



Korruption och etik i kommunen

Helsingfors 2018

Innehåll

Förord	3
1 Korruption som begrepp och dess förekomst i kommunsektorn	5
1.1 Definition på oetisk verksamhet och korruption	5
1.2 Korruptionen i Finland	6
1.3 Riskområden i kommunen.....	6
1.3.1 Offentlig upphandling.....	7
1.3.2 Markanvändning och byggande	7
1.3.3 Den politiska verksamhetsmiljön	7
1.4 Exempel på etisk bedömning i praktiken.....	7
1.5 Främjande av etik i kommunen	9
2 Övervakning av kommunens verksamhet	10
2.1 Kommunens verksamhetsmiljö	10
2.2 Laglighetsövervakning och statlig tillsyn.....	11
2.3 Kommunens kontrollsystem.....	11
2.3.1 Extern och intern kontroll	11
2.3.2 Intern revision	11
2.3.3 Etisk bedömning	12
2.3.4 Rapportering av oegentligheter	12
2.3.5 Rapporteringskanal.....	12
3 Kommunens etiska principer	13
3.1 Allmänt om de etiska principerna.....	13
3.2 Lagar som styr kommunalförvaltningen	13
3.3 Principerna för god förvaltning	13
3.4 Värderingarna inom kommunalförvaltningen	14
3.4.1 Likabehandling och jämställdhet	14
3.4.2 Förtroende	15
3.4.3 Öppenhet.....	16
3.4.4 Opartiskhet och oberoende.....	16
3.4.5 Kundorientering.....	17
3.4.6 Ansvarsfullhet.....	17
4 Läs mer	19
BILAGA 1 Etiska anvisningar.....	21
BILAGA 2 Etiska anvisningar för olika yrkesgrupper	22

Förord

Inom kommunalförvaltningen talar man om förvaltningsetik när det uppstår problem som lagstiftningen inte ger någon entydig lösning på. Lagstiftningen anger bara ramvillkor för beslutsfattandet och där lagstiftningen slutar tar etiken vid. Ett etiskt hållbart kommunalt beslutsfattande följer både lagstiftningen och gemensamt överenskomna värderingar.

Etiska frågor tas allt oftare upp i den offentliga debatten. De har fått allt större betydelse genom förändringarna i samhället och lagstiftningen samt digitaliseringen.

Etiska anvisningar är fortfarande ovanliga i kommunerna, men kommunerna har önskat att Kommunförbundet ska ge ut en publikation om etik. Genom denna publikation hoppas förbundet att etiska anvisningar ska införas i fler kommuner.

Kommunerna borde diskutera gemensamma värderingar och spelregler i beslutsfattandet. Kommunen borde inte bara utforma egna etiska principer utan också förbinda sig till att iakta dem och följa hur de tillämpas i praktiken. I en etiskt fungerande organisation mår personalen bättre och verksamheten är effektiv. De förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas resurser används för rätt ändamål och tid går inte till spillo för att man drar åt olika håll. Tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda har en viktig ställning när det gäller att följa de etiska principerna i praktiken.

Kommunens verksamhet begränsar sig inte till den interna förvaltningen och beslutsfattandet. Den etiska aspekten bör beaktas i kommunens hela verksamhet, också i till exempel dotterbolagen.

Publikationen lyfter fram grundvärderingarna i kommunalförvaltningen och de principer för det kommunala beslutsfattandet som härletts ur dessa värderingar. Publikationen riktar sig till kommunernas och samkommunernas personal och förtroendevalda. I texten talas det om *förtroendevalda* och *tjänsteinnehavare*, men anvisningarna kan mestadels tillämpas också på andra som arbetar för kommunen.

I första kapitlet behandlas definitionerna på oetiskt förfarande och korruption samt hur korruption kan yttra sig i kommunsektorn. Vad en etisk bedömning innebär i praktiken har åskådliggjorts genom exempelfall i ett separat kapitel. I slutet av kapitlet behandlas etikfrämjande åtgärder i kommunen.

I andra kapitlet behandlas kommunens tillsynssystem. Dessutom presenteras hur man inom den interna revisionen kan kontrollera att kommunens etiska principer iakttas och hur man kan rapportera om oegentligheter.

I tredje kapitlet behandlas kommunens etiska principer. De etiska principerna inom kommunalförvaltningen kan i stor utsträckning härledas ur lagstiftningen, som anger minimikriterier för kommunernas verksamhet.

I fjärde kapitlet finns det en lista över material och webbsidor med mer information om etik och korruption.

I bilagan i slutet av boken finns det en mall för etiska anvisningar som varje organisation kan utgå ifrån när organisationen utarbetar egna anvisningar. Som bilaga finns det också en lista över befintliga etiska principer och anvisningar för olika yrkesgrupper.

Publikationen går inte närmare in på mottagande av förmåner och gästfrihet i samarbetet med intressentgrupper. Kommunförbundet har gett ut ett cirkulär med anvisningar om gästfrihet, förmåner och gåvor (21.6.2017).

Författare till publikationen är Saija Haapalehto. Medlemmarna i Kommunförbundets arbetsgrupp för förebyggande av korruption har deltagit i bearbetningen av innehållet.

Helsingfors, 4.10.2018

Saija Haapalehto

1 Korruption som begrepp och dess förekomst i kommunsektorn

1.1 Definition på oetisk verksamhet och korruption

Etik anger huruvida människornas handlingar, strävanden och värderingar är godtagbara eller klandervärda. I grund och botten handlar etik om moral, dvs. val mellan rätt och fel samt gott och ont och om rättigheter och skyldigheter. Etiken anger hur man ska handla på rätt sätt.

Korruption har en bred definition och kan avse många olika saker. Med korruption avses missbruk av makt och inflytande samt lagstridig, förkastlig och *oetisk* verksamhet. Enligt en bredare definition kan korruption också vara till exempel försummelse av skyldigheter och dåligt ledarskap. Alla handlingar som definieras som korruption är inte straffbara enligt strafflagen. Korruption kan förekomma till exempel i form av

- missbruk av tjänsteställning eller att någon ger, begär eller tar emot mutor
- bedrägeri, förskingring, stöld och missbruk av gemensamma medel
- hot och tvång genom våld
- missbruk av konfidentiell information
- favorisering och gunstlingssystem
- kringgående av lagar och bestämmelser
- förvanskning av fakta
- olaglig uppföljning och övervakning
- försummelse av skyldigheter och försinkning av ärenden
- skydd och hemlighållande av dålig förvaltning
- nonchalant ledarskap
- orättvisa och osakliga metoder gentemot anställda.

Ibland talas det också om *strukturell korruption*. Strukturell korruption är typisk för system och institutioner och den utnyttjar möjligheter i de lagliga strukturerna. Drag av strukturell korruption förekommer till exempel i politiska utnämningar, politisk finansiering, offentlig upphandling och informella beslutsnätverk (s.k. bäste broder-nätverk).

Korruptionen har många skadliga konsekvenser för samhället. Den försvagar medbor-

garnas grundläggande rättigheter, ökar ojämlikheten och hämmar den ekonomiska utvecklingen. Korruptionen undergräver också invånarnas förtroende för demokratin och beslutsfattarna.

1.2 Korruptionen i Finland

Undersökningar har visat att Finland är ett av de minst korrumpade länderna i världen. Detta har förklarats bland annat med att vi har ett tillförlitligt rättssystem, demokrati, politisk stabilitet, möjlighet att söka ändring i beslut och omfattande yttrandefrihet. Vår förvaltning styrs av rättsprinciper såsom öppenhet, likabehandling, proportionalitet och objektivitet.

Inget land är ändå helt fritt från korruption, inte ens Finland, men informationen om korruptionen i vårt land är knapphändig. Det är i huvudsak fråga om dold kriminalitet och enbart polisens statistik ger inte en tillräcklig bild av läget.

Korruption förekommer på alla samhällsnivåer och inom många sektorer. Undersökningar har visat att de främsta riskområdena är byggbranschen, offentlig upphandling och anbudsförfarande, samhällsplanering samt politisk finansiering och beslutsfattande.

Synlig korruption på "gatunivå" (såsom mutor) förekommer knappast alls i Finland. Typiskt för korruptionen i Finland är att man formellt följer lagen men ändå agerar på ett oetiskt sätt. Typiska former av korruption är favorisering, s.k. bäste broder-nätverk, missbruk av förtroendeställning och brott mot tjänsteplikt.

Med *bäste broder-nätverk* avses oetisk nätverksbildning, där man ger varandra oskäligen förmåner. Nätverkets verksamhet blir hemlig och man missbrukar sin ansvarsställning. Lojaliteten mellan medlemmarna i nätverket bygger på gentjänster, tacksamhetsskuld och favorisering. Oetisk nätverksbildning kan förekomma till exempel vid karteller eller överenskommelser i samband med ett offentligt anbudsförfarande.

I länder med låg korruption lönar det sig att satsa på etiskt utvecklingsarbete, utbildning och fastställande av god praxis inom respektive organisation. I förebyggandet av korruption är det viktigt att fokusera på ökad öppenhet, transparens och medvetenhet, effektiv övervakning och rapportering samt etiska anvisningar.

1.3 Riskområden i kommunen

Områden med hög korruptionsrisk är som sagt byggbranschen, offentlig upphandling och anbudsförfarande, samhällsplanering samt politisk finansiering och beslutsfattande. Alla dessa områden finns också i kommunsektorn. I de följande avsnitten listas situationer som kan ge upphov till oetiskt eller korruptivt förfarande inom olika sektorer i kommunen.

1.3.1 Offentlig upphandling

- Ingen konkurrensutsättning genomförs
- Föremålet för upphandlingen bestäms så att en viss anbudsgivare favoriseras utan grund
- Mutor ges och tas emot
- Beslutsfattarna försöker genom konkurrensutsättningen tillskansa sig eller sin närmaste krets förmåner
- Jäv ignoreras
- Ett upphandlingskontrakt utvidgas eller ändras utan grund
- Beställningar görs eller tilläggsfakturer utfärdas utan verkligt beställningsbehov
- Konkurrens undviks vid anbudskarteller

1.3.2 Markanvändning och byggande

- Mutor ges och tas emot
- Obefogad favorisering av markägare (t.ex. planläggningsinitiativ, tomtöverlåtelse)
- Personer som överklagar beslut för att pressa pengar av kommunen/byggherren
- Jäv och beslutsfattarens egna intressen i besluten
- Tillägsarbeten

1.3.3 Den politiska verksamhetsmiljön

- Politiska utnämningar till tjänster och behörighetsvillkor som skraddarsys för en viss person
- Beslutsfattare övergår från politiken direkt i affärslivets tjänst ("svängdörrsfenomen")
- Dold valfinansiering
- Dubbelroll för beslutsfattare

1.4 Exempel på etisk bedömning i praktiken

- Under upphandlingsprocessen eller i samband med den skänker en av anbudsgivarna en vinflaska och en konfektask till en tjänsteinnehavare som beslutar om upphandlingen.

ATT BEAKTA:

- » Är gåvan värdefull?
- » Gåvan ges under upphandlingsprocessen.
- » Givaren är en aktör som deltar i upphandlingsprocessen.
- » Gåvan ges till en tjänsteinnehavare som beslutar om upphandlingen.
- » Hurdant intryck ger det om man tar emot gåvor?
- » Förtroendet för tjänsteinnehavarens opartiskhet kan äventyras.

- En fullmäktigeledamot vill av principiella skäl inte delta i ett beslut om kommunens skolstruktur och anmäler frånvaro till ordföranden.

ATT BEAKTA:

- » Fullmäktigeledamoten har inget verkligt hinder för att delta i sammanträdet.
- » Fullmäktigeledamoten är inte jävig i beslutsfattandet.

- Kommunen har i ett avtal med ett företag ingått en överenskommelse om att avtalet är helt sekretessbelagt och att uppgifter om avtalet inte ges till utomstående.

ATT BEAKTA:

- » En myndighet kan inte sekretessbelägga en handling eller en del av den utan att det på lagnivå finns grunder för detta.
- » Myndighetshandlingar är offentliga, om de inte är sekretessbelagda enligt lag.

- Kommunen har lediganslagit en juristtjänst. Chefen för det berörda verket uppmanar sin kusin att söka tjänsten. Kusinen väljs till tjänsten.

ATT BEAKTA:

- » Är den som valts kompetent eller den mest kompetenta kandidaten?
- » Deltog chefen i rekryteringsbeslutet?
- » Påverkade chefen rekryteringsprocessen på något annat sätt?

- En daghemsföreståndare kontaktas av en familjebekant eller släkting som har behov av en daghemsplats och som hör sig för om ”bra daghem”. Daghemsföreståndaren ordnar saken så att den sökande får önskad plats vid önskad tidpunkt, varvid den sökande kör förbi andra som sökt till motsvarande daghem.

ELLER

En ledamot i en nämnd vill sätta sitt barn i en viss skola. Ledamoten ber med hänvisning till sin ställning om ett beslut som avviker från de regler som gäller för andra kommuninvånare. Alternativt ändras grunderna för hur skolan bestäms så att ledamoten får den önskade skolplatsen.

ATT BEAKTA:

- » Är förfarandet opartiskt?
- » Behandlas barnen lika?
- » Har den lagstiftning som gäller verksamheten följts?
- » Är förfarandet förenligt med kommunens anvisningar och principer?

1.5 Främjande av etik i kommunen

En etisk förvaltning fungerar inte utan överenskomna värderingar. Organisationens ledning har en viktig roll i att se till att de gemensamma värderingarna förverkligas. Den högsta ledningen bör skapa en ledningsfilosofi som utgör grunden för de värderingar som tillämpas i organisationen. Ledningen bör se till att etiska synpunkter lyfts fram, att gemensamma regler utarbetas, att oegentligheter utreds och får konsekvenser.

Följande åtgärder kan vidtas för att främja en etiskt hållbar verksamhet i organisationen:

- Ledningen föregår med gott exempel och förbättrar sin ledningskompetens
- Personalen och de förtroendevalda får utbildning
- Den interna revisionen utnyttjas
- Etiska principer diskuteras
- Värderingar fastställs och information om dem ges
- Etiska anvisningar utarbetas
- En person med ansvar för etiska frågor utses i organisationen

De etiska principerna kan förankras i organisationen genom utbildning eller till exempel genom ett prov som personalen ska avlägga. De etiska principerna och anvisningarna bör hållas uppdaterade och tillgängliga för personalen.

2 Övervakning av kommunens verksamhet

2.1 Kommunens verksamhetsmiljö

Kommunkoncernen består av kommunens egen organisation inklusive affärsverk och de sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande.

I kommunkoncernen ingår också sammanslutningar där kommunens dottersammanslutningar har bestämmande inflytande. Till kommunkoncernen hör exempelvis ett eldistributionsbolag som bildats och ägs av ett energiaktiebolag som kommunen äger helt och hållet. Utöver privaträttsliga sammanslutningar kan en kommun också ha samkommuner som dottersammanslutningar.

Fullmäktige beslutar om principerna för kommunens ägarstyrning och om koncerndirektivet, medan kommunstyrelsen svarar för ägarstyrningen i kommunens verksamhet. Koncernledningen svarar för att koncernstyrningen, dvs. ägarstyrningen, genomförs i kommunkoncernen och att koncernövervakningen ordnas i enlighet med fullmäktiges beslut. Till koncernledningen hör kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra myndigheter som anges i förvaltningsstadgan.

Med ägarstyrning avses åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller en annan sammanslutning. Åtgärderna kan gälla till exempel avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar eller annat utövande av kommunens bestämmande inflytande. Metoderna för ägarstyrningen fastställs i koncerndirektivet.

Stiftelser räknas inte som sammanslutningar. En kommun kan dock ha rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i en stiftelses organ och har då bestämmande inflytande i stiftelsen. I så fall tillämpas bestämmelserna om kommunens dottersammanslutningar på stiftelsen.

Kommunens verksamhet omfattar utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet även kommunens deltagande i mellankommunalt samarbete samt kommunens övriga verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

2.2 Laglighetsövervakning och statlig tillsyn

Den statliga tillsynen över kommunens förvaltning baserar sig i huvudsak på kommunalbesvär och de allmänna laglighetsövervakarnas, dvs. statsrådets justitiekanslers och riksdagens justitieombudsmans verksamhet. Regionförvaltningsverket kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lag.

Speciallagstiftningen, som reglerar kommunens olika förvaltningar mer i detalj, innehåller bestämmelser som ger de statliga myndigheterna större befogenheter än bestämmelserna i kommunallagen. De statliga myndigheterna har rätt att styra och utöva tillsyn över den verksamhet som kommunen och dess myndigheter bedriver, om det finns en uttrycklig bestämmelse om detta i lagstiftningen.

I kommunallagen finns det särskilda bestämmelser om ett utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning eller exceptionella svårigheter inom förvaltningen.

2.3 Kommunens kontrollsystem

2.3.1 Extern och intern kontroll

Utgångspunkten är att kommunen själv ansvarar för kontrollen över verksamheten. Kontrollen över kommunens verksamhet och ekonomi består av extern och intern kontroll. Den *externa kontrollen* är oberoende av kommunens operativa ledning, medan den *interna kontrollen* utgör en del av den kontinuerliga styrningen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi.

Den externa kontrollen består av revisionsnämndens utvärdering och den lagstadgade revisionen. Den interna kontrollen är en del av den dagliga ledningen av verksamheten, och ledningen kan då använda den interna revisionen som stöd.

Den interna kontrollen ingår i ledningen och förvaltningen. Med hjälp av den interna kontrollen kan ledningen få organisationen att fungera på önskat sätt. Den ger också ledningen tillräckligt med information om läget inom organisationen och vad organisationen åstadkommit. Syftet med den interna kontrollen är framför allt att hantera risker som kan medföra att verksamhetsmålen inte uppfylls. Enligt kommunallagen är det kommunstyrelsen som sørjer för kommunens interna kontroll och riskhantering.

2.3.2 Intern revision

I den interna kontrollen kan ledningen ta hjälp av den interna revisionen, som ska säkerställa att den interna kontrollen fungerar. Den interna revisionen ska utreda för ledningen om organisationens verksamhet är förenlig med målen och verksamhetsprinciperna samt lagstiftningen och andra bestämmelser. Den interna revisionen stöder en ekonomisk och resultatrik verksamhet och utveckling av lednings- och för-

valtningssystemet. Den spelar också en viktig roll i den etiska bedömningen av kommunens verksamhet.

2.3.3 Etisk bedömning

Inom den interna revisionen kan en etisk bedömning göras i form av en enkät bland personalen eller på olika organisationsnivåer. De tillfrågade ska då ta ställning till olika konstateranden. Bedömningen kan gälla någon viss del av den interna revisionen, till exempel ledarskapet och kontrollkulturen, ledningens ansvarstagande, personalen etc.

2.3.4 Rapportering av oegentligheter

Det är i första hand cheferna som ska utreda oegentligheter. De anställda ska rapportera om tecken på oegentligheter eller förseelser till sin närmaste chef eller någon annan som organisationen anvisat.

2.3.5 Rapporteringskanal

För att oegentligheter lättare ska uppdagas kan kommunen inrätta en rapporteringskanal där man kan rapportera om oegentligheter. Kanalen fungerar som ett verktyg för kommunens interna revision. Kanalen kan vara avsedd endast för personalen eller alternativt kan den vara öppen också för personer utanför organisationen. Anmälningar kan tas emot till exempel per telefon, per e-post eller via webbsidor, eller också kan organisationen utse en person som tar emot anmälningar personligen.

En fördel med en rapporteringskanal är att man på ett effektivare sätt och eventuellt också i ett tidigare skede kan få information om oegentligheter. När kanalen inrättas bör kommunen avsätta tillräckliga personalresurser för behandlingen av anmälningarna. Behandlingsprocesserna bör fastställas på förhand.

Dataombudsmannens byrå har slagit fast att när personuppgifter behandlas i samband med rapporteringssystem ska den personuppgiftsansvarige göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i EU:s allmänna dataskyddsförordning.

I Finland finns det ingen speciallagstiftning om rapporteringskanaler, så när sådana inrättas ska den befintliga lagstiftningen beaktas. I allmänhet tillämpas offentlighetslagen på de anmälningar som kommunen behandlar och på faktorer i anknytning till dem. Om angivaren har lämnat kontaktuppgifter i sin anmälan, ska uppgifterna om angivaren på begäran ges till den som anmälan gäller.

Kommissionen gav 23.4.2018 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten. Direktivets mål är att unionens medlemsstater ska ha enhetliga krav på skyddet av personer som rapporterar om överträdelse, så kallade visselblåsare. Direktivet föreslås också innehålla bestämmelser om företags och kommunala aktörers skyldighet att skapa en egen intern rapporteringskanal.

3 Kommunens etiska principer

3.1 Allmänt om de etiska principerna

De etiska principerna inom kommunalförvaltningen kan i stor utsträckning härledas ur lagstiftningen, som anger minimikriterier för kommunernas verksamhet. Lagstiftningen ger ändå bara ramarna för den etiska verksamheten i kommunen.

Genom etiska anvisningar kan kommunen lyfta fram grundvärderingarna i kommunalförvaltningen och de principer för det kommunala beslutsfattandet som härletts ur dessa värderingar. Med värderingar avses frågor och mål som kommunen anser vara viktiga. Etik avser principerna för bedömning av om man gör det som är gott och rätt. De etiska principerna anger i sin tur hur man ska tillämpa värderingarna i beslutsfattandet och förvaltningen.

Utöver de etiska principerna styrs kommunens personal och förtroendevalda av bl.a. tjänstemannaetik och yrkesetik för olika yrkesgrupper (se bilagan), principerna för god förvaltning, Kommunförbundets anvisningar (bl.a. rekommendationen om fungerande styrelsearbete, anvisningar om intern kontroll och revision) samt de värderingar och principer som anges i kommunstrategierna. Också internationella aktörer, såsom EU, OECD och FN, har utarbetat etiska deklARATIONER och anvisningar.

3.2 Lagar som styr kommunalförvaltningen

Lagstiftningen anger gränserna för det kommunala beslutsfattandet. I grundlagen finns det bestämmelser om rätten till god förvaltning, som konkretiseras i förvaltningslagen. De etiska principerna i kommunalförvaltningen har kopplingar till bl.a. grundlagen, kommunallagen, förvaltningslagen, strafflagen, lagen om offentlig upphandling och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

3.3 Principerna för god förvaltning

I förvaltningslagen föreskrivs om grunderna för god förvaltning. Till dem hör bland annat rättsprinciperna inom förvaltningen. Dessa principer styr myndigheternas beslutsprövning och den övriga behandlingen av ärenden. Grunderna för god förvaltning ska iaktas i all verksamhet inom den offentliga förvaltningen, inte enbart vid behandlingen av förvaltningsärenden och i beslutsfattandet.

Rättsprinciperna inom förvaltningen är

- likställighetsprincipen, som förpliktar till ett jämlikt, konsekvent och icke-diskriminerande bemötande
- principen om ändamålsbundenhet, enligt vilken en myndighet inte får handla med felaktiga motiv och inte heller missbruka prövningsrätten
- objektivitetsprincipen, som förutsätter att myndigheterna handlar sakligt och opartiskt
- proportionalitetsprincipen, som kräver att metoderna dimensioneras så att ingens rättigheter eller intressen begränsas mer än vad som är nödvändigt för att avvärja olägenheter eller fara.
- principen om skydd för berättigade förväntningar, som framför allt innebär skydd för individen gentemot det allmänna och som ger individen rätt att förvänta sig att myndigheterna handlar korrekt och felfritt.

Rättsprinciperna inom förvaltningen är framför allt rättsskyddsbestämmelser. Till grunderna för god förvaltning hör också

- serviceprincipen och adekvat service
- rådgivningsskyldighet
- krav på gott språkbruk
- krav på samarbete mellan myndigheterna.

Bestämmelserna förpliktar myndigheterna att organisera sin verksamhet så att den som vänder sig till förvaltningen får adekvat service och så att myndigheten sköter sin uppgift med så gott resultat som möjligt.

3.4 Värderingarna inom kommunalförvaltningen

Värderingarna i kommunalförvaltningen baserar sig som sagt var på den lagstiftning som styr myndigheternas verksamhet. Också 1 kap. 2 § i kommunallagen anger en viss värdegrund för kommunalförvaltningen: *Kommunen ska främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.* Utöver detta bör kommunerna ha värderingar som överensstämmer med kommunens egen praxis. Kommunstrategin har en central betydelse när kommunens egen värdegrund fastställs.

3.4.1 Likabehandling och jämställdhet

Kommunen ska behandla sina invånare lika. När beslut fattas bör likadana fall leda till likadana avgöranden.

Kommunen får inte utan grund särbehandla någon på grund av ursprung, nationalitet, religion, kön, ålder, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet eller någon

jämförbar omständighet. Kommunen ska respektera alla invånares kulturella rättigheter och de olika befolkningsgruppernas ambition att bevara sitt språk och sin kultur.

Kommunen ska verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. När personal anställs är huvudregeln att ingen ska favoriseras på grund av kön, utan att det är kompetensen och lämpligheten för arbetet som är avgörande. I kommunala organ och organ för kommunal samverkan (med undantag för kommunfullmäktige) ska kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat.

På de kommunala arbetsplatserna tolereras inte mobbning, könsrelaterade, rasistiska eller sexuella trakasserier eller annat olämpligt beteende.

Kommunen ska med demokratiska metoder främja kommuninvånarnas välfärd och en hållbar utveckling på sitt område. I beslutsfattandet beaktas kostnads- och miljökonsekvenser. Till kommunens kompetens hör inte att ta företagsrisker och inte heller att ingå förbindelser som kan hota kontinuiteten i kommunens verksamhet.

Företagen ska behandlas lika, och kommunen ska bemöta sina intressentgrupper enligt enhetliga principer och utgå ifrån att också dessa grupper iakttar de etiska principer som kommunen godkänner. Myndighetsverksamheten får inte utnyttjas för att främja kommunens egen affärsverksamhet.

3.4.2 Förtroende

En myndighet får använda sina befogenheter enbart för de ändamål för vilka befogenheterna getts. Ärendena ska beredas utan att någon enskild persons eller sammanslutnings eller något enskilt företags intresse går före det allmänna intresset. Det ska alltid finnas objektiva och sakliga motiveringar till myndigheternas agerande och förvaltningsbeslut. Besluten bör bygga på fakta, som ska bedömas objektivt.

Kommunen strävar efter att öka invånarnas förtroende för att beslutsfattandet är opartiskt och att det går till på ett korrekt sätt. Kommunens förfaranden bör objektivt sett uppfylla kraven på en god förvaltning.

I beslutsfattandet bör kommunen se till att ärendena utreds i tillräcklig omfattning och att parterna hörs. Besluten ska motiveras och det ska framgå vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats.

Stränghetsskalan i en förvaltningsåtgärd bör anpassas i enlighet med åtgärdens allmänna natur och hur viktigt intresse det är fråga om.

Kommunens personal bör vara kompetent och sakkunnig. När personalen väljs är

målet att hitta den person som lämpar sig bäst för arbetet i fråga. Personalen ska sköta sina uppgifter på ett adekvat sätt och utan dröjsmål. Verksamheten och kvaliteten ska vara konkurrenskraftig.

Cheferna bör se till att varje anställd vet vad som krävs av honom eller henne. De högsta tjänsteinnehavarna ansvarar för att resultatmålen uppfylls i deras enhet.

De förtroendevalda ska främja kommunens och invånarnas intressen och sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter.

3.4.3 Öppenhet

Kommunens kommunikation bör vara öppen, aktuell, föregripande och sanningsenlig, och den bör ge invånarna, massmedierna, myndigheterna och andra intressentgrupper tillräcklig information om beslutsfattandet och kommunens tjänster.

De kommunala myndigheternas handlingar är i regel offentliga. Konfidentiella är endast de uppgifter som föreskrivs i lag. Kommunen ska se till att offentliga handlingar och uppgifter finns tillgängliga. Kommuninvånarnas och kundernas uppgifter ska behandlas i enlighet med de bestämmelser som gäller dem och med beaktande av integritetsskyddet.

Det är viktigt att informationsgången fungerar inom kommunens organisation. En öppen diskussion gör det lättare att lösa olika frågor och åtgärda missförhållanden. Till öppenhet hör att ge och ta emot respons.

Kommunens kommunikation i sociala medier bör vara planmässig och regelbunden, och den får inte vara beroende av en enskild anställd.

Med undantag av fullmäktige är de kommunala organens sammanträden i allmänhet slutna. Diskussionerna under ett slutet sammanträde är alltid konfidentiella. Det är inte förenligt med god förvaltningssed att avslöja för utomstående vad som diskuteras vid ett konfidentiellt sammanträde.

Kommunens personal och förtroendevalda har tystnadsplikt i fråga om sekretessbelagda uppgifter och handlingar som de fått vetskap om.

3.4.4 Opartiskhet och oberoende

Kommunens förtroendevalda och anställda ska arbeta för det allmänna bästa och inte eftersträva egen vinning.

Beslut bör fattas enligt på förhand fastställda, allmänt godtagbara och jämlika principer. Om det finns omständigheter som kan innebära att någon av dem ska

behandla ett ärende är opartisk, är personen jävig och kan inte delta i behandlingen av ärendet. Var och en har i första hand själv ansvaret för att bedöma sitt jäv. Den som är jävig får inte delta i någon fas av behandlingen av ärendet.

Transparens bör eftersträvas i all ekonomisk verksamhet för att korruption och mutor ska kunna förebyggas. Personliga intressen får inte påverka beslutsfattandet på någon nivå. I bedömningen av om ens handlingar är godtagbara bör man tänka på hur förfarandet ter sig för en utomstående.

Kommunens anställda bör undvika sådana bisysslor och annan verksamhet som kan stå i konflikt med deras skyldigheter gentemot kommunen. På de högsta tjänsteinnehavarna inom kommunalförvaltningen ställs högre krav på oavhängighet och opartiskhet.

Förtroendet för tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda stöds av att de enligt kommunallagen är skyldiga att redogöra för sina bindningar. Var och en ska själv se till att redogörelsen för bindningar hålls uppdaterad.

3.4.5 Kundorientering

Kommunen eftersträvar verkningsfulla, effektiva och resurssnåla tjänster av hög kvalitet. Kommunen bör regelbundet samla in och ta emot respons och bedöma tjänsternas kvalitet.

Invånarnas åsikter bör beaktas i beslutsfattandet och tillhandahållandet av tjänster. Kommunen bör se till att kommuninvånarna har metoder att föra fram sina åsikter och att invånarna och servicetagarna har mångsidiga möjligheter att delta i kommunens verksamhet.

Tjänsteinnehavarna ska ge invånarna råd i användningen av offentlig service och i de frågor som myndigheterna behandlar. Invånarna bör behandlas respektfullt och korrekt. Språket i handlingar och beslut bör vara klart och begripligt och i kommunikationen bör olika invånargrupperns behov beaktas.

Kunden bör informeras om behandlingen av hans eller hennes ärende och ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

3.4.6 Ansvarsfullhet

Tjänsteansvar innebär att tjänsteinnehavare och förtroendevalda ansvarar för att deras åtgärder är lagliga. Den som har röstat mot ett beslut eller anmält avvikande mening är inte ansvarig för beslutet. Föredraganden är ansvarig för ett beslut som fattats på hans eller hennes föredragning, om föredraganden inte har anmält avvikande mening.

Det ska tydligt kunna påvisas vem som fattat ett beslut. Arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda och tjänsteinnehavarna bör vara tydlig.

Det hör till en förtroendevalds tjänsteplikt att sköta förtroendeuppdraget och delta i beslutsfattandet. Endast förhinder eller jäv ger en förtroendevald rätt att inte sköta sitt förtroendeuppdrag. Om en ledamot i ett organ är förhindrad eller jävig, sköts förtroendeuppdraget av ersättaren. En förtroendevald ska meddela ersättaren, organets ordförande eller föredraganden om frånvaro på det sätt som anges i kommunens förvaltningsstadga.

I kommunens verksamhet tillåts inget missbruk eller svikligt förfarande, och kommunens egendom och tillgångar får inte användas för egen vinning.

En kommunalt anställd får inte kräva, ta emot eller acceptera en gåva eller någon annan förmån som påverkar eller som syftar till eller är ägnad att påverka personens agerande i anställningen. Förtroendet kan äventyras även om förmånen i verkligheten inte påverkar personens handlingar. Det avgörande är hur saken ter sig för en utomstående. Det ekonomiska värdet på en förbjuden förmån har inte fastställts. Cheferna ska se till att de anställda känner till kommunens anvisningar om mottagande av resor och andra ekonomiska förmåner som bekostas av en utomstående aktör.

Kommunen bör aktivt förebygga grå ekonomi och förutsätta att också kommunens avtalsparter gör det. Kommunen bör samarbeta aktivt med skattemyndigheterna, andra kommuner, näringslivet och frivilligorganisationer, så att grå ekonomi kan förebyggas både nationellt och internationellt.

4 Läs mer

Mer information om etik och korruption finns i följande publikationer och på följande webbsidor:

Värden i vardagen – Tjänstemannens etik (2005). Finansministeriet.

Harmaa talous vai kasvava talous? Kuntapäätäjät eettisten haasteiden edessä (2017). Ernst & Young.

Heiskanen Lauri & Salminen Ari (2013). Whistleblowing – Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen. Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vasa universitet. Vasa.

Kuntajohtajien etiikkabarometri 2016–2017. Viinamäki Olli-Pekka (2017). Kommunförbundets publikationsserie 3/2017.

Kommunförbundets webbsidor om etik och korruption: <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/kommunens-organ-och-ledning/korruption-och-etik>

Moilanen, Timo (2016). Virkamiesetiikan tila 2016 – kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. Finansministeriets publikationer 38/2016. Helsingfors.

Anvisningar om gästfrihet, förmåner och gåvor. Kommunförbundets cirkulär 17/2017, 21.6.2017.

Justitieministeriets webbsidor om bekämpning av korruption: <https://oikeusministerio.fi/sv/korruption>

Ojakoski, Maria (2014). Etisk dimension i kommunledningen. USO2-projektet. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Peurala Johanna & Mutttilainen Vesa (2015). Korruption riskikohteet Suomessa. Polisyrkeshögskolans rapporter 115.

Salminen Ari & Viinamäki Olli-Pekka (2017). Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vasa universitets rapporter 3.

Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio: Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vasa universitets publikationer, Utredningar och rapporter 203. Vasa.

Salminen Ari, Mäntysalo Venla (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vasa universitet. Vasa.

Salminen, A., Viinamäki, Olli-Pekka & Heiskanen, Lauri (2012). Etiikkabarometri kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista – Kunnanjohtajien näkemyksiä. Vasa universitet. Vasa.

Rekommendation om fungerande styrelsearbete - riktlinjer och innehåll (2009). Kommunförbundets webbpublikation.

Transparency International Suomi - Finland. www.transparency.fi

Whistleblowing mechanisms in municipalities. Transparency International Helpdesk 4/2016.

BILAGA 1

Etiska anvisningar

1. Förord av ledningen

En representant för ledningen berättar vilka etiska mål ledningen satt för organisationen, varför de etiska anvisningarna har utarbetats och för vem samt hur personalen informeras om innehållet i anvisningarna och motiveras att följa dem.

Hela personalen bör känna till de etiska principerna och cheferna bör försäkra sig om att de iakttas i det dagliga arbetet.

2. Värderingar

I punkten anges organisationens gemensamma värderingar som bör följas.

3. Övervakning

Här anges till vem och i vilken form misstankar om oegentligheter i kommunen ska anmälas och hur iakttagandet av de etiska principerna följs upp i organisationen.

4. Intressekonflikter och mottagande av ekonomiska förmåner

Anvisningar ges om organisationens förfaranden när det gäller anhållan om bisysslotillstånd och meddelande om bisyssla, mottagande av gåvor och förmåner samt gästfrihet. De anställda behöver veta vad de ska göra vid eventuella intressekonflikter.

5. Behandling av oegentligheter

En beskrivning ges av förfarandena då någon brutit mot lagar, föreskrifter eller de etiska anvisningarna. De anställda behöver veta hur organisationen kommunicerar när oegentligheter utreds.

BILAGA 2

Etiska anvisningar för olika yrkesgrupper

Det finns etiska anvisningar för olika yrkesgrupper, bland annat följande:

- Tietotekniikan ammattilaisen etiikan ohjeisto, Tietotekniikan liitto 2002
- Eettiset säännöt, Interna revisorer rf (IIA) 2000
- Lärares yrkesetik, Undervisningssektorns Fackorganisation
- Barnträdgårdslärares yrkesetik, Barnträdgårdsläraryrkesförbundet 2005
- Yrkesetiska principer för psykologer i Norden, Psykologförbundet
- Rehtorin huoneentaulu, Finlands Rektorer rf 2018
- Läkarens etiska regler, Finlands Läkarförbund 2014
- Etiska riktlinjer för sjukskötare, Finlands sjuksköterskeförbund 1996
- Etiska regler, Finlands Tandläkarförbund
- Etiska riktlinjer för yrkespersonen inom det sociala området, Talentia rf 2017
- Närvårdarens etiska principer, SuPer 2015
- Terveystieteiden ammattieettiset periaatteet, Finlands Hälsovårdarförbund 2016
- Etiska riktlinjer, Finlands Munhygienistförbund FMHF rf 2015
- Etiska regler för jurister, Finlands juristförbund 1995
- Sihteerin eettiset ohjeet, Sekreterarföreningen
- Arkkitehdin ammattieettiset periaatteet, Finlands Arkitektförbund 2003
- Rakennusinsinöörin eettiset ohjeet, Finlands Byggnadsingenjöriförbundet
- Viestinnän eettiset ohjeet, ProCom - Viestinnän ammattilaiset ry
- Etiska principer för biblioteksarbetet, Bibliotekens etikgrupp



Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14, 00530 Helsingfors
Telefon 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
www.kommunforbundet.fi

Helsingfors 2018