaetiska arbetet. Det varken går eller är ändamålsenligt att genom lag utfärda bestämmelser om alla tänkbara situationer, utan tjänstemännen och de politiska beslutsfattarna kommer ofrånkomligen alltid att ha ett visst bedömningsutrymme. Ofta vidtar den etiska bedömningen där den rättsliga regleringen upphör. Statsrådets principbeslut om statens personalpolitiska linje och den i principbeslutet fastställda värdegrunden², projektet Värden i vardagen³ och statsförvaltningens handbok Värden i vardagen – tjänstemannens etik⁴ har hört till de centrala instrumenten för att främja det värdegrundade arbetet. Även statens tjänstemannaetiska kommitté, som har utvärderat tjänstemannaetiken, har inskräpt det värdegrundade etiska arbetets betydelse.⁵

Enligt statsrådets principbeslut bygger statsförvaltningens värdegrund på en resultatnriktad verksamhet, kvalitet och stor sakkunskap, serviceinriktning, öppenhet, förtroende, jämlikhet, opartiskhet, oavhängighet och ansvarsmedvetenhet. Värderingarna och de krav som statstjänstemannalagen ställer förklaras närmare i ovan nämnda handbok.

Vid sidan av själva värdearbetet har man utarbetat diverse väsentliga anvisningar (för bisysslor⁶, gästfrihet, förmåner och gåvor⁷, resor som finansieras av utomstående instanser⁸ och karensavtal⁹). Inrättandet av ett nytt oberoende tjänstemannaetiskt organ, statens tjänstemannaetiska delegation, år 2015 innebar en beaktansvärd reform.

Vid sidan av det egentliga integritetsarbetet för att stärka tjänstemannaetiken har Finland vidtagit flera korruptionsbekämpande åtgärder. Under de senaste åren har lagstiftningen om mutbrott breddats anmärkningsvärt. Man har forskat i korruption, och tjänstemännens förutsättningar att identifiera olika korruptionsformer har förbättrats. Finland har inrättat ett utvidgat samarbetsnätverk mot korruption. Man har även fäst allt större uppmärksamhet vid skyddet av dem som avslöjar oegentligheter och vid bestämmelserna om lobbning.

STATENS TJÄNSTEMANNAETISKA DELEGATION¹⁰

- ett oberoende organ i anslutning till finansministeriet som har som syfte att inom statsförvaltningen främja en bättre kontroll över och enhetlighet i tjänstemannaetiska frågor
- inrättad 2014; för närvarande löper den andra mandatperioden 1.3.2018–31.12.2020
- ordförande och 9 medlemmar från olika samhällsområden, två sekreterare (FM och SRK)
- utfärdar etiska rekommendationer

SAMARBETSNÄTVERKET MOT KORRUPTION¹¹

- ett samarbetsnätverk som inrättats av justitieministeriet och som har som syfte att stödja arbetet mot korruption i Finland
- inrättades första gången 2002 utifrån GRECO:s (Group of States Against Corruption) rekommendation om att inrätta ett samarbetsorgan mellan olika myndigheter; nuvarande mandatperiod 16.2.2016–31.12.2018
- ordförande och 23 medlemmar från olika myndigheter och organisationer
- bereder strategin och handlingsprogrammet mot korruption, informerar och tar initiativ

Korruptionsbekämpning och integritetsarbete hänger samman på många sätt. Exempelvis har partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning, som pågått under de senaste åren, aktivt främjat öppenhet samt transparens i beslutsfattandet. Det är klart att ju öppnare den offentliga förvaltningen är, desto mindre rum finns det för korruption och oetiskt förfarande.

En solid rättslig grund, tydliga värderingar och ett gott ledarskap skapar förutsättningar för en operativt effektiv och etiskt högklassig förvaltning. I internationell jämförelse bedöms etiken inom den finska statsförvaltningen hålla hög nivå, och Finland har en erkänd position som ett land med värdegrundat etikarbete.¹²

Tjänstemannaetikens nuläge inom statsförvaltningen

I november 2015 genomförde finansministeriet en omfattande enkät som granskade de statsanställdas uppfattningar om de etiska värderingarna och principerna i arbetet. Dessutom beställde ministeriet år 2016 från en extern leverantör en annan enkät, där medborgarnas uppfattningar om tjänstemannaetikens nuläge kartlades. Tjänstemannaenkäten besvarades av 939 och medborgarenkäten av 981 respondenter. Resultaten från vardera enkäten har publicerats på finska¹³ och engelska¹⁴. Detta avsnitt fokuserar på de centrala resultaten från enkäterna.

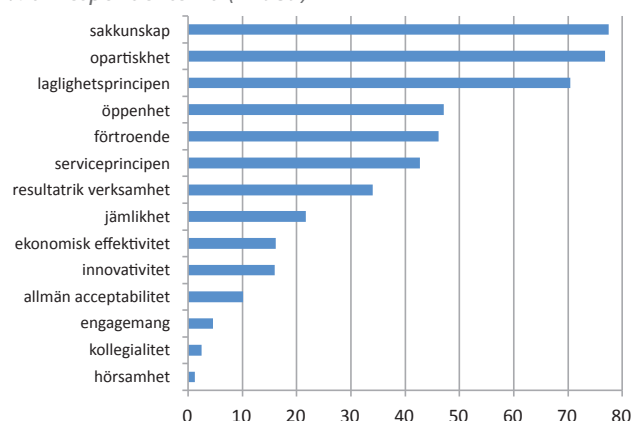
VÄRDERINGAR INOM FÖRVALTNINGEN

Såsom framgår av figur 1 betraktade de som svarade på tjänstemannaenkäten i synnerhet sakkunskap, opartiskhet och laglighet som de fundamentala värderingarna inom statsförvaltningen åtföljda av öppenhet, förtroende och serviceprincipen. Motsvarande resultat erhöles i de tidigare enkäterna 1999¹⁵ och 2007¹⁶, så till dessa delar är det fråga om bestående fundamentala värderingar inom statsförvaltningen. Tjänstemännen ansåg att de fundamentala värderingarna omsätts väl i praktiken och att endast öppenheten är förhållandevis bristfällig.

I svaren på medborgarenkäten rankades förtroendet som den viktigaste värderingen medan uppfattning-

arna i övrigt överensstämde med tjänstemännens uppfattningar (opartiskhet, laglighetsprincipen, sakkunskap). Medborgarna var mer kritiska än tjänstemännen till hur värderingarna omsätts i praktiken: de ansåg att laglighetsprincipen och sakkunskapen tillgodoses rätt bra, men att det finns mycket utrymme för förbättring inom opartiskheten, förtroendet och i synnerhet öppenheten. Utifrån båda enkäterna är tjänstemännens och medborgarnas uppfattningar om de fundamentala värderingarna i statsförvaltningen dock tämligen samstämmiga och framhäver de traditionella värderingarna inom förvaltningen.

Figur 1. Fundamentala värderingar i statsförvaltningen, % av respondenterna (n=939)



Det är klart att det inte kan uppstå någon medvetenhet om de tjänstemannaetiska värderingarna och principerna om de inte diskuteras i arbetsgemenskapen eller mer allmänt i offentligheten. Enligt tjänstemännen diskuteras värderingarna i det dagliga arbetet, på interna möten och i samband med personalutbildningar. Särskilda värdefokuserade evenemang, såsom etikdagar, är sällsynta. Det är oroväckande att i synnerhet de sakkunniga på ministerierna anser att det inte förs någon värdediskussion alls (26 %).

Hälften av respondenterna kände till handboken Värden i vardagen, som tar upp värderingar och principer i statsförvaltningen. När verket gavs ut för tio år sedan fick det stor spridning, men med tiden har publikationen råkat i skymundan. Numera delas publikationen ut till de nya tjänstemännen på ministerierna som en del av statsrådets gemensamma introduktionsutbildning, det s.k. SR-passet.

ETISKA PRINCIPER

Tjänstemännen ansåg att lagstiftningen om de etiska grundläggande frågorna i huvudsak är tydlig. Med lagstiftning avses bestämmelser, föreskrifter och anvisningar om dessa frågor. Bestämmelser om exempelvis mottagande av bisyssla finns i statstjänstemannalagen (18 §), statstjänstemannaförordningen (18 § och 19 §), finansministeriets anvisning om tjänstemännens bisysslor (VM/561/00.00.00/2017) samt i eventuella föreskrifter och anvisningar för olika ämbetsverk. Bland respondenterna väckte den i vissa fall ålagda avgångskarsenen vid avgång från statliga anställningar och en eventuell

ingångskarens i början av en statlig anställning flest frågor. Respondenterna ansåg att det egentliga problemet med lagstiftningen är att den är utspridd på många ställen och att tjänstemännen inte nödvändigtvis känner till dem alla. Enligt respondenterna är de viktigaste metoderna för att förbättra läget diskussion och utbildning, som ökar medvetenheten om frågan. Dessutom bedömdes det att det vore nyttigt att sammanställa den befintliga regleringen.

Något över hälften av respondenterna (58 %) tyckte att det behövs utbildning i tjänstemannaetik i deras ämbetsverk. Merparten av respondenterna önskade allmän utbildning i tjänstemannaetik, dvs. repetition av de grundläggande frågorna, genomgång av principerna för god förvaltning, behandling av offentlighets-, tjänstemanna- och förvaltningslagen samt notering av ändringar i lagstiftningen. Av de enskilda frågorna framhölls oftast jävsfrågorna. Utbildningen är särskilt viktig för nyanställda statliga tjänstemän som inte tidigare har arbetat inom den offentliga förvaltningen.

OETISKT FÖRFARANDE

Korruption betraktas ofta som motsatsen till etiskt högklassig verksamhet, dvs. integritet. Med korruption avses vanligen en helhet som omfattar mer än mutor och inkluderar bl.a. intressekonflikter och inflytande mot betalning. Tjänstemännen ansåg att mutande är den allvarligaste formen av oetiskt förfarande, som det är angeläget att undvika i den finska offentliga förvaltningen. Enligt tjänstemännens uppfattning är situationen bra, eftersom mutande inte förekommer i praktiken. Problempunkterna i tjänstemännens bedömningar utgjordes av de alltför små resurserna i förhållande till uppgifternas omfattning och den alltför pressade arbetstakten, som försämrar kvaliteten på arbetet och tjänsterna.

Enligt medborgarna var de vanligaste oetiska förfarandena onödigt komplicerad behandling av ärenden, onödig förhållning och ett onödigt tillkrånglat kanslispråk.

Ämbetsverken förfogar i varierande grad över kanaler för anmälan om oegentligheter. Dessa omfattar bl.a. namngivna ansvarspersoner, responslådor och olika elektroniska instrument, såsom en kanal som i utvecklingssamarbetet används för att anmäla oegentligheter. Majoriteten av respondenterna kände dock inte till metoden för att lyfta fram oegentligheter (45 %) eller ansåg att någon metod inte finns (12 %). Utifrån materialet står det klart att det finns olika metoder för att rapportera om oegentligheter men att de inte används systematiskt. Frågan har inte heller hanterats på ett övergripande sätt.

SAMLAD BEDÖMNING AV LÄGET FÖR TJÄNSTEMANNAETIKEN

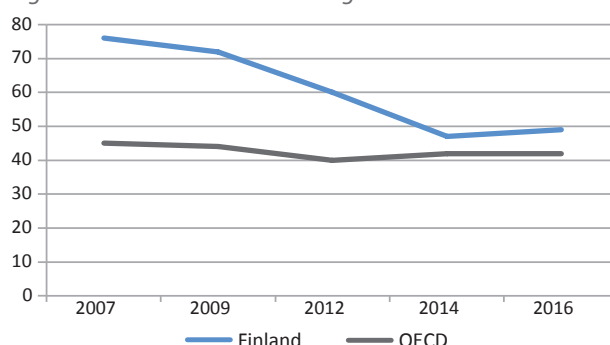
Enligt tjänstemännens egen uppfattning har läget för tjänstemannaetiken antingen förbättrats (48 %) eller förblivit oförändrat (31 %) under de senaste tio åren. En femtedel av respondenterna (20 %) tyckte dock att läget försämrats. Av dessa ansåg merparten att försämringen beror på de försvagade förutsättningarna för förvaltningen.

Inbesparingarna i statsfinanserna, de minskade personalresurserna och de strikta tidsplanerna för beredningen ansågs ligga bakom den negativa utvecklingen. I synnerhet de sakkunniga betraktade den bristfälliga beredningen som etiskt problematisk.

Medborgarna hade en liknande syn på utvecklingen. Merparten ansåg att läget har förblivit oförändrat (44 %) eller förbättrats (31 %), medan en fjärdedel (25 %) bedömde att läget har försämrats. I medborgarnas samlade bedömning av tjänstemannaetikens läge ansåg en klar majoritet att det nuvarande läget är bra (48 %), mycket bra (6 %) eller i övrigt sakligt (varken bra eller dåligt, 27 %). En liten del av respondenterna ansåg att läget är dåligt (10 %) eller mycket dåligt (3 %). Också till dessa delar är skillnaderna jämfört med tjänstemannarespondenterna små.

Medborgarna tillfrågades också om den finska statsförvaltningen och tjänstemännens arbete är värda deras förtroende. Av respondenterna var 9 procent av helt och 52 procent av nästan samma åsikt, vilket innebär att 61 procent anser att statsförvaltningen och de statliga tjänstemännens arbete är värda deras förtroende. Av respondenterna litade 30 procent inte på förvaltningen.

Figur 2. Förtroende för förvaltningen 2007–2016



Resultatet ligger nära de bedömningar som OECD offentliggjort. I OECD:s förvaltningspolitiska översikter har man mätt invånarnas förtroende för den nationella förvaltningen i olika länder¹⁷. I figur 2 presenteras läget i Finland i förhållande till medeltalet i OECD-länderna. Det är iögonfallande att förtroendet i Finland har sjunkit allra mest: år 2007 var förtroendet 76 procent, medan det i enkäten 2016 var endast 49 procent, vilket innebär en nedgång på hela 27 procent. Det minskade förtroendet sammanfaller med den långt utdragna konjunkturedgången, varför det är svårt att säga i vilken mån fenomenet avspeglar ett allmänt missnöje med den rådande situationen. Också i andra länder med svåra ekonomiska problem har förtroendet minskat kraftigt. I exempelvis Grekland har förtroendet sjunkit med 25 procent och i Spanien med 18 procent, medan förtroendet i Tyskland ökat med 20 procent under samma period. Enligt OECD korrelerar förtroendet starkt med hur invånarna ställer sig till landets regering och korruption. Trots nedgången placerar sig Finland alltså bland länderna över medeltalet¹⁸, och förtroendet mellan invånarna är stort¹⁹.

Förslag till insatser för att garantera en högklassig tjänstemannaetik

Finland saknar särskild lagstiftning om tjänstemannaetik. Den centrala rättsgrunden i fråga om tjänstemannaetiken finns i tjänstemannalagen, förvaltningslagen, offentlighetslagen och strafflagen. Under de senaste decennierna har tyngdpunkten i det etiska arbetet i stället för på åtstramning legat på verksamhet som stöder det etiska tänkandet. Integritetsfokuseringen har varit möjlig tack vare den höga nivån på förvaltningens rättsgrund och efterlevnaden av lagar. I länder med korruptionsbrottslighet är tyngdpunkterna naturligtvis andra.

Tjänstemannaetiken är inte någon fristående sektor inom utvecklingen av förvaltningen utan ansluter på många olika sätt till bl.a. ledarskapet, utbildningen, strukturlösningarna inom förvaltningen och främjandet av öppenhet. Tjänstemannaetiken stöds av exempelvis insatserna inom ramen för partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning, såsom främjandet av ett klart kanslispråk²⁰ och delaktighet. På liknande sätt ökar transparensen i förvaltningen tack vare tjänsten tutkihankintoja.fi, som lanserats inom ramen för digitaliseringen av de statliga upphandlingarna och som gör det möjligt att granska upphandlingar. Den allmänna organiseringen av förvaltningen (struktur, styrning, ledning) skapar de allmänna ramarna för verksamheten och påverkar indirekt också etiken (t.ex. tydliga ansvarsförhållanden och mål inom ledarskapet).

Därför är det viktigt att tjänstemannaetiken inte utvecklas åtskild från den övriga verksamheten utan att den knyts till de övriga politikområdena. På så sätt kan man via de olika sektorerna öka också den etiska medvetenheten, vilket är en grundförutsättning för etisk verksamhet. I många fall blir effekten tillräcklig genom att frågan helt enkelt tas upp till diskussion.

Ett effektivt integritetsarbete kräver planmässighet och flera olika instrument. Finansministeriet har berett ett handlingsprogram om utveckling av tjänstemannaetiken, som ska genomföras 2019–2022. Programmets syfte är att stärka det värdegrundade arbetet²¹.

Såsom det framgick av enkäterna behövs det utbildning i tjänstemannaetik. Finansministeriet ska till ämbetsverkens förfogande utarbeta en modell och material för en etikdag. Vikten av ett värdegrundat etiskt ledarskap beaktas i utvecklingen av ledarskapet. Också utvecklingen av allmänt utbildningsmaterial om etik ska utvärderas inom ramen för utvecklingen av tjänstemannautbildningen och statens nya digitala inlärningsmiljö, plattformen eOppiva. Utifrån enkätresultaten finns det skäl att uppdatera även publikationen *Värden i vardagen*. Faktaunderlaget för tjänstemannaetiken ska uppdateras och förnyas regelbundet.

Finansministeriet ska inrätta ett småskaligt nätverk av sakkunniga under fria former för gemensam granskning och utveckling av konkreta tjänstemannaetiska frågor. Ambitionen är att utnyttja ämbetsverkens kompetens

i utvecklingen av tjänstemannaetiken genom att föra samman personer som arbetar kring samma frågor. Nätverket ska behandla i synnerhet en utveckling av tjänstemannautbildningen och materialen i samband med denna.

Tjänstemannaetiska delegationens ställning ska stärkas genom att bestämmelser om den tas in i statstjänstemannalagen. Avsikten är att utvidga utnyttjandet av karensavtal.

Vid sidan av stödinsatserna på central nivå är det väsentligt att alla statliga ämbetsverk beaktar de tjänstemannaetiska kraven. Ämbetsverkets operativa ledning har en särställning genom att den genom sitt eget exempel påverkar all verksamhet och skapar förutsättningar för en god förvaltning. Att hålla tjänstemannaetiken levande i det dagliga arbetet sker naturligt via ledarskapet samt via informationsförmedling, utbildning och diskussion. Etiken kan inte läggas ut på entreprenad utan den gäller alla.

REFERENSER

- Seppo Tiihonen & Heikki Ylikangas (1992) *Virka valta kulttuuri. Suomalaisen hallinto-kulttuurin kehitys*. VAPK-kustannus; Pöysti, Tuomas (2010) *Hallintoetiset toimintasaannot hyvän hallinnon toteuttamisessa*. I verk *Tuomas Ojanen & Ida Koivisto & Outi Suviranta & Maija Saksli (red.) Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja*. Edita Helsinki, s. 143–157.
- Statsrådets principbeslut om statens personalpolitiska linje 30.8.2001.
- FM (2004) *Värden i vardagen. Pilotorganisationernas erfarenheter och arbetsgruppens slutsatser*. Arbetsgruppspromemorior 6/2004.
- FM (2005) *Värden i vardagen – tjänstemannens etik. Statsförvaltningens handbok*.
- Valtion virkamiesetiikan toimikunnan raportti (Rapport från statens tjänstemannaetiska delegation). Finansministeriets publikationer 3/2014.
- Tjänstemännens bisysslor, anvisning 29.3.2017.
- Om gästfrihet, förmåner och gåvor, anvisning 23.8.2010.
- Anvisningar för resor som finansieras av utomstående instanser, 23.5.2001.
- Karensavtal och ordnande av uppgifterna när ett anställningsförhållande börjar och slutar, anvisning 10.8.2017.
- http://vm.fi/statens_tjanstemannaetiska_delegation
- <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt/-/hanke/sivu/hanke?tunnus=OM050:00/2017>
- Terry Lamboo & Wouter Van Dooren & Paul Heywood (2015) *Prime witnesses? Case studies of staff assessments for monitoring integrity in the European Union*. Ministry of Internal Affairs and Kingdom Relations.
- Timo Moilanen (2016) *Virkamiesetiikan tila 2016 – kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta* (Läget för tjänstemannaetiken 2016 – en enkätundersökning om statstjänstemännens värderingar och etik). Finansministeriets publikationer 38/2016. FM (2017) *Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset* (Tjänstemannaetiken och tjänstemannamoralen inom statsförvaltningen – resultat från en medborgarenkät). Finansministeriets publikationer 2/2017.
- Timo Moilanen (2017) *State of Civil Service Ethics in Finland – a Survey of the Ethical Values and Principles of Central Government Employees*. Ministry of Finance publications 30/2017. MoF (2017) *The state of civil servants ethics and morals – citizens' survey results*. Ministry of Finance publications – 2c/2017.
- FM (2000) *Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämismuutoksista* (Tjänstemannaetik. Utredning om tjänstemannaetikens grund, nuläge och utvecklingsområden). Finansministeriets arbetsgruppspromemorior 8/2000.
- Mirva Peiponen (2007) *Arvot virkamiehen arjessa. Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta* (Värdena i tjänstemannens vardag – en utredning om läget för tjänstemannaetiken). FM studier och utredningar 4/2007.
- OECD *Government at a Glance 2017*, 2015, 2013, 2011, 2009. Termen nationell förvaltning (national government) hänvisar till det samlade politiskt-administrativa systemet, som inbegriper statsförvaltningen och den statliga politiska ledningen, regeringen.
- Enligt vissa bedömningar har man i Finland alltjämt förtroende för de samhälleliga institutionerna, såsom polisen, rättsväsendet och FPA, medan förtroendet för den representativa demokratin (partierna, riksdagen) förmåga att lösa problem däremot håller på att försvagas. Liisa Hyssälä & Jouni Backman (2018) *Folkstyrets grundrenovering – alla resurser till användning*. SITRA, arbetspapper 23.2.2018.
- Enligt en enkät om rättvisa, ojämlikhet och intergenerationell rörlighet anser 83 procent av finländarna att man kan lita på medmänskorna. Finlands procenttal är det högsta i Europa (*Special Eurobarometer 471*). I en annan enkät granskades förtroendet för olika institutioner. Av de finländska respondenterna litade 57 procent på parlamentet, 47 procent på regeringen och 26 procent på partierna. Förtroendet för förvaltningen var större. Av respondenterna litade 93 procent på polisen, 83 procent på domstolsväsendet och 73 procent på den offentliga förvaltningen som helhet (Standard Eurobarometer 89, *Annex*).
- Medborgarna ansåg att tjänstemännens språk var otydligt, osakligt och svåröversäktligt (FM 2/2017, s. 36), och det svåra kanslispråket i kombination med onödigt komplicerad behandling bedömdes som det vanligaste etiska förfarandet (s. 34).
- vm.fi/sv/tjanstemannaratt/vardegrund-och-etik