

Förekomst av etiska riktlinjer inom statsförvaltningen

Januari 2010



Till Statsrådet för
Integration och
jämsällldhet
Nyamko Sabuni
103 33 Stockholm

**Överlämnande av uppdrag -
att kartlägga och följa upp etiska riktlinjer inom
statsförvaltningen (IJ2009/1742/JÄM).**

Undertecknad har haft regeringens uppdrag att kartlägga och följa upp etiska riktlinjer inom statsförvaltningen i frågor som berör sexköp mm.

I uppdraget har ingått att kartlägga om och i vilken utsträckning etiska riktlinjer som berör sexköp mm. har tagits fram av myndigheter inom statsförvaltningen och hur dessa riktlinjer tillämpas i praktiken.

Resultatet av uppdraget slutredovisas härmed i rapporten
Förekomst av etiska riktlinjer inom statsförvaltningen

Stockholm 2010-01-29

Marianne Samuelsson

Sammanfattning

Regeringen (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) gav den första oktober 2009 generaldirektören Marianne Samuelsson i uppdrag (IJ2009/1742/JÄM) att utreda förekomsten av etiska riktlinjer i frågor kring sexköp m.m. inom statsförvaltningen. Konsultföretaget Ramböll har på utredarens uppdrag genomfört en kartläggning bland de statliga myndigheterna. Utredaren har därutöver samtalat med några myndighetsledningarna för att mer fördjupat diskutera olika frågor med anledning av uppdraget. Utredaren har i uppdraget biträtt av Statskontoret.

Resultat av kartläggningen

Nedan följer en kort sammanfattning av Rambölls kartläggning vars konsultrapport i sin helhet är bifogad i denna rapport.

Framväxten av etiska riktlinjer

Merparten av befintliga riktlinjer och liknande dokument har utarbetats under 2000-talet. En viktig grund för arbetet, har för vissa myndigheter, varit den rekommenderade uppförandekod för all svensk personal i internationella uppdrag som togs fram av Nätverket för etiska regler och uppförandekoder under år 2004. Nätverket omfattade företrädare för Utrikesdepartementet, ett antal myndigheter och frivilligorganisationer. Syftet med den framtagna uppförandekoden var att den skulle fungera som ett stöd i det egna arbetet med att ta fram organisationsanpassade koder och riktlinjer vid internationella uppdrag.

I kartläggningen preciseras etiska riktlinjer inom följande tre områden:

- riktlinjer och uppförandekoder i frågor som rör sexköp i samband med utlandsresor eller utlandstjänstgöring,
- porrsurfing på nätet, och
- porrfria hotell vid inrikes tjänsteresa.

En femtedel av myndigheterna har någon form av etiska riktlinjer i samband med tjänstgöring utomlands

Omkring 20 av de ca 100 myndigheter som ingick i kartläggningen har någon form av etiska riktlinjer eller uppförandekoder vid utlandstjänstgöring. Myndigheter med utpräglade utlandsuppdrag har detta i högre grad än andra myndigheter. Riktlinjerna är olika tydligt utformade och endast ett fåtal myndigheter har riktlinjer som specifikt tar upp frågor kring sexköp och liknande. Det är också bara ett fåtal myndigheter som har angivit vilka konsekvenserna blir av att inte följa riktlinjerna. Det är inte heller vanligt att myndigheterna gör en systematisk uppföljning av riktlinjerna.

De flesta myndigheter har riktlinjer eller förbud mot porrsurfande på nätet

Det är betydligt vanligare med riktlinjer och förbud mot att porrsurfa på nätet. 80 procent av myndigheterna uppger att sådana riktlinjer finns. Även i dessa fall är dock riktlinjerna mer eller mindre konkreta liksom vilka konsekvenserna blir om reglerna eller riktlinjerna inte följs. Däremot är det relativt enkelt att följa upp och kontrollera hur riktlinjerna följs, samt att rent tekniskt förhindra porrsurfande.

Flertalet myndigheter har krav på att anlita porrfria hotell

Drygt 75 av myndigheterna använder sig av det ramavtal för hotelltjänster inom Sverige som Försvarsmakten tog fram år 2007. Avtalet omfattar bl.a. krav på porrfria hotellrum. Ett tiotal myndigheter har egna avtal med resebyråer med samma krav. Information ges till medarbetaren. Uppföljning av hur riktlinjerna efterlevs förekommer dock sällan. Vidare är det ovanligt med tydliga beskrivningar av vad konsekvenserna blir av att inte följa reglerna.

Motiv för etiska riktlinjer kring frågor som berör sexköp m.m.

Av kartläggningen framgår att flertalet myndigheter har tjänsteresor utomlands och att det inom myndigheterna finns ett ökande intresse för att diskutera etiska frågor då tjänstemännen utomlands representerar myndigheten. För myndigheter med utpräglade internationella uppdrag är det en naturlig del av verksamheten att ha etiska riktlinjer för sina anställda. Detta gäller speciellt för myndigheter där legitimitet för verksamheten är beroende av att personalen representerar myndigheten på ett bra sätt. Några myndigheter anser att svensk lag bör gälla tjänstemännen även vid tjänstgöring utomlands, t.ex. förbud mot sexköp men även Sveriges bestämmelser om alkohol i samband med bilkörning m.m. Andra myndigheter anger att de är osäkra på hur långt arbetsgivarens ansvar för personalens beteende sträcker sig utanför arbetstid. Motiven för förbud mot porrsurfande motiveras, förutom av etiska ställningstaganden, också av att det inkräktar på arbetstiden för vilken arbetsgivaren betalar lön.

Några slutsatser utifrån kartläggningens resultat

Myndigheterna bedömer att de etiska frågorna som har kartlagts är viktiga och flertalet myndigheter har någon form av etiska riktlinjer som på olika sätt berör dessa frågor. Där emot har endast ett fåtal myndigheter tydliga regler kring dessa frågor, liksom tydliga beskrivningar av vad konsekvenserna blir av att inte följa reglerna. Det är även få myndigheter som systematiskt följer upp dels hur väl kända riktlinjerna är bland personalen dels hur riktlinjerna efterlevs. Kartläggningen pekar på att det kan finnas flera orsaker till detta. Området upplevs av vissa myndigheter som känsligt och det kan vara svårt att hitta former för hur riktlinjer ska följas upp eller kontrolleras. När det gäller vilka åtgärder som kan vidtas mot den anställda när riktlinjer eller uppförandekoder inte följs finns flera juridiska frågeställningar, bl.a. arbetsrättsliga som därför behöver klaras ut och förtydligas.

Utredarens samlade bedömning, utifrån kartläggningen och genomförda intervjuer, är att det är viktigt att riktlinjer och uppförandekoder är så tydliga och konkreta som möjligt och där det framgår vad som inte är tillåtet samt vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta om den anställda inte följer riktlinjer, enskilda överenskommelser eller uppförandekoder. Det är också önskvärt att regler och riktlinjer som gäller vid längre utlandstjänstgöring bör gälla för alla utrikes tjänsteresor. Vidare är det viktigt att myndighetens värdegrundarbete och framtagna riktlinjer hålls samman för att skapa en större tydlighet.

Behov av fortsatt arbete

Utredaren bedömer, utifrån kartläggningen och genomförda intervjuer, att det finns behov av fortsatt arbete inom främst följande områden:

Spridande av goda exempel

Några myndigheter har arbetat mycket med etiska frågeställningar och riktlinjer inom området under senare år, exempelvis Försvarsmakten, SIDA, UD, Polisen och Skatteverket. De har därmed erfarenhet av hur arbetet med dessa frågor bör läggas upp och förankras bland de anställda. Myndigheternas erfarenheter bör kunna tas tillvara och spridas på olika sätt. Flera myndigheter har nämnt att Arbetsgivarverket skulle kunna utgöra ett forum för att diskutera detta arbete och då speciellt de arbetsrättsliga aspekterna. Ett bildande av ett nätverk motsvarande Nätverket för etiska regler och uppförandekoder skulle också kunna driva arbetet framåt och sprida goda exempel. Utredaren vill också peka på att det därutöver finns fler punkter som Ramböll tar upp i sin analys vilka bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Uppföljning

Utredaren bedömer det som viktigt att myndigheterna på ett systematiskt sätt följer upp hur framtagna riktlinjer och uppförandekoder efterlevs. Detta för att öka dess legitimitet och för att de ska kunna fungera som ett verkningssyllt styrmedel.

Andra insatser i arbetet med etiska riktlinjer

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har fått regeringens uppdrag driva ett projekt med syfte att ge stöd till myndigheternas arbete med offentligt etos. Det vänder sig till hela statsförvaltningen och omfattar myndigheternas arbete med värdegrunds- och etikfrågor och syftar bl.a. till att stärka de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Utredaren bedömer att etiska riktlinjer i frågor som rör sexköp m.m. har klara beröringspunkter med Krus projekt om offentligt etos. Utredaren bedömer det därför som värdefullt om även de frågor som har ingått i den här utredningen skulle kunna tas upp inom ramen för Krus arbete.

Kopplingen till människohandel

Utredarens uppdrag är avgränsat till att utreda förekomsten av etiska riktlinjer i frågor inom statsförvaltningen som berör sexköp m.m. och utgör en av de frågor som regeringen tagit upp i skrivelsen 2007/08 167 Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utredaren vill dock peka på att kunskapen kring vår tids ”slavhandel” och arbetet med att bekämpa människohandel är en viktig länk till arbetet med etiska riktlinjer i frågor som berör sexköp m.m. Här kan nämnas att polisen i sin värdegrundsbildning tagit hjälp av organisationen ECPAT och deras kompetens.

Datum

Januari 2010

KARTLÄGGNING ETISKA RIKTLINJER I STATEN

Datum **2010/01/15**
Utfört av **Ramböll Management Consulting**
Beskrivning Rapport kartläggning etiska riktlinjer inom staten när det gäller bl.a. köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease, inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen, porrsurfning och porrfria hotell

Ramböll
Krukmakargatan 21
Box 17009
SE-104 62 Stockholm
T +46 (0) 8 568 494 40
F +46 (0) 8 615 20 00
www.ramboll-management.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Sammanfattning	14
2.	Inledning	16
2.1	Bakgrund	16
2.2	Genomförande	16
2.3	Metodmässiga utmaningar	17
2.4	Disposition	17
3.	Inledande aspekter	18
3.1	Området på agendan i mitten av 00-talet - några myndigheter har kommit långt	18
3.2	Majoriteten av myndigheter har utlandsverksamhet/utrikes tjänsteresor	18
3.3	Området ses som viktigt att arbeta vidare med	19
3.4	Synen på medarbetares uppträdande utanför arbetstid	19
3.5	Spritt ansvar för frågorna	20
4.	etiska Riktlinjer vid utlandsresa	21
4.1	En fjärdedel av myndigheterna har riktlinjer	21
4.2	Informationen sker på olika sätt	23
4.3	Riktlinjerna kan bli ännu tydligare – men goda exempel finns	23
4.4	Ovanligt med uppföljning	25
4.5	Få riktlinjer innehåller sanktioner/påföljder	26
4.6	Myndigheterna ser ett behov av stöd vid utformning av riktlinjer	27
5.	Nyttjande av IT	29
5.1	Vanligt med förbud mot porrsurfande	29
5.2	Motiv till att införa riktlinjer för porrsurfning	30
5.3	Tillämpning av riktlinjerna	30
5.4	Stor variation i tydlighet	30
5.5	Uppföljning förekommer – men inte alltid	31
5.6	Information om sanktioner förekommer inte alltid i riktlinjerna	34
5.7	Planer på att upprätta riktlinjer finns hos ett fåtal	35
6.	Krav på porrfria hotell	36
6.1	Stor användning av gemensamt ramavtal	36
6.2	Oklart vad som ska väga tyngst vid hotellbokning	37
6.3	Information ges till medarbetarna men kännedomen följs sällan upp	37
6.4	Sanktioner/påföljder saknas	38
6.5	Få har planer på att upprätta riktlinjer	39
7.	Vidtagna åtgärder	40
8.	Slutsatser och diskussion	42
8.1	Förberedelser	46
8.2	Datainsamling	46
8.3	Analys och rapportering	49

BILAGOR

Bilaga 1 Genomförande och metod

Bilaga 2 Enkätresultat – Tabellbilaga

Bilaga 3 Sammanfattning granskning riktlinjer

1. SAMMANFATTNING

Ramböll har på uppdrag av generaldirektör Marianne Samuelsson genomfört en kartläggning av etiska riktlinjer inom staten gällande köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease, inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen, porrsurfning och porrfria hotell. Huvudsakliga frågeställningar i kartläggningen är

- Finns det etiska riktlinjer vid berörda myndigheter?
- Hur och när har riktlinjerna tagits fram?
- Hur tillämpas riktlinjerna i praktiken?
- Om och hur riktlinjerna följs upp vid myndigheterna?
- Om det finns sanktioner i de fall riktlinjer inte efterlevs?

Kartläggningen har genomförts med hjälp av en enkätundersökning till 105 myndigheter, dokumentstudier av 30 etiska riktlinjer samt femton djupintervjuer. Nedan sammanfattas de mest centrala resultaten i kartläggningen.

Samlad bedömning

Rambölls samlade bedömning är att det finns myndigheter som arbetar mycket aktivt med dessa frågor. Gemensamt för dessa myndigheter är att frågan är prioriterad på högsta nivå i organisationen och att ledningen är mycket tydlig med att man inte accepterar att riktlinjer inte efterlevs. I dessa organisationer är riktlinjer för köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease, inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen eller porrsurfning något som har diskuterats mycket.

De myndigheter som har arbetat aktivt med frågan är också tydliga med att motivera varför man inte accepterar ett olämpligt beteende. Ofta rör det sig om myndigheter vars höga anseende och förtroende hos allmänheten är av mycket stor vikt för den verksamhet de bedriver.

Rambölls bedömning är att många myndigheter skulle kunna förtydliga sina riktlinjer både vad gäller språk, innehåll och disposition. Många skulle också tjäna på att komplettera sina riktlinjer med information om vilka sanktioner som finns kopplade till riktlinjerna. Enligt Rambölls bedömning är det absolut viktigaste för myndigheter som vill utarbeta eller utveckla befintliga riktlinjer inom detta område att myndigheten har en tydlig ambition för sitt arbete och en medvetenhet om att riktlinjer inom detta område kan kräva tid och resurser innan de är implementerade fullt ut. Det finns dock myndigheter som har kommit långt och som kan dela med sig av sina erfarenheter inom området.

Arbetet med etiska riktlinjer har påbörjats och kan utvecklas fortsättningsvis

Kartläggningen visar att ett 20-tal myndigheter har etiska riktlinjer gällande köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease, inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen eller dylikt. Riktlinjer förekommer i högre grad bland myndigheter som har utlandsverksamhet i form av internationella uppdrag. Myndigheter med kortare resor, mer av karaktären tjänsteresor, har inte riktlinjer i samma omfattning.

Att många myndigheter saknar riktlinjer inom detta område betyder inte att de tycker att frågan är oviktig. Ramböll har utifrån de intervjuer som genomförts uppfattat att det finns ett stort intresse för denna fråga och för att ta fram riktlinjer. Att riktlinjer inte finns i större omfattning än vad som är fallet idag, förklaras sannolikt av att frågorna kring etiska riktlinjer sattes på agendan först under mitten av 00-talet.

Få har riktlinjer i frågor som rör sexköp men goda exempel finns

Det finns ett antal myndigheter som kommit långt i arbetet med riktlinjer i frågor som rör sexköp m.m. Det gäller t.ex. Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Skatteverket. Dessa myndigheter har riktlinjer som är konkreta och tydliga vilket gör att det är större sannolikhet för att de verkligen ger effekt. Vidare har dessa myndigheter aktivt arbetat med implementeringen av riktlinjerna för att de ska bli levande på myndigheterna. Dessa myndigheter har också motiverat varför det är viktigt att ha riktlinjer inom området.

De flesta myndigheter har riktlinjer mot porrsurfning

En majoritet av myndigheterna i kartläggningen har förbud mot porrsurfning på arbetet. En förklaring till att så pass många har riktlinjer inom områden kan vara att porrsurfning är något som inkräktar på det ordinarie arbetet. Det blir därmed enklare att vara tydlig med ett förbud än för frågor som handlar om mer moraliska ställningstaganden. Porrsurfning är också något som är relativt enkelt att följa upp, exempelvis genom webbfilter.

Användning av ramavtal för porrfria hotell är utbredd

Ett stort antal myndigheter uppger att de använder sig av det ramavtal som Försvarsmakten å statens vägnar har slutit kring porrfria hotell. Det finns dock invändningar kring avtalet enligt vilket hotellen ska "koppla ur" kanaler som visar pornografi när statligt anställda bor på hotellen i fråga. Det framförs att det inte alls är säkert att så verkligen görs. Intervjuerna visar att det finns myndigheter som har diskuterat att gå längre och endast låta sin anställda bo på hotell som inte visar porr. Det har dock visat sig svårt att samordna olika typer av riktlinjer när det gäller hotell. Det ställs till exempel också krav på att hotell ska vara billiga, ligga på lämpligt ställe och vara miljövänliga.

Tydligheten i riktlinjerna kan utvecklas

För att riktlinjer ska få den styrande effekt som man önskar, krävs att de är tydliga. Det handlar både om att språket ska vara tydligt och att riktlinjerna är tydligt disponerade. När det gäller språket handlar det om att vara så konkret som möjligt i beskrivningen av vad som inte är tillåtet. När det gäller dispositionen handlar det exempelvis om att lyfta fram riktlinjerna tydligt genom rubriker och att inte blanda riktlinjer med användarguider, exempelvis vid resebokningar eller IT-användning.

En annan aspekt av tydligheten handlar om huruvida det framgår av riktlinjerna vilka åtgärder/sanktioner som kan vidtas vid ett oönskat beteende. Detta framgår av vissa riktlinjer men långt ifrån av alla. Slutligen ökar tydligheten där det finns forum där riktlinjerna löpande kan diskuteras.

Åtgärder vid oönskat beteende vidtas men det är inte så vanligt

Kartläggningen visar att det förekommer att myndigheter har vidtagit åtgärder utifrån att anställda inte har agerat i enlighet med riktlinjerna. Det är dock inte så vanligt, vilket förstås kan bero på att det inte är vanligt med överträdelse. Andra förklaringar skulle kunna vara att det finns ett mörkertal när det gäller överträdelser och att det kan vara svårt för myndigheter att vidta åtgärder om man inte har varit tydlig med att åtgärder kan vidtas om riktlinjerna inte följs.

Det finns exempel på myndigheter som arbetar mycket aktivt med att vidta åtgärder om någon bryter mot riktlinjerna. Exempel på åtgärder är löneavdrag, uppsägning, avslutande av uppdrag och förflyttningar. För allvarliga fall kan också ärendet tas till personalansvarsnämnder. Detta förekommer i enstaka fall.

Uppföljningen kan utvecklas

Kartläggningen visar att det inom samtliga områden är möjligt att utveckla uppföljning. Det gäller såväl hur väl personalen känner till riktlinjerna som efterlevanden av dem. Det är vanligare med uppföljning av porrsurfning än övriga områden, vilket sannolikt förklaras av att det rent tekniskt finns stora möjligheter att följa upp efterlevnaden av porrsurfning genom olika former av webbfilter eller dylikt.

2. INLEDNING

I detta avsnitt beskrivs bakgrunden till uppdraget och hur det har genomförts.

2.1 Bakgrund

I slutet av 2009 gav regeringen (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) generaldirektör Marianne Samuelsson (Finansdepartementet) i uppdrag att kartlägga och följa upp etiska riktlinjer inom statsförvaltningen i frågor som berör sexköp m.m.

Uppdraget om att kartlägga etiska riktlinjer som berör sexköp m.m. härrör från Regeringens skrivelse Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (Skr. 2007/08:167). I skrivelsen redogör regeringen för sin syn kring hur prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska bekämpas. Som en av sammanlagt 36 åtgärder finns ett uppdrag om en kartläggning och uppföljning av de etiska riktlinjer som finns inom statsförvaltningen rörande sexköp. Syftet med åtgärden är att göra befintliga riktlinjer tillgängliga för andra myndigheter.

Uppdraget som Ramböll har genomfört har innefattat att kartlägga om och i vilken utsträckning det finns etiska riktlinjer som berör sexköp, riktlinjer kring porsurfning samt riktlinjer kring s.k. porrfria hotell. De övergripande frågeställningar som besvaras i denna rapport är:

- Finns det etiska riktlinjer vid berörda myndigheter?
- Hur och när har riktlinjerna tagits fram?
- Hur tillämpas riktlinjerna i praktiken?
- Om och hur riktlinjerna följs upp vid myndigheterna?
- Om det finns sanktioner i de fall riktlinjer inte efterlevs?

I regeringens skrivelse nämns att Försvarmakten och Räddningsverket (numera MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) har uppförandekoder för personer som arbetar internationellt. Även andra myndigheter har som framgår av rapporten riktlinjer inom det aktuella området.

En grund för arbetet med att utveckla riktlinjer under 2000-talet har för vissa myndigheter varit den rekommenderade uppförandekod för all svensk personal i internationella uppdrag som togs fram av Nätverket för etiska regler och uppförandekoder under 2004. Nätverket omfattade företrädare för Utrikesdepartementet, Räddningsverket, Rikskriminalpolisen, Domstolsverket, Sida, Försvarmakten, Kvinna till kvinna, Forum Syd, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset samt sedan i augusti 2004 Folke Bernadotteakademien. Syftet med den rekommenderade uppförandekoden är att den ska vara vägledande för svensk personal inom såväl departement, myndigheter, styrelser som enskilda organisationer. Uppförandekoden ska vara ett stöd till aktörerna som sedan på egen hand förväntas utarbeta egna specifika och organisationsanpassade koder och riktlinjer för ett etiskt korrekt och medvetet uppträdande vid internationella uppdrag. Ramböll har uppfattat att vissa av de myndigheter som ingått i föreliggande studie har utgått från rekommendationerna i sitt arbete. Dock har endast ett fåtal mer precist hänvisat till dem.

2.2 Genomförande

Uppdraget genomfördes under perioden slutet av oktober 2009 till mitten av januari 2010. Kartläggningen har genomförts i tre faser:

- Förberedelser
- Datainsamling
- Analys och rapportering

Datainsamlingen bestod av

- *enkätundersökning* till 105 myndigheter varav 91 svarat på samtliga frågor (vilket ger en svarsfrekvens på 87%),
- *dokumentstudier* av 30 dokument som myndigheter sänt in till oss

- *djupintervjuer* med femton myndigheter, varav fem hade riktlinjer för köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease samt inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen och tio hade riktlinjer kring porrsurfning (enbart eller i kombination med andra riktlinjer). Tre myndigheter hade inte några riktlinjer alls inom det aktuella området.

För en mer utförlig beskrivning av genomförandet inkl. metodologiska beskrivningar hänvisas till bilaga 1.

2.3 Metodmässiga utmaningar

Innan uppdraget inleddes befarade vi att det skulle kunna uppstå problem med s.k. social önskvärdhet, dvs. att myndigheterna skulle uppge att de hade riktlinjer trots att så inte var fallet eftersom det skulle vara önskvärt att ha det. Ramböll menar dock att våra farhågor inte har bevisats, snarare har myndigheterna vid en första förfrågan sagt att de *inte* har riktlinjer men senare utifrån diskussion med oss kunnat visa riktlinjer som omfattar de aktuella områdena.

En svårighet som vi har stött på är att det inte förefaller finnas ett samlat ansvar kring frågeställningarna som uppdraget omfattar. Konkret kan det t.ex. innebära att personalavdelningen har god "koll" på vilka riktlinjer som gäller för sexköp etc., men mindre god koll på vad som gäller för porrsurfning eftersom detta många gånger är något som IT-avdelningarna hanterar. Att ansvaret för frågorna inte är samlat är i sig ett viktigt resultat från kartläggningen. Vi vill dock betona att uppgifterna om det exakta antalet myndigheter som verkligen har olika typer av riktlinjer sannolikt inte är helt rättvisande. Detta grundar vi på att vi i de femton djupintervjuerna fått uppgift att myndigheter har riktlinjer trots att de i enkäten uppgivit att de inte har det. En förklaring till dessa skillnader skulle kunna vara att den som har besvarat enkäten inte har haft kännedom om samtliga riktlinjer då ansvaret har legat på olika delar av myndigheten. Vår bedömning är dock att felen är så pass små att de inte påverkar undersökningens totala resultat.

2.4 Disposition

Rapporten är utöver detta inledande avsnitt disponerat i åtta avsnitt inkl. sammanfattning och inledning. Avsnittet som följer är *3 Inledande aspekter* som belyser området på ett mer övergripande plan utifrån utmaningar och aktuellt läge.

I avsnitten 4-7 redovisas resultaten från kartläggningen utifrån följande rubriker:

4 Etiska riktlinjer vid utlandsresa

5 Nyttjande av IT

6 Krav på porrfria hotell

7 Vidtagna åtgärder

Slutligen ges i avsnitt *8 Slutsatser och diskussion* där vi på ett friare sätt diskuterar kring resultaten som framkommit i kartläggningen.

I rapporten ges ett antal exempel på hur riktlinjer kan utformas. Dessa är markerade kursiv stil och indragen text. Löpande i rapporten redovisas också Rambölls bedömningar. För att det ska vara tydligt vad som är våra bedömningar inleds samtliga sådana med "Ramböll ...". Dessa är också kursiverade.

3. INLEDANDE ASPEKTER

Etiska riktlinjer och riktlinjer kring vad medarbetare får eller inte får göra är inte några enkla frågor. Vi har därför valt att inledningsvis lyfta fram några aspekter som visar på att frågorna inte låter sig besvaras på ett enkelt och entydigt sätt.

3.1 Området på agendan i mitten av 00-talet - några myndigheter har kommit långt

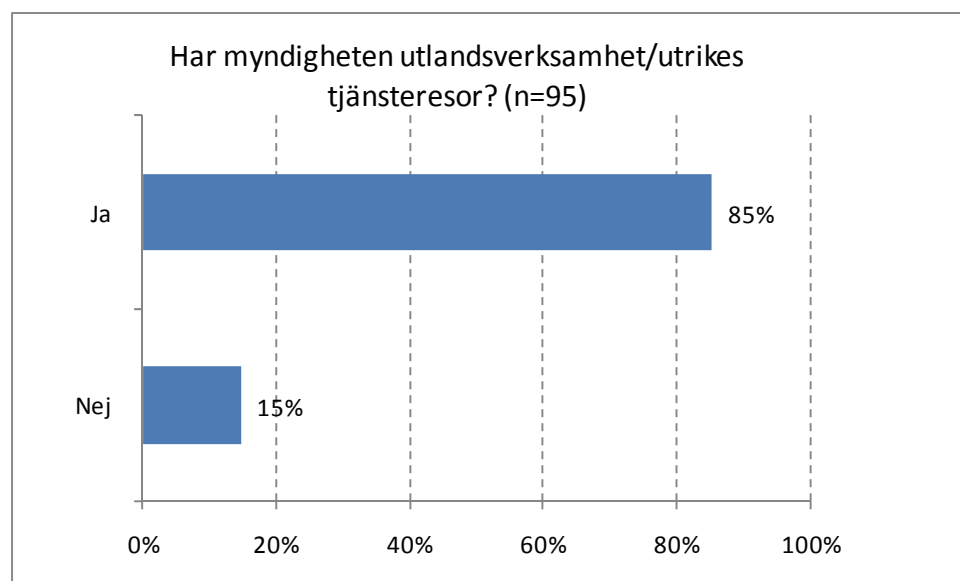
Inledningsvis bör sägas att riktlinjer när det gäller köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease och inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen är något som aktualiserades i det arbete som ett antal myndigheter drev inom ramen för Nätverket för etiska regler och uppförandekoder. Arbetet avslutades under 2004 och mynnade ut i en rekommenderad uppförandekod vid utlandstjänstgöring. Också inom FN, en organisation som flera myndigheter samarbetar med i uppdrag utomlands, är detta en fråga som har prioriterats under 00-talet.

Detta innebär att myndigheterna är i en inledande fas av arbetet. Dessutom är processen för att förankra och därefter implementera riktlinjerna tidskrävande. Det handlar ju om att få medarbetare att förstå varför riktlinjerna finns och varför myndigheten vill att medarbetarna agerar på angivet sätt. Om denna förståelse saknas, riskerar riktlinjerna att bli "hyllvärmare" som inte ger något avtryck i organisationer, och som därmed inte har någon effekt som styrdokument. Porr-surfning är något som aktualiserats under samma period genom IT-utvecklingen.

I kartläggningen framgår tydligt att det finns myndigheter såsom Försvarsmakten, Skatteverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har kommit långt i arbetet med etiska riktlinjer inom det aktuella området. Dessa myndigheter kan i det fortsatta arbetet fungera som goda exempel och inspiration. Vi vill betona att det kan finnas andra myndigheter som kan fungera som goda exempel, de som redovisas här är de som ingått i föreliggande kartläggning.

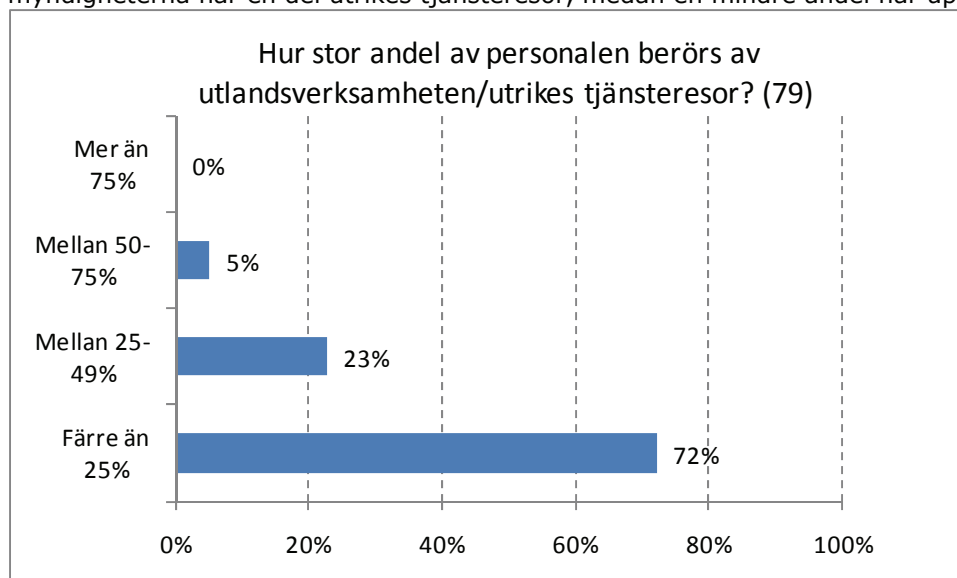
3.2 Majoriteten av myndigheter har utlandsverksamhet/utrikes tjänsteresor

Av de myndigheterna som ingår i studien har en majoritet utlandsverksamhet/utrikes tjänsteresor. Sannolikt beror det stora antalet myndigheter med utlandsverksamhet/utrikes tjänsteresor på att svenska myndigheter har ett stort antal kontakter med EU. Vissa av myndigheterna har också intensiv utlandsverksamhet inom ramen för internationellt bistånd.



En stor andel av myndigheterna har alltså utlandsverksamhet/utrikes tjänsteresor. För det stora flertalet av myndigheter är det dock en mindre del av myndigheterna där majoriteten av perso-

nalen berörs av utlandsverksamheten/utrikes tjänsteresor. Ramböll tolkar det att de allra flesta myndigheterna har en del utrikes tjänsteresor, medan en mindre andel har uppdrag utomlands.



Bilden att en mindre del av myndigheterna har uppdrag utomlands bekräftas också av frågan om hur många dagar per år som anställda tillbringar utomlands. Nästan 15 procent tillbringar mer än 20 dagar per år utomlands, medan majoriteten tillbringar mellan 1-10 dagar utomlands (59 %). Ytterligare 28 % av myndigheterna menar att anställda tillbringar i genomsnitt 11-20 dagar utanför Sverige.

3.3 Området ses som viktigt att arbeta vidare med

Kartläggningen visar att ett tjugotal myndigheter i dagsläget har riktlinjer/uppförandekoder och dessa gäller utlandsuppdrag, inte tjänsteresor i allmänhet. Detta ska dock inte tas som intäkt för att övriga myndigheter ser området som oviktigt.

Gemensamt för de myndigheter som helt saknar riktlinjer inom området är att detta är en fråga som man helt enkelt inte har tänkt på och som man uppfattar att det inte heller har funnits tid eller resurser att arbeta med. När frågan nu har kommit upp tycker man att det är en viktig fråga som man är villig att ta tag i. En av myndigheterna har för avsikt att komma igång redan under början av 2010. Samtliga myndigheter som helt saknar riktlinjer och som Ramböll har intervjuat tycker att det vore bra att ha tydliga riktlinjer inom detta område. Man tycker också att det vore bra om det framgår vilka sanktioner som kan vidtas om man bryter mot riktlinjerna.

3.4 Synen på medarbetares uppträdande utanför arbetstid

Vilka möjligheter en arbetsgivare har att reglera medarbetares handlingar är inte självklar. Att myndigheten som arbetsgivare har rätt att reglera vad medarbetarna gör på arbetstid, t.ex. genom förbud mot porrsurfning, är mindre problematiskt, det handlar ju om att medarbetaren inte använder sin arbetstid (och därigenom inte skattebetalarnas pengar) för att arbeta utan för uppgifter som ligger utanför arbetet.

Det blir däremot mer komplicerat när det gäller vad medarbetaren gör utanför arbetstid. Frågorna har diskuterats i de intervjuer som genomförts och vi uppfattar att det finns ett stort intresse för att diskutera detta. Vidare har vi funnit en tydlig skiljelinje mellan myndigheter som har personal på längre utlandsuppdrag och myndigheter som inte har dylika utlandsuppdrag. De myndigheter som har uppförandekoder och som skickar ut personal på uppdrag till utvecklingsländer eller krisituationer är tydliga med att den personalen alltid representerar myndigheten och Sverige. Någon egen fritid då man kan bortse från eventuella riktlinjer finns inte. Liknande resonemang återfinns hos myndigheter med anställda som arbetar på institutioner, t.ex. Statens institutionsstyrelse, SIS och Migrationsverket som har institutioner spridda på mindre orter i landet. På

den typen av myndigheter, som också arbetar med en utsatt målgrupp, är ett stort förtroende för personalen av oerhört stor vikt. Om en anställd skulle bete sig på ett olämpligt sätt skulle detta snabbt minska trovärdigheten för myndigheten.

När det däremot gäller fritid när man befinner sig på en konferens eller tjänsteresa utomlands är många myndigheter osäkra på vad som faktiskt gäller, vilket antagligen förklaras av att man inte har några riktlinjer och att man inte har klart för sig vilka möjligheter arbetsgivaren har att reglera vad som sker utanför den egentliga arbetstiden. Några myndigheter är dock tydliga med att man också vid sådana tillfällen alltid representerar myndigheten.

Oavsett hur säkra eller osäkra man är på vad som gäller inom detta område så är alla överrens om hur de tycker att det borde vara. Man tycker att man alltid representerar myndigheten och att det självklart inte finns något utrymme för att bete sig på ett sätt som strider mot myndighetens värderingar. Några lyfter dock att det skulle svårt att försöka reglera bort eventuella olämpliga beteenden i sammanhang där personer är ute på resor på egen hand. För att kunna komma åt sådant är det kanske snarare arbete med grundläggande värderingar som skulle kunna ha någon effekt. Samtliga som Ramböll har pratat med tycker att det aldrig skadar att vara tydlig med vad som gäller. Tydlighet kan vara ett bra stöd för medarbetare. *Ramböll instämmer i detta resonemang.*

3.5 Spritt ansvar för frågorna

Kartläggningen visar att ansvaret för riktlinjer gällande sexköp etc., porrsurfning och porrfria hotell, rent organisatoriskt vanligen är spritt inom myndigheterna. Ofta ligger ansvaret för porrsurfning på IT-avdelningen och riktlinjer är integrerade i myndighetens IT-policy. Riktlinjer som gäller sexköp etc. är däremot vanligen framtagna inom personalavdelningen, eller en avdelning med särskilt ansvar för utlandsuppdrag, och det är de som har det övergripande ansvaret för frågorna. Slutligen ligger hotellavtal gällande porrfria hotell inte sällan på en särskild reseavdelning eller på ekonomiavdelning eller motsvarande på större myndigheter. *Ramböll bedömer att en tänkbar konsekvens av att ansvaret är spritt är en bristande helhetssyn och att riktlinjerna inte är koordinerade.*

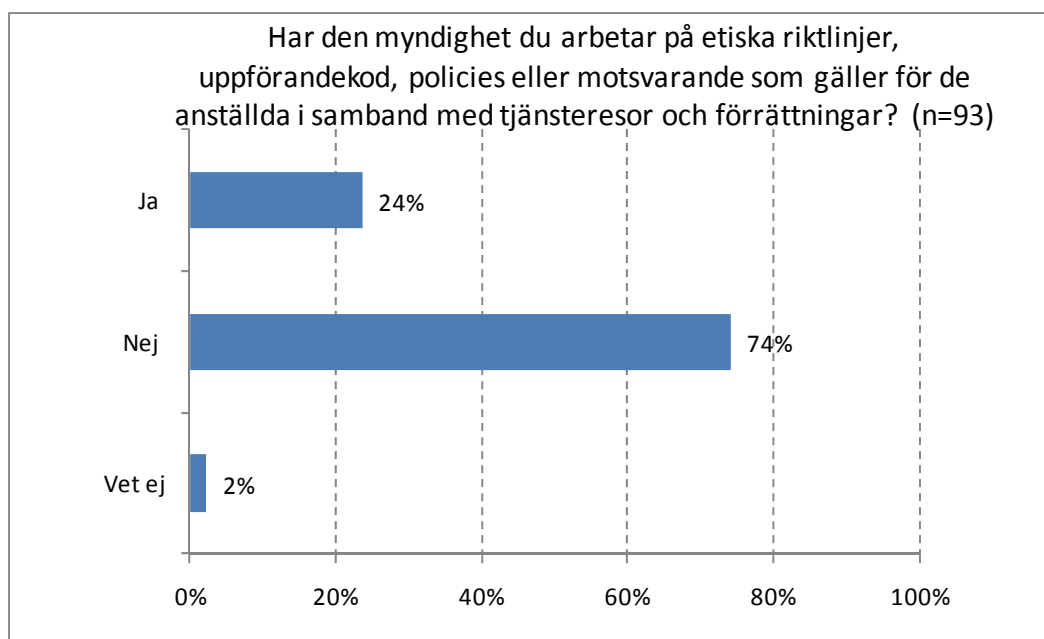
4. ETISKA RIKTLINJER VID UTLANDSRESA

I detta avsnitt belyses myndigheters etiska riktlinjer för utlandsresor med särskilt fokus på riktlinjer för köp av sexuella tjänster, besök på porrklubb/striptease eller inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen. I undersökningen har Ramböll valt att skilja på tillfälliga tjänsteresor och uppdrag utomlands. Som framgått av tidigare avsnitt gör Ramböll bedömningen att endast ett mindre antal av myndigheterna har utlandsuppdrag, baserat på längden på utlandsvistelsen och andelen medarbetare som visats utomlands. De myndigheter som har kortare utlandsvistelser uppfattar vi gör tjänsteresor. När det gäller inrikes resor förefaller inte några riktlinjer finnas inom de aktuella områdena. Vi vill också betona att det kan finnas myndigheter som har mer allmänna etiska riktlinjer som handlar om de anställdas förhållningssätt, oavsett var de befinner sig.

4.1 En fjärdedel av myndigheterna har riktlinjer

Bland de myndigheter som medverkat i undersökningen har en fjärdedel etiska riktlinjer, uppförandekod, policies eller motsvarande som gäller för de anställda i samband med tjänsteresor och förrättningar. Andelen är inte så hög, men man bör då ta i beaktande att området kommit på agendan under senare år.

Myndigheter med tydliga utrikesuppdrag tenderar att ha etiska riktlinjer eller uppförandekoder i större utsträckning än andra myndigheter, vilket är rimligt. Detta skulle indikera att flertalet av de resor som sker utomlands sker utan etiska riktlinjer eller uppförandekod från myndigheten.



I den enkätundersökning som Ramböll har genomfört har myndigheterna särskilt fått redovisa om de har riktlinjer inom följande områden:

- Köp av sexuella tjänster vid utlandsresa¹
- Besök på porrklubb/striptease
- Inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen

Endast ett fåtal av de myndigheter som har etiska riktlinjer för utlandsresa uppger att riktlinjerna specifikt gäller något av ovanstående alternativ. Rambölls bedömning, som också bekräftas av dokumentstudier, är att riktlinjerna i dessa fall är mer generellt hållna. Detta bekräftas också av att det stora flertalet (21 av 30 granskade riktlinjer) vänder sig till samtliga anställda, medan tre riktar sig till enbart personal vid utlandstjänstgöring. För de resterande sju riktlinjerna är det

oklart om de riktar sig till samtliga anställda eller delar av personalen. Sannolikt gäller de dock samtliga anställda eftersom inte något annat är angivet.

Av de myndigheter som har utlandsverksamhet/utrikestjänster uppger en stor majoritet att de *inte* har någon form av etiska riktlinjer som gäller för de anställda i samband med tjänsteresor eller uppdrag utomlands (75 procent). Detta bekräftas också av de dokument som Ramböll har granskat där det antingen helt saknas etiska riktlinjer eller där formuleringarna är öppna för tolkning.

För att få en ökad kunskap om etiska riktlinjer har intervjuer genomförts med 15 myndigheter. I dessa intervjuer har det framkommit att det visserligen är ett fåtal myndigheter som har specifika riktlinjer för köp av sexuella tjänster, besök på porrklubb/striptease eller inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkning men att det också finns ett antal myndigheter som har kommit relativt långt inom detta område. Dessa myndigheter behandlar i särskilda uppförandekoder köp av sexuella tjänster, besök på porrklubb/striptease såväl som inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkning. I följande avsnitt väljer vi att särredovisa resultatet vad gäller särskilda uppförandekoder för uppdrag utomlands och mer allmänna etiska riktlinjer vid utlandsresa.

4.1.1 Uppförandekod vid uppdrag utomlands

Fem av de femton myndigheter som Ramböll har intervjuat (Skatteverket, Sida, MSB, Migrationsverket, Försvarsmakten) har uppförandekoder som omfattar personal på uppdrag utomlands. Gemensamt för dessa myndigheter är att de regelbundet har personer på sådana uppdrag. Några myndigheter har utarbetat egna uppförandekoder, andra tillämpar den rekommenderade uppförandekoden för svensk personal i internationella uppdrag som har utarbetats av Nätverket för etiska regler och uppförandekoder.

Inte på någon myndighet omfattar den befintliga uppförandekoden personer som befinner sig på tillfälliga tjänsteresor utomlands.

Varför har man då på ett antal myndigheter infört uppförandekod för personal som arbetar i uppdrag utomlands? Några av myndigheterna som har uppförandekod samverkar med FN på utlandsuppdrag och ser det som en självklarhet att reglera ett respektfullt bemötande mot andra människor i en uppförandekod utifrån vad som anges i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Det är också viktigt att myndighetens personal uppför sig etiskt korrekt då en del av uppdraget ofta är att bidra till att bygga upp ett förtroende för lag och rätt. Det finns helt enkelt inget utrymme för den egna personalen att inte uppföra sig etiskt korrekt, menar de intervjuade.

Att det finns särskilda riktlinjer för personal som befinner sig på uppdrag i utvecklingsländer eller i extrema krissituationer ser dessa myndigheter som något väldigt viktigt. Att ha tydliga riktlinjer är ett viktigt stöd för personal som utsätts för förhållanden som kan vara väldigt svåra att föreställa sig innan man kommer ut. Det kan röra sig om en helt annan syn på kvinnor, sex, droger eller korruption. Flera myndigheter lyfter också att detta är en viktig säkerhetsfråga, framför allt för den egna personalen men också för myndigheten.

En myndighet anlitar i hög grad svensk personal för internationella uppdrag på kortare kontrakt, vilket innebär att tiden för att skola in personal i myndighetens värderingar är mycket kort. Att arbeta med en tydlig uppförandekod som också ska undertecknas tycker man därför är viktigt.

4.1.2 Etiska riktlinjer vid tillfällig tjänsteresa

Av de myndigheter Ramböll har intervjuat fanns det ingen som hade riktlinjer för köp av sexuella tjänster, besök på porrklubb/striptease eller sexuell relation med person ur lokalbefolkning som omfattade personer på tillfällig tjänsteresa. Inte heller de uppförandekoder som vissa myndigheter har omfattar personer som befinner sig på tillfällig tjänsteresa utomlands.

Vi har utifrån intervjuerna uppfattat att många av de myndigheter som har uppförandekoder tycker att samma riktlinjer också skulle kunna omfatta personer på tillfällig tjänsteresa men det är helt enkelt ingenting man har tänkt på när reglerna infördes.

På några myndigheter har frågan varit upp till diskussion och det finns en ambition att införa riktlinjer också för tillfälliga tjänsteresor. Man ser dock att skillnader i förhållanden till ett uppdrag i ett utsatt område, i ett land där exempelvis sexköp kan vara något allmänt vedertaget och en tillfällig resa till Bryssel kan vara stora. Det är kanske inte lämpligt att samma riktlinjer ska gälla för både dessa situationer resonerar man. Möjligen kan man istället arbeta med en gemensam kärna för hur man ska uppföra sig, en kärna som ska gälla oavsett uppdrag eller resa, säger en av de intervjuade.

Intervjuerna visar att på många av de myndigheter som inte har riktlinjer för köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease eller sexuell relation med person ur lokalbefolkning har frågan aldrig varit uppe till diskussion. När frågan nu ställs, tycker samtliga intervjuade att det borde vara en självklarhet att bete sig moraliskt korrekt på en tillfällig tjänsteresa, på samma sätt som det är på hemmaplan. Huruvida det bör finnas riktlinjer som reglerar detta har man skilda uppfattningar om. På en myndighet ser man inget behov av sådana riktlinjer eftersom man reser lite inom myndigheten. Några tycker visserligen att det kan vara bra att tydliggöra vad som inte är tillåtet i riktlinjer, men menar att just det aktuella området inte är någon prioriterad fråga. Ytterligare några tycker att det är så självklart att man inte ska köpa sexuella tjänster eller gå på porrklubb så att det vore märkligt att lyfta detta i riktlinjer.

4.2 Informationen sker på olika sätt

Information kring riktlinjerna sker på olika sätt. Ett flertal myndigheter uppger att informationen om de etiska riktlinjerna eller motsvarande sker via personalmöten eller liknande samt via intranätet. Det tenderar att vara vanligare att myndigheter med utlandsverksamhet informerar om riktlinjerna i samband med introduktion av nyanställda.

De myndigheter som har uppförandekoder informerar normalt om detta på särskilda utbildningar som hålls inför att personer ska ut på uppdrag. Uppförandekoderna är normalt utformade som ett slags kontrakt som medarbetarna får signera. Dessa myndigheter uppfattar att detta är ett effektivt sätt att informera om vad myndigheten förväntar sig av sina medarbetare under uppdraget.

Huruvida riktlinjerna/uppförandekoden är accepterad på arbetsplatsen varierar. Några av de myndigheter som har en uppförandekod uppfattar att det är ett dokument som är allmänt accepterat. Man har inte uppfattat att det är ett dokument som ifrågasätts av de som omfattas av dem. En myndighet lyfter däremot att det har varit en lång och komplicerad process att införa en uppförandekod, detta trots att man har utgått från det dokument som utarbetats av Nätverket för Etiska regler och uppförandekoder och att dokumentet väl stämmer överrens med FN:s uppförandekod. Dokumentet var ute på två remissrundor innan det kunde antas. Remissvaren visade att detta var ett väldigt laddat område att reglera. Det var dels ett område som inte tidigare hade reglerats, dels ett område som väcker starka känslor eftersom sexuella relationer uppfattades som privat. Möjligen är det också så att det tidigare har funnits en viss acceptans för sexuella relationer på olika typer av uppdrag utomlands.

Ytterligare en anledning till att frågan blev så laddad på den här myndigheten skulle kunna vara att myndigheten var tydlig med att man faktiskt menade allvar med uppförandekoden. Ansvar för att utarbeta den och uppföljningsansvaret ligger exempelvis på hög chefsnivå. Myndigheten har också beskrivit att arbetet med koden är ständigt pågående och att man befinner sig i ett inledande skede. För varje gång sanktioner vidtas då någon bryter mot uppförandekoden så förankras den ytterligare något, menar man.

4.3 Riktlinjerna kan bli ännu tydligare – men goda exempel finns

För att riktlinjerna ska få genomslag i styrningen krävs att de är tydliga. Kartläggningen visar att det finns stora möjligheter till ytterligare utveckling av tydligheten.

Flertalet av de policies som Ramböll har granskat innefattar inte etiska riktlinjer eller uppförandekoder vid tjänsteresor eller förrättningar överhuvudtaget. Majoriteten av dokumenten innehåller snarare praktiska tips och instruktioner om hur medarbetaren praktiskt skall boka sin tjänste-

resa än hur medarbetaren förväntas uppföra sig. Flera dokument behandlar även övergripande förhållningssätt för att resenären skall kunna genomföra resor så effektivt, ekonomiskt, trafiksäkert och miljöanpassat som möjligt.

Dokumentstudierna påvisar dock ett mönster där myndigheter med tydliga utrikesuppdrag eller biståndsarbete, framförallt utanför Europa, i större utsträckning tydliggör och konkretiserar etiska frågor för uppförande i samband med utrikesresor.

Det finns exempel på mer konkreta uppförandekoder i en handfull dokument. Dessa uppförandekoder är inte med nödvändighet kopplade till tjänsteresor utan omfattar snarare samtliga medarbetares uppförande i alla situationer då denne representerar myndigheten. Exempel på sådana formuleringar är:

"Inom myndighet XX är vi måna om att både följa de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för oss som statstjänstemän, och att uppträda korrekt i de sammanhang där skrivna regler saknas. Vi ska visa gott omdöme så att varken förtroendet för myndighet XX eller myndighet XXs anseende skadas. Vid representation iakttar vi måttfullhet. Därför är vi tydliga om vad som är tillåtet och otillåtet."

Liknande uppförandekoder återfinns i några andra myndigheters policies.

Till skillnad från ovanstående exemplars mer allmänna formuleringar om uppförandekoder har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) formulerat sina riktlinjer för internationella humanitära tjänster i form av ett separat kontrakt som skrivs under av medarbetaren där bland annat följande går att läsa:

"Jag är medveten om att jag har en maktposition i förhållande till lokalbefolkningen, och jag utnyttjar inte min ställning på ett otillbörligt sätt. Jag utnyttjar inte min position till att ge någon människa fördelar som hon annars inte skulle ha haft, och agerar inte så att det kan uppfattas som att jag förväntar mig någon som helst gentjänst".

Liknande tydlighet i formuleringar återfinns även hos Domstolsverket, Sida, Migrationsverket, Försvarsmakten och Skatteverket men behöver inte med nödvändighet vara i form av underskrivet kontrakt mellan arbetsgivare och medarbetare.

En annan aspekt av tydligheten handlar om riktlinjerna ingår i övergripande riktlinjer (medarbetarhandböcker eller dylikt) eller utgör en separat policy. Dokumentstudierna visar att de allra flesta myndigheter har inkluderat riktlinjerna i mer omfattande riktlinjer för myndigheten. Rambölls uppfattning är att det är positivt att samla riktlinjer i ett och samma dokument, men det ställer stora krav på en tydlig rubriksättning. Detta saknas i hög grad enligt dokumentstudierna, 20 av de 30 granskade dokumenten har enligt Ramböll inte någon tydlig rubriksättning.

Majoriteten av de myndigheter som har besvarat enkäten anger att det inte har upprättats ett kontrakt mellan arbetsgivare och medarbetare. Tydligheten kan därför avgöras dels av status på själva dokumentet i form av exempelvis ett kontrakt, dels i form av språkliga tydligheter där exempelvis Sidas etikdokument innehåller följande formulering:

"Du får aldrig utnyttja din ställning på ett otillbörligt sätt. Mycket intima förbindelser, såsom sexuella relationer, med personer som är eller kan uppfattas stå i beroendeställning gentemot dig är olämpliga och bör undvikas".

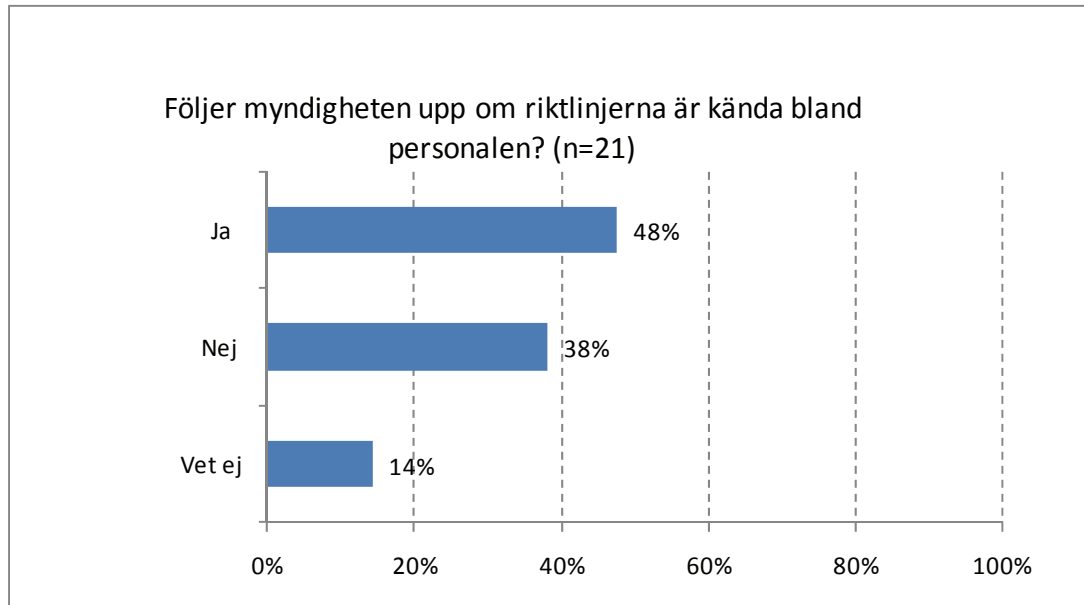
Försvarsmakten har följande formulering i sin uppförandekod för svensk personal inför och under internationella uppdrag:

"Det är inte tillåtet att inleda någon form av sexuell aktivitet, anspelning, relation eller dylikt mellan individer som har en arbetsrelation, där den ena parten har en överordnad ställning i förhållande till den andre. Inte heller är ovanstående tillåtet då det gäller lokalanställda eller lokalbefolkning. Risker att hamna i en beroendesi-

tuation är stor med konsekvenser för säkerheten för insatsen. Relationer i enlighet med detta ska anmälas till närmaste chef.

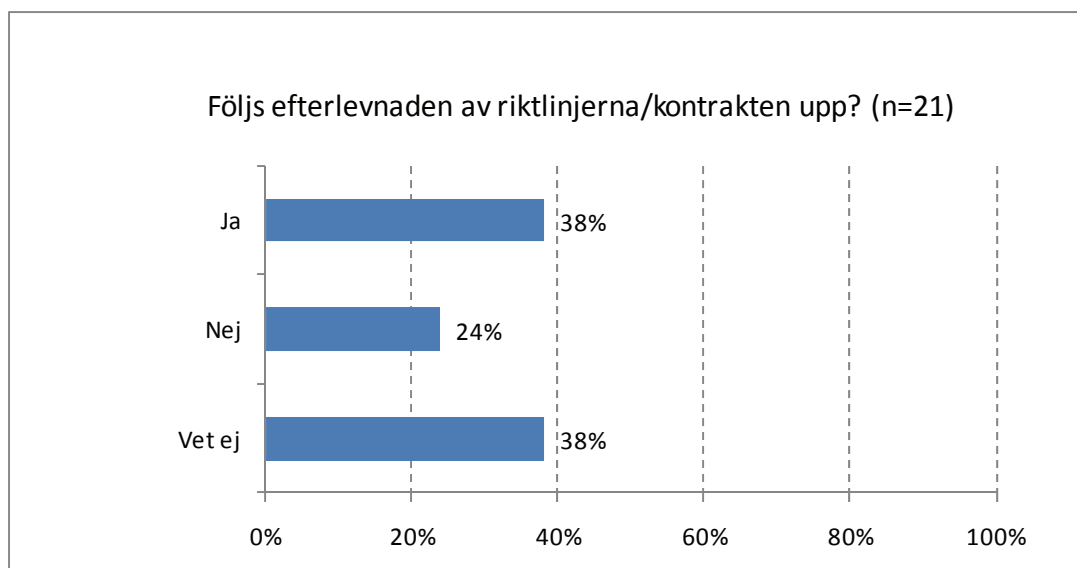
4.4 Ovanligt med uppföljning

Ett utvecklingsområde är uppföljning. Detta gäller både uppföljning av om riktlinjerna är kända bland personalen och uppföljningen av efterlevnaden av riktlinjerna.



Av figuren ovan framgår att 48 procent av de som har riktlinjer, policies eller uppförandekoder följer upp om riktlinjerna är kända bland personalen. Av de som uppger att myndigheten följer upp om riktlinjerna är kända, uppger majoriteten att uppföljningen främst sker via medarbetarsamtal. Då flertalet menar att informationen om riktlinjerna främst sker via personalmöten, intranätet eller vid introduktion för nyanställda tas förmodligen för givet att kännedomen om dem finns hos samtlig personal vilket skulle kunna förklara de 38 procent som svarat nej på frågan.

Centralt för att riktlinjerna verkligen ska få den önskade effekten är att efterlevnaden följs upp. Detta sker i mindre omfattning, se nedanstående diagram.



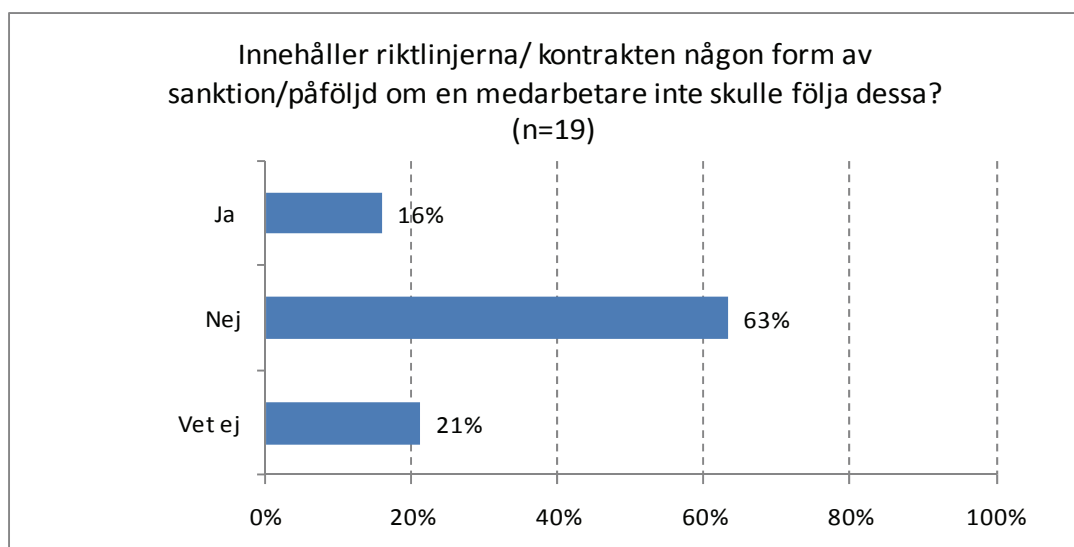
Uppföljningen av efterlevnaden av riktlinjerna, eller i de få fall det finns kontrakt, sker inte i särskilt stor utsträckning. 38 procent uppger att de gör det medan samma procentandel uppger att de inte vet om efterlevnaden av riktlinjerna följs upp. I intervjuerna har också frågan om var ansvaret för efterlevnad och uppföljning ligger ställts. Uppföljningsansvaret vad gäller uppförandekoder ligger normalt på platschefer eller motsvarande där den anställde befinner sig.

Varför är det då relativt ovanligt med uppföljning av riktlinjerna? En tänkbar förklaring kan vara att myndigheterna ser att det finns svårigheter med att följa upp de aktuella frågorna. Flera myndigheter lyfter i intervjuerna att det kan vara svårt att följa upp personers uppförande och att bevisbördan vad gäller eventuella överträdelser av uppförandekoder kan vara komplicerad. Några myndigheter som har kommit lite längre i arbetet med uppförandekoder tycker däremot att det är relativt enkelt att följa upp folks beteenden. På många utlandsuppdrag arbetar man i mindre grupper och väldigt nära varandra. Det är svårt att uppföra sig på ett olämpligt sätt utan att de närmaste kollegorna uppmärksammar detta. En intervjuperson uttrycker sig:

”Skvaller om olämpligt beteende, framför allt när det handlar om sex, sprider sig oerhört snabbt. Uppföljning är inte svårt. Det är snarare en fråga om vilja, tid och resurser.”

4.5 Få riktlinjer innehåller sanktioner/påföljder

För att med riktlinjer styra ett önskat beteende/agerande kan det underlätta att det finns sanktioner/påföljder samt att det finns en transparens kring dem. Grundtanken är att de anställda ska avstå från ett oönskat beteende genom att de tydligt ser vad som kan bli konsekvensen av det oönskade beteendet. Det är dock ovanligt att riktlinjerna/kontrakten innehåller uppgifter om sanktioner/påföljder.



Av totalt 19 svarande uppger 63 procent (12 stycken) att riktlinjerna/kontrakten inte innehåller någon form av sanktion/påföljd om en medarbetare inte skulle följa dessa. Fyra stycken har angett att de inte vet om det finns det. De tre myndigheter (16 procent) som angett att det finns sanktioner/påföljder menar att påföljderna är lagföring för brottslighet, avtals- eller arbetsrättsliga åtgärder eller att anställningskontraktet kan komma att hävas. Detta stämmer väl överens med de dokumentstudier som har genomförts. 21 av de 30 granskade dokumenten saknar uppgifter om sanktioner vid överträdelse.

Trots att enkätundersökning och dokumentstudier visar att det är ovanligt med sanktioner har flera myndigheter i intervjuerna redogjort för sanktioner i uppförandekoderna. Man är dock överens om att detta inte på något sätt är nödvändigt för att kunna vidta åtgärder, men att det ändå är en fördel att vara så tydlig som möjligt mot medarbetarna. Ingen ska kunna påstå att de inte förstått att ett olämpligt beteende kan få påföljder, som någon uttrycker det.

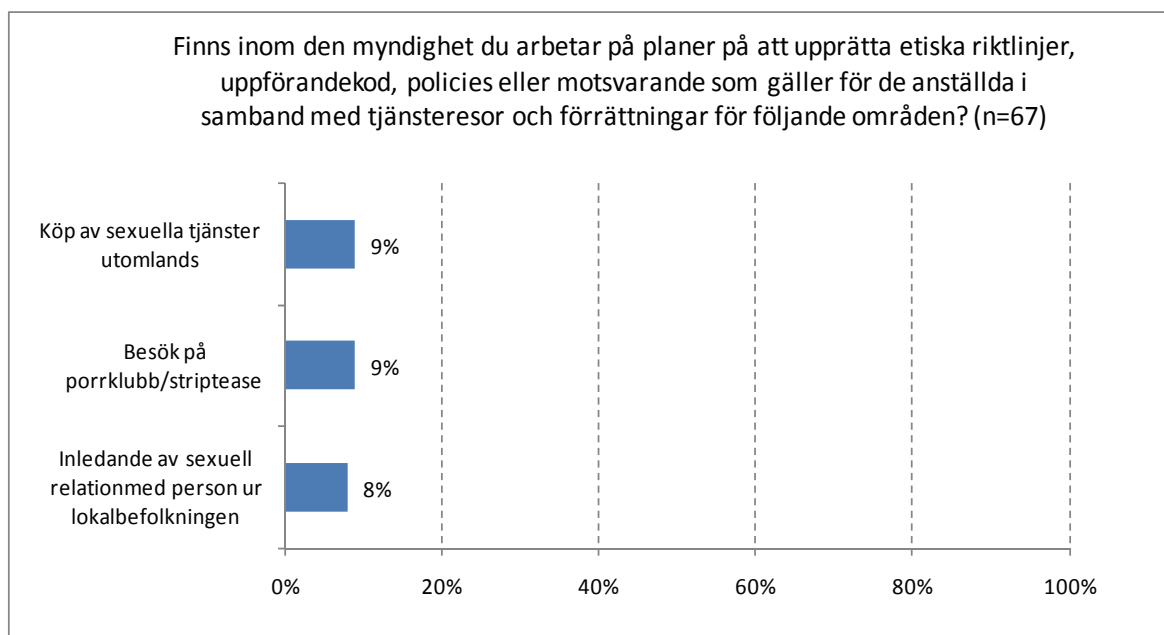
Dokumentstudierna visar att det verkar vara tydligare med såväl uppförandekoder som sanktioner hos myndigheter med utrikes- eller biståndsuppdrag, där Sida, Skatteverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Domstolsverket behandlar etiska riktlinjer i samband med tjänsteresor för anställda som reser utomlands och utmärker sig positivt i relation till övriga myndigheter. Exempelvis går att utläsa i Skatteverkets uppförandekod för svensk personal i internationella uppdrag;

"Om Du ändå låter bli att följa dem (Rambölls anm: riktlinjerna), har den organisation med vilken Du tecknat kontraktet möjlighet att vidta avtals- eller arbetsrättsliga åtgärder. Om Din underlåtenhet att följa reglerna innebär brott mot svenska lagar kan Du även komma att lagföras för brottet"

Utan tydliga riktlinjer är det inte särskilt förvånande att flera av de dokument som Ramböll har granskat inte heller innehåller tydliga sanktioner eller påföljder om en medarbetare skulle uppträda oetiskt på någon tjänsteresa eller förrättning.

4.6 Myndigheterna ser ett behov av stöd vid utformning av riktlinjer

Av dem som uppgett att det inte finns etiska riktlinjer, uppförandekoder, policies eller motsvarande i verksamheten har endast en av tio planer på att upprätta sådana. Det är ungefär lika vanligt att man har för avsikt att upprätta sådana riktlinjer när det gäller köp av sexuella tjänster, besök på porrklubb/striptease respektive inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen.



Behovet av stöd är inte entydigt. Rambölls tolkning är att flera myndigheter ser ett behov av att ta fram någon slags grund för riktlinjerna som man sedan kan arbeta vidare med i interna processer för förankring.

Flera av de femton intervjuade myndigheterna uppger att det skulle vara värdefullt om det fanns någon form av övergripande stöd inom detta område. En myndighet föreslår ett aktivt stöd från Arbetsgivarverkets sida. Någon tycker att det vore bra om det fanns riktlinjer som omfattade alla statliga myndigheter inom detta område. Någon föreslår centrala rekommendationer eller förslag på olika typer av formuleringar så att myndigheter själva kan anpassa riktlinjerna till sin organisation.

Vikten av processerna sker lokalt framhålls också, en myndighet poängterar att riktlinjer måste utarbetas internt för att de också ska kunna tillämpas. Många framhåller att det inte går att bara anta en ny riktlinje. Organisationen måste förstå varför riktlinjen har antagits och acceptera riktlinjerna för att de ska ha någon effekt. Ytterligare någon myndighet tycker inte att det här är ett område som staten bör lägga resurser på överhuvudtaget. Det finns så många andra viktigare frågor att lägga resurser på resonerar någon. En annan myndighet lyfter att det vore värdefullt med öronmärkta resurser. För närvarande är myndighetens resurser för att arbeta med policydokument mycket begränsade.

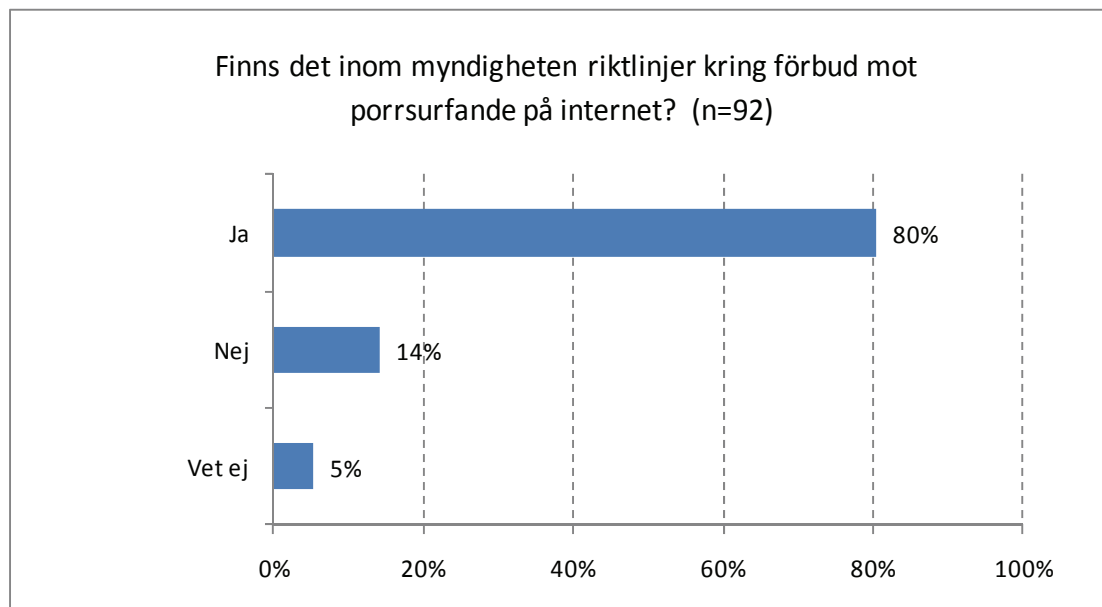
En myndighet som har jobbat mycket med riktlinjer framhåller värdet i att ta in någon utifrån i ett riktlinje- eller värdegrundsarbete samt vikten av att ständigt revidera riktlinjerna så att de alltid är aktuella.

5. NYTTJANDE AV IT

I föreliggande avsnitt redovisas de granskade myndigheternas förhållningssätt och riktlinjer gällande IT med avseende på porrsurfning och e-post.

5.1 Vanligt med förbud mot porrsurfande

Det är vanligt att myndigheterna har riktlinjer kring förbud mot porrsurfande på internet.



Att myndigheter har riktlinjer kring vilka webbplatser som de anställda får besöka är mycket vanligt. 80 procent av respondenterna uppger att det inom myndigheten finns riktlinjer kring förbud mot porrsurfande på Internet. Riktlinjerna har funnits under olika lång tid, de tidigaste sedan 1995. Majoriteten av riktlinjerna har dock tillkommit under de senaste åren, med tonvikt på 2005 och framåt. Av de dokumentstudier av totalt 30 riktlinjer/uppförandekoder som Ramböll har genomfört framgår att 18 myndigheter tydligt uttalar att porrsurfning är förbjudet och ytterligare sex myndigheter har riktlinjer som gäller porrsurfning, men som är inkluderade i mer övergripande aspekter. Av dokumenten framkommer även att riktlinjer kring porrsurfning är generella, det vill säga de riktar sig till samtliga anställda inom respektive myndighet.

I de dokument som anger riktlinjer/regler för IT-användning förekommer ofta även föreskrifter kring e-posthantering. Dessa rör vanligtvis allmän hantering av e-posten såsom autosvar vid frånvaro, försiktighet vid misstänkta virus, förbud mot kedjebrev etc.

Gemensamt för de myndigheter som Ramböll har intervjuat är att riktlinjer för porrsurfning, och ofta också hantering av e-post, ingår i någon typ av IT-riktlinjer¹. Flera myndigheter har utöver riktlinjer också ett webbfilter som varnar om man går in på en olämplig webbsida alternativt inte möjliggör åtkomst av olämpliga sidor. En myndighet har ett webbfilter som endast filtrerar bort sidor med barnporr. Flera myndigheter uppger att de problem man tidigare har haft med porrsurfning nu i stort sett har upphört i och med effektiva webbfilter i kombination med tydliga riktlinjer.

Införandet av riktlinjer har sett olika ut. På några myndigheter har införandet av riktlinjer för porrsurfning varit en omfattande process med många inblandade aktörer. Förslag på riktlinjer har gått på remiss till chefer och personalorganisationer och det slutliga dokumentet har slutligen beslutats av ledningen. På en myndighet var detta en riktlinje som väckte mycket debatt, framför allt vad gällde hur efterlevnaden skulle följas upp. Personalorganisationerna lyfte personalens in-

¹ Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen Sthlm, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Bolagsverket, SIS, Skatteverket, SIDA, Migrationsverket

tegritet som en viktig fråga. Resultatet på den myndigheten blev att det måste finnas en tydlig misstanke om att någon brutit mot riktlinjen för att myndigheten ska kunna begära en logg på individnivå.

5.2 Motiv till att införa riktlinjer för porrsurfning

Motiven till att införa riktlinjer för porrsurfning, och i vissa fall e-posthantering, har ofta varit en arbetstidsfråga, en säkerhetsfråga eller en fråga om vad som är lämpligt eller olämpligt beteende. Flera myndigheter har motiverat förbudet just med att man ska syssla med arbetsrelaterade saker på arbetstiden. Detta blir extra viktigt, menar flera av de intervjuade, eftersom man arbetar för skattebetalarnas pengar. Någon myndighet lyfter även media som en viktig anledning till att ha riktlinjer. Man vill inte hamna i media för att någon på myndigheten har betett sig olämpligt. Ytterligare någon myndighet införde tydliga riktlinjer för porrsurfning i samband med en större omorganisation då samtliga policydokument sågs över.

Slutligen är en anledning till att införa förbud mot porrsurfning att det faktiskt har varit ett reellt problem. Flera myndigheter uppger att detta var ett relativt stort problem för några år sedan men nu har man, utifrån att man blivit tydligare med förbuden, kommit till rätta med det.

5.3 Tillämpning av riktlinjerna

Flera myndigheter arbetar aktivt med att informera om vilka regler som gäller för internet och e-post. Ansvaret för detta ligger normalt på en IT- eller säkerhetsavdelning. I något fall finns också ett uttalat lokalt ansvar som då ligger på en IT-samordnare. På de myndigheter där man aktivt arbetar med riktlinjer för porrsurfning har man också rutiner för hur man informerar om riktlinjerna. På flera myndigheter måste all ny personal aktivt bekräfta att de tagit del av riktlinjerna innan de kan logga in på datorn.

Vissa myndigheter kan inte tydligt redogöra för hur riktlinjerna tillämpas. Information om riktlinjer till medarbetare ges antingen via intranätet, av lokala chefer, genom introduktionsutbildning, eller som i något fall, inte alls. Dessa myndigheter har också svårt att svara på i vilken utsträckning riktlinjerna är kända av personalen.

5.4 Stor variation i tydlighet

Liksom när det gäller riktlinjer/uppförandekoder för sexköp, besök på porrklubb/striptease och inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen är variationen i tydlighet stor även för riktlinjer gällande porrsurfning och e-posthantering.

Dokumentstudierna ger vid handen att det vanligaste är att riktlinjer kring porrsurfning och e-posthantering är utformade som just riktlinjer, och inte som uppförandekoder eller kontrakt mellan arbetsgivaren och den anställde. Vidare är riktlinjerna vanligtvis inbakade i annat dokument som rör instruktioner kring generell användning av teknisk utrustning samt övriga regler på arbetsplatsen. Det är bland annat vanligt att förbud mot porrsurfning blandas med instruktioner kring byte av lösenord för inloggning på intranätet samt instruktioner kring aktivering av skärmsläckare. I dessa fall blandar alltså myndigheterna användarguider och regler i samma dokument. *Rambölls bedömning är att det medför att tydligheten försämras, och att dokumentens status som styrande uppförandekoder försämras när de inte är just renodlade sådana. Samtidigt ska inte underskattas att det kan finnas fördelar med att minimera antalet dokument som de anställda ska känna till och ha tillgängliga. Ramböll vill ändå rekommendera att användarguider och regler/uppförandekoder särskiljs och behandlas i separata dokument.*

Hur konkreta riktlinjerna är, varierar stort om man ser till hur precist riktlinjerna anger vad som inte är tillåtet. I majoriteten av riktlinjerna anges att det som avses är hemsidor med pornografiskt innehåll/material men det förekommer även betydligt vagare formuleringar exempelvis *"information eller bilder som kan uppfattas som stötande får inte förekomma i XX:s datorer eller system"*

eller

"det är inte tillåtet att besöka webbplatser med oetiskt innehåll eller sådant som kan väcka anstöt. Det är heller inte tillåtet att sprida oetiskt material som kan uppfattas som kränkande eller stötande"

Liknande formuleringar återkommer hos ett antal myndigheter. Dessa formuleringar förlitar sig på någon slags gemensam moral och universellt sunt förnuft, men ger i praktiken vid en eventuell tvist tolkningsföreträde för den anställde då det inte kan sägas vara självklart eller gemensamt för alla vad som avses med exempelvis *"bilder som kan uppfattas som stötande"*.

I riktlinjer med regler kring porrsurfning nämns också uteslutande även andra sidor på Internet som inte är tillåtna för medarbetarna att besöka. Det rör sig dels om specifika domäner såsom Myspace, Hotmail och Youtube men även om särskilda kategorier av sidor exempelvis spelsajter, sidor för affärer med värdepapper etc. I de riktlinjer där det specificeras att det är just material av pornografisk karaktär som inte är tillåtet så anges i nästan samtliga fall också ett förbud mot besök av sidor med exempelvis rasistisk och nazistisk material.

Det förekommer även att e-post kopplat till pornografi tas upp som en särskild punkt. Ett exempel är SIDA som anger att

"Den tekniska utrustningen /.../ får inte användas för att inhämta eller sprida pornografiskt material"

och Länsstyrelsen Stockholm som skriver att

"Du får inte använda e-post till material som är kränkande, antidemokratiskt eller på annat sätt avviker från de värderingar som är grundläggande för Länsstyrelsens verksamhet. Det gäller t ex pornografiskt, rasistiskt eller nazistiskt material, material där diskriminering sker baserad på religion, sexuell läggning, nationalitet eller liknande samt material som uppmanar till kriminell verksamhet".

En formulering som används av bland annat Länsstyrelsen i Västmanland och Länsstyrelsen i Västra Götaland är att e-post inte får skickas till mottagare som företräder pornografiska intressen. Ramböll ställer sig kritisk till denna formulering då den ensamt inte reglerar om anställda exempelvis bifogar pornografiska bilder i e-post till varandra eller till andra personer utanför myndigheten. Arbetsförmedlingen är istället mycket strikt i sin formulering och skriver att det inte är tillåtet att via e-post skicka eller ta emot e-post med pornografiskt innehåll.

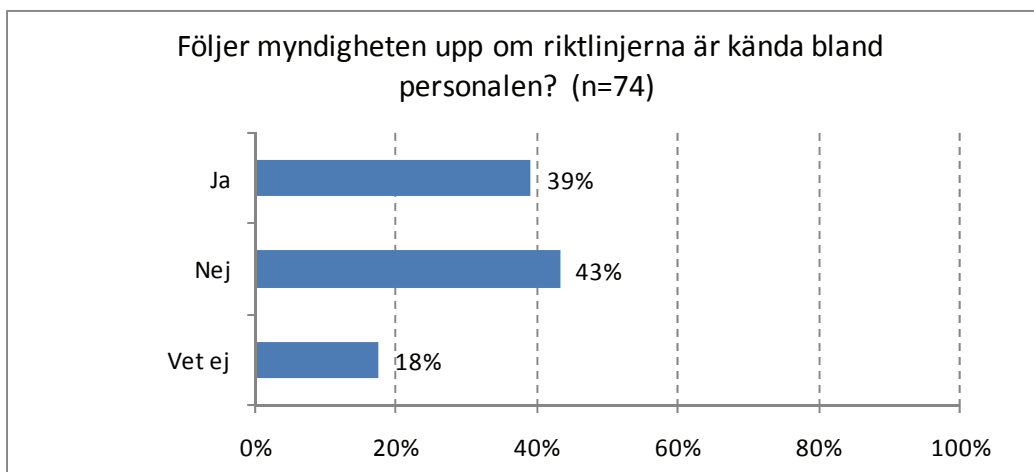
Precis som vid riktlinjer för porrsurfning förekommer det även otydliga formuleringar. Ett exempel är

"olagligt, oetiskt, omoraliskt eller på annat sätt olämpligt material eller innehåll får inte skickas eller sändas vidare".

Liknande formuleringar återfinns i flera dokument.

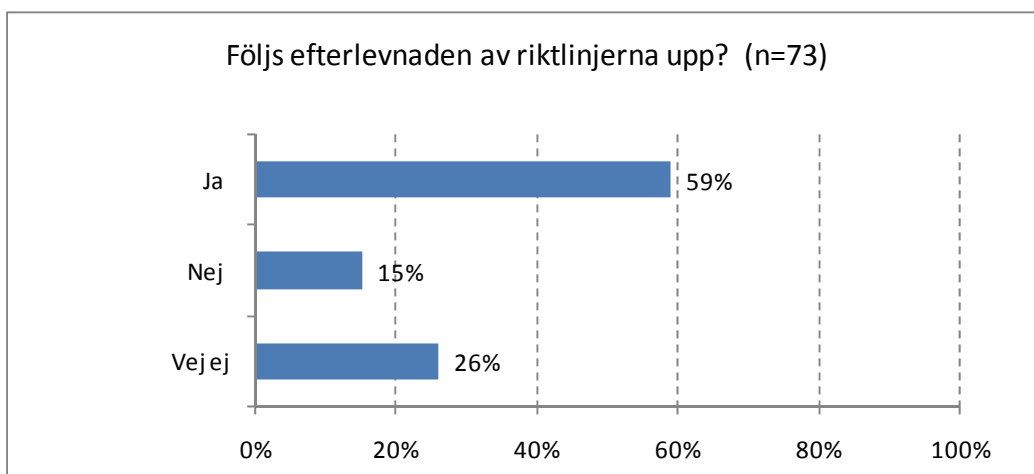
5.5 Uppföljning förekommer – men inte alltid

Information om riktlinjerna sprids vanligtvis via intranätet, i samband med introduktion av nyanställda och under personalmöten. Däremot är det inte vanligt att myndigheterna följer upp om riktlinjerna är kända av personalen.



39 procent uppger att myndigheten följer upp om riktlinjerna är kända bland personalen. Hur uppföljningen sker varierar men vanliga svar är på personalmöten eller arbetsplatsträffar, genom stickprover av IT-loggar och genom utbildning. Hur uppföljning på en arbetsplatsträff, under en utbildning eller via stickprover rent praktiskt går till framgår inte av svaren, men Ramböll vill framhålla att det är skillnad mellan att informera/påminna om riktlinjerna och att kontrollera huruvida personalen känner till riktlinjerna. En majoritet av respondenterna uppger dock att det inte görs någon uppföljning av kännedomen, alternativt att de inte vet huruvida uppföljning genomförs.

Det är vanligare att efterlevnaden av riktlinjerna följs upp än att personalens kännedom om riktlinjerna följs upp.



59 procent uppger att efterlevnaden av riktlinjerna följs upp. Detta sker genom kontroll av vilka sidor som anställda besöker (vanligtvis på aggregerad nivå). Det finns även myndigheter som använder så kallade filter för att stoppa anställda från att besöka utvalda Internet-sidor. Restande 40 procent uppger dock att uppföljning inte sker eller att de inte vet huruvida detta genomförs.

Av intervjuerna framgår att de myndigheter som har tydliga riktlinjer för porrsurfning i kombination med ett webbfilter också genomför kontinuerlig uppföljning. Uppföljningsansvaret ligger hos dessa myndigheter normalt på en IT- eller säkerhetsavdelning. De myndigheter som har riktlinjer men som inte arbetar aktivt med frågan har svårt att beskriva hur riktlinjerna följs upp. Det är tydligt att uppföljning av befintliga riktlinjer inom detta område inte är en prioriterad fråga hos flera av de myndigheter Ramböll har intervjuat.

Att göra uppföljningar på individnivå verkar de flesta myndigheter vara försiktiga med. Det finns dock myndigheter som har tydliga rutiner för uppföljning på individnivå vid indikation på att nå-

gon har porrsurfat. Flera myndigheter följer upp vilka webbsidor som besöks generellt på myndigheten medan någon annan gör stickprov på besökta webbsidor.

Som ett exempel på tydliga rutiner för uppföljning kan Skatteverket nämnas:

Skatteverket har följande rutiner för att motverka och följa upp porrsurfning:

1. *Webbfilter - en varningstext ges på skärmen vid anrop till olämplig webbsida.
Då Skatteverket i vissa fall kan behöva kontrollera också olämpliga webbsidor har man valt att inte spärra sådana sidor.*
2. *Signal till Säkerhetsfunktionen - Om någon, trots varningstexten, väljer att gå vidare signaleras detta till Säkerhetsfunktionen.*
3. *Utredning - Om Säkerhetsfunktionen konstaterar att inloggning på icke tillåten webbsida har varit frekvent eller pågått under längre tid så påbörjas en utredning.*
4. *Säkerhetsfunktionen informerar ansvarig chef om det inträffade.*
5. *Ansvarig chef beslutar om huruvida ärendet ska drivas vidare och eventuellt lyftas till Personalansvarsnämnd. För att kunna gå vidare görs ett avrop till Avdelningen för verksamhetsstöd. Skatteverket har tydliga riktlinjer och låg tolerans för överträdelser mot dessa riktlinjer. Det innebär att ärenden av denna karaktär normalt anmäls till Personalansvarsnämnden. Förseelser av ringa karaktär kan dock hanteras av arbetsledningen.*
6. *Regionchef fattar formellt beslut om anmälan till Personalansvarsnämnd.*

Vid förseelse mot interna riktlinjer kan Personalansvarsnämnden vidta följande disciplinåtgärder:

- *Besluta om en varning*
- *Besluta om löneavdrag*

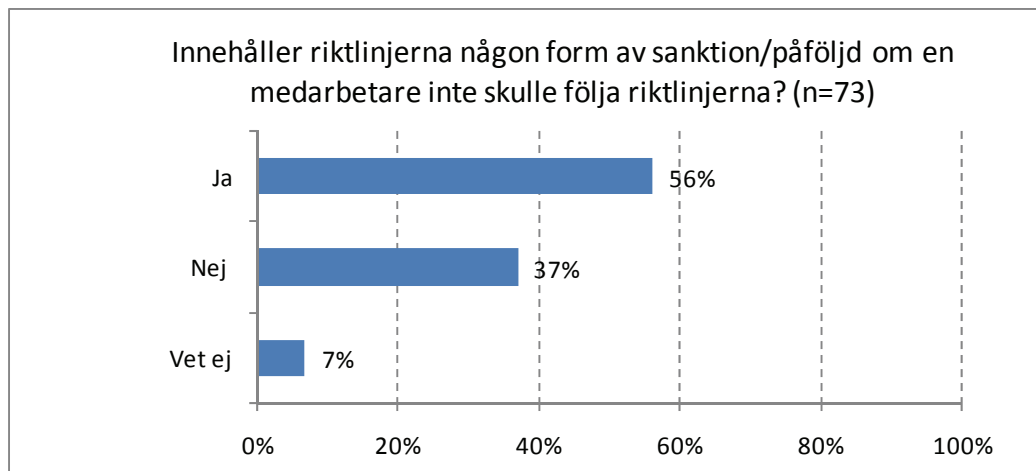
Vid ringa förseelse kan arbetsledning vidta följande åtgärder:

- *Information om riktlinjerna*
- *Samtal för att försäkra sig om att personen har förstått innebörden i riktlinjerna och allvaret i förseelsen samt att det inte får upprepas och vad som i så fall händer*
- *Överväga omplacering för att undvika risksituationer*

Att följa upp hantering av olämplig e-post bedöms vara mer komplicerat än att följa upp eventuell porrsurfning. En myndighet som kommit långt i arbetet med att följa upp porrsurfning har ambitionen att på sikt tydligt reglera och följa upp också e-posthanteringen. För att åstadkomma detta skulle myndigheten dels behöva skärpa riktlinjerna, dels mycket tydligt behöva informera alla anställda om att en sådan uppföljning ska ske. Myndigheten uppfattar att det regelverk som omfattar brev och e-post är omfattande och att en kontroll av medarbetares e-post skulle utgöra en stor integritetsfråga. Myndigheten ser det dock som fullt genomförbart att reglera och följa upp också e-posthantering.

5.6 Information om sanktioner förekommer inte alltid i riktlinjerna

Ungefär hälften av myndigheterna, 56 procent, anger att riktlinjerna kring porrsurfning innehåller någon form av sanktion/påföljd om en medarbetare inte skulle följa riktlinjerna.



Den primära sanktion/påföljd som anges i enkäten är samtal följt av varning och disciplinåtgärder. Flera respondenter nämner också att personalansvarsnämnden kopplas in. Enkätsvaren överensstämmer till stor del med det som framkommit under dokumentstudierna. En stor del av de granskade riktlinjerna saknar information om eventuella sanktioner eller påföljder, men där det finns rör det sig om disciplinära och/eller arbetsrättsliga åtgärder. Ett typiskt citat är hämtat från CSN:s internetpolicy som anger att

"Användning i strid med policyn kan resultera i arbetsrättsliga åtgärder".

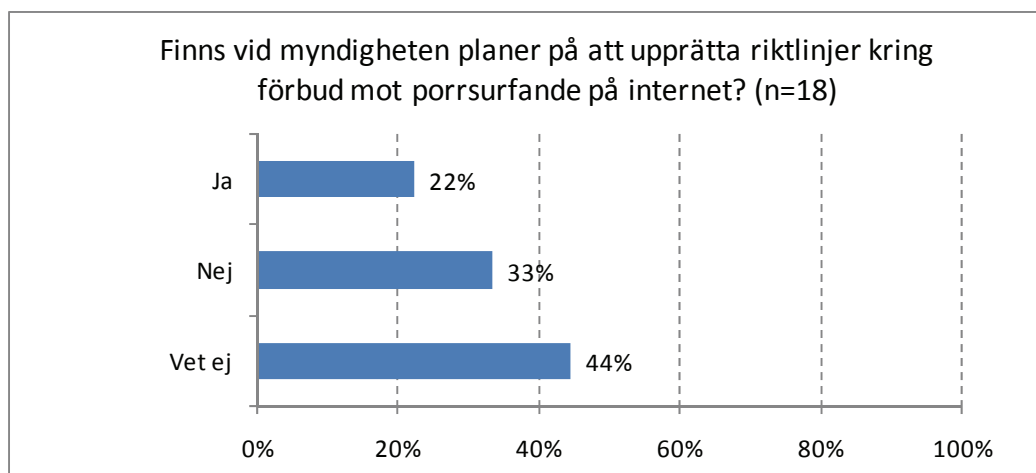
I två fall förekommer också avstängning från nätverk/IT-system.

Avsaknaden av uttalade sanktioner/påföljder hos myndigheter kan leda till problem vid uppföljningen av efterlevnaden av riktlinjerna. Det kan innebära att det blir oklart vilka befogenheter arbetsgivaren har att vidta åtgärder. I de fall där riktlinjerna är otydligt formulerade gällande vad som är tillåtet försvåras situationen än mer. *Rambölls bedömning är att det vid en eventuell tvist kan vara svårt för arbetsgivaren att vidta inskränkande åtgärder då konflikten riskerar att fastna i en diskussion om tolkningen av riktlinjerna.* Ett av huvudsyftena med att ha riktlinjer kring porrsurfning och e-posthantering för anställda måste, i Rambölls mening, vara att dels förhindra att anställda besöker sidor med pornografiskt innehåll/skickar e-post med pornografiskt material eller dylikt och dels att, om en sådan situation uppstår, kunna vidta lämpliga åtgärder med stöd av det som anges i riktlinjen. Om dokumentet däremot är otydligt formulerat avseende vad som är otillåtet, samt att information om eventuella påföljder/sanktioner saknas, så förlorar dokumentet till stor del sitt värde.

Trots att inte alltid sanktioner/påföljder finns angivna i riktlinjerna har flera av de myndigheter Ramböll intervjuat tydliga rutiner för att hantera situationer då någon har brutit mot riktlinjer om porrsurfning. På dessa myndigheter har det inte varit helt ovanligt att ärenden har lyfts i personalansvarsnämnden, se vidare avsnitt 7. Vissa myndigheter saknar dock tydliga rutiner för hur överträdelser av riktlinjerna ska hanteras. Dessa myndigheter har normalt inte heller beskrivit vilka sanktioner som kan vidtas om man bryter mot riktlinjerna. Vissa av de personer som Ramböll har intervjuat har också varit osäkra på om det rent juridiskt finns möjligheter att vidta åtgärder, se vidare avsnitt 7. Samtidigt ska betonas att det finns myndigheter som menar att det mycket väl är möjligt att vidta sanktioner trots att de inte specificerats i riktlinjerna, bara man kan sin arbetsrättsliga juridik.

5.7 Planer på att upprätta riktlinjer finns hos ett fåtal

Av de myndigheter som i dagsläget inte har riktlinjer mot porrsurfning är det endast två av tio som anger att de avser att upprätta sådana riktlinjer. Samtidigt ska betonas att antalet myndigheter som har riktlinjer är stort.



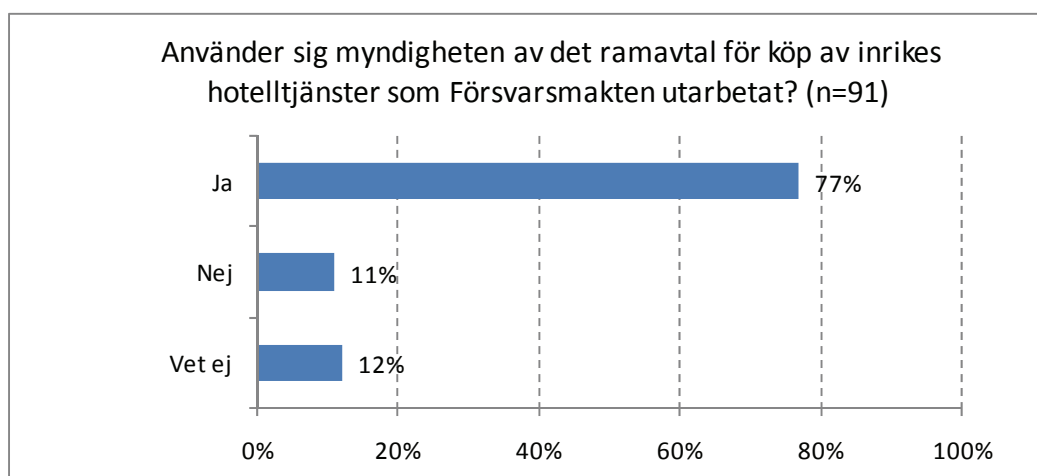
6. KRAV PÅ PORRFRIA HOTELL

I föreliggande avsnitt redovisas de granskade myndigheternas förhållningssätt och riktlinjer vid hotellbokning.

6.1 Stor användning av gemensamt ramavtal

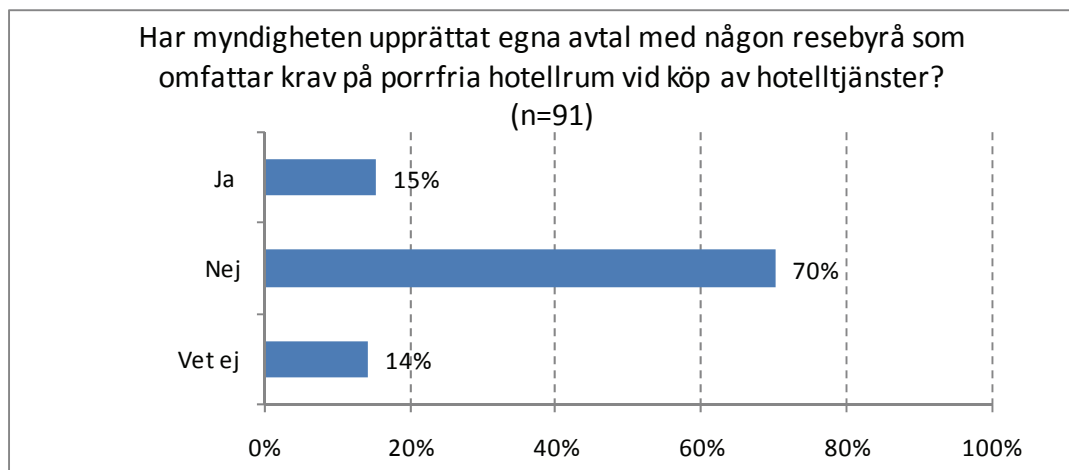
Försvarsmakten upphandlade år 2007 ett ramavtal för köp av inrikes hotelltjänster. Detta kan användas av en rad olika statliga myndigheter som angivit att de önskar medverka i avtalet. I ramavtalet åtar sig leverantören bland annat att alltid tillhandahålla så kallat porrfritt hotellrum, vilket innebär att om leverantören erbjuder betal-TV med erotiska/pornografiska filmer skall leverantören spärra dessa TV-kanaler på rum bokade enligt avtalet vid de tidpunkter filmer med sådant innehåll visas. Vidare gäller att om det finns TV-kanaler såsom Canal+, TV1000 m.fl. som visar program med erotiskt/pornografiskt innehåll, skall leverantören spärra dessa TV-kanaler på rum bokade enligt avtalet vid de tidpunkter filmer med sådant innehåll visas.

Enkätundersökningen visar att användningen av ramavtalet är utbredd.



Av totalt 91 respondenter uppger 70 stycken, eller 77 procent, att de använder sig av det ramavtal för köp av inrikes hotelltjänster som Försvarsmakten har utarbetat. Däremot ska framhållas att avtalet endast är giltigt för inrikes hotelltjänster. Vill myndigheterna styra medarbetarnas hotellbokningar på samma sätt utomlands, krävs separata riktlinjer och eller avtal. Ramböll konstaterar att tre myndigheter tydligt i sina riktlinjer uttalat att medarbetarna ska använda sig av porrfria hotell/hotellrum, och ytterligare anger det exempelvis genom att tydligt ange att man ska följa det gemensamma ramavtalet.

Det är betydligt mindre vanligt att myndigheterna har slutit "egna" avtal för porrfria hotellrum.



Myndigheterna tycks inte i någon större utsträckning ha upprättat egna avtal med någon resebyrå som omfattar krav på porrfria hotellrum vid köp av hotelltjänster. Vad gäller de 77 myndigheter som har utlandsverksamhet, där Försvarmaktens ramavtal alltså inte kan användas, är det endast 13 procent som uppger att egna avtal finns upprättade medan närmare tre fjärdedelar, 74 procent, anger att några sådana avtal inte finns.

Av de myndigheter som Ramböll har intervjuat tillämpade majoriteten det statliga ramavtal för hotell som finns. Det var däremot ingen myndighet som i en särskild riktlinje har tydliggjort vad som gäller för porrfria hotell i Sverige eller utomlands. Några myndigheter har funderat på detta med ser det som en svår uppgift att lösa. Man är osäker på vad som gäller för upphandling av hotell och ser att det finns en risk att riktlinjer om porrfria hotell skulle kunna krocka med riktlinjer vad gäller pris, kvalitet och läge.

En myndighet har gjort ett försök att se till att myndigheten inte skulle nyttja hotell som visar porr men inte lyckats. Det visade sig att det ansågs vara otillbörlig konkurrensbegränsning. Resultatet blev att man använder ramavtalet för Försvarmakten med en skrivning om att hotellet ska stänga av kanaler som visar porr om det kommer en statsanställd hotellgäst. Den person vi intervjuat ser detta som effektlöst, då sannolikheten att personalen på hotellet har kunskap om att detta ska göras, och också gör det, är liten.

6.2 Oklart vad som ska väga tyngst vid hotellbokning

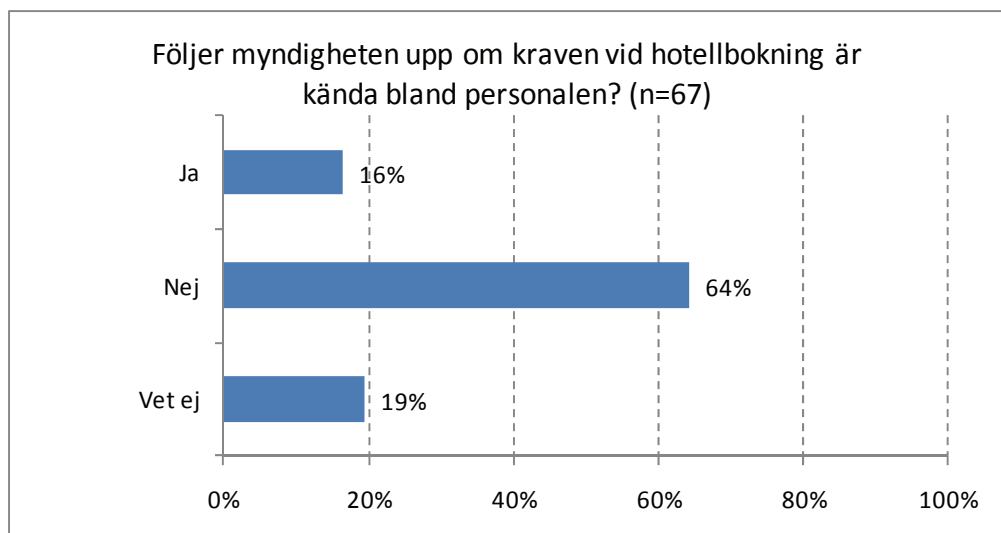
Under dokumentstudierna framkom att det för flera myndigheter anges i riktlinjerna att de vid bokning av hotell ska ta hänsyn till en rad andra faktorer såsom pris, och Ramböll uppfattar att det kan finnas oklarheter vilket som väger tyngst. Det förekommer även att det explicit står utskrivet att

"rekommendationen att boka porrfritt gäller endast under förutsättning att det inte innebär högre kostnader eller avsevärt försämrat hotelläge" (SGU).

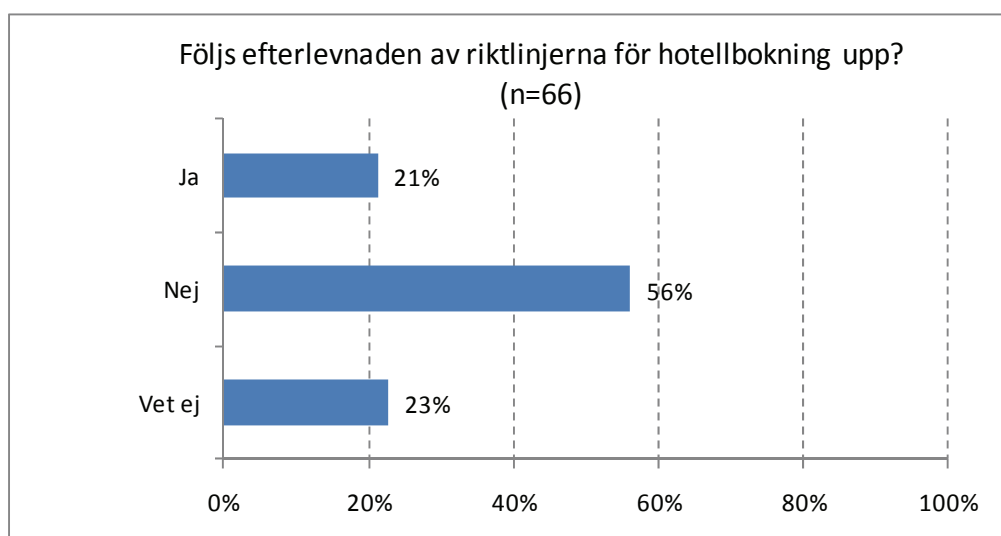
Flera myndigheter använder också formuleringen *"i möjligaste mån"* (BRÅ, Tullverket, Rikspolisstyrelsen) vid uppmaning om bokning av porrfria hotell, vilket antyder att det rör sig om en rekommendation snarare än en regel. Vad som avses med *"i möjligaste mån"* specificeras inte, vilket vid en eventuell tvist medför ett tolkningsföreträde för den anställde.

6.3 Information ges till medarbetarna men kännedomen följs sällan upp

En förutsättning för att kraven vid hotellbokning ska följas är att medarbetarna känner till kraven. Enkäten visar att medarbetarna i flera fall har informerats om kraven vid hotellbokning via intranätet, personalmöte eller liknande samt i samband med introduktion av nyanställda. Däremot är det mindre vanligt med uppföljning av kännedomen, se nedanstående diagram.



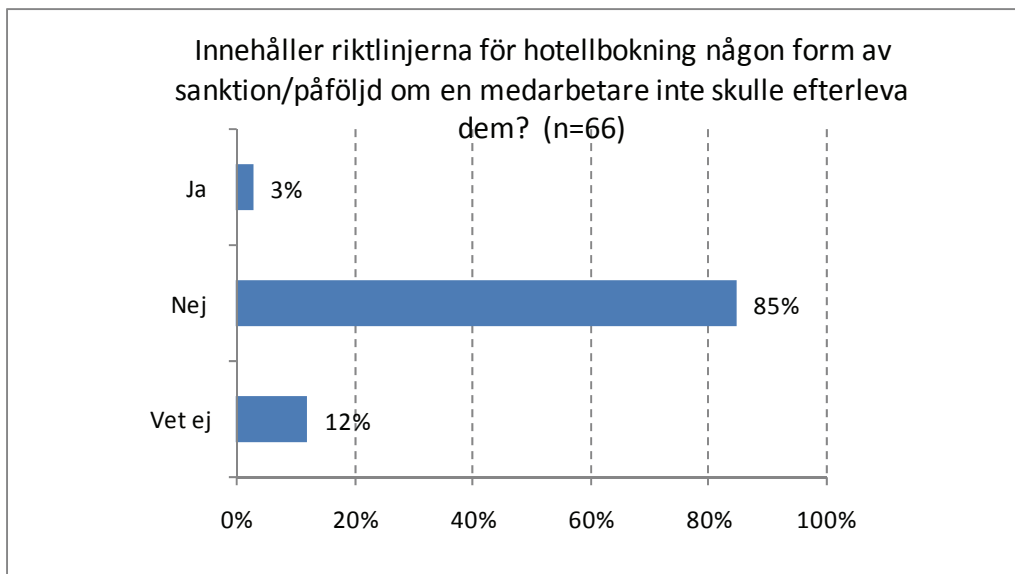
Uppföljning av personalens kännedom om kraven vid hotellbokning sker dock i liten omfattning. 64 procent uppger att de inte följer upp om kraven vid hotellbokning är kända bland personalen. De myndigheter som följer upp personalens kännedom om kraven vid hotellbokning har angett att detta görs genom kontroll av reseräkningar samt genom att hotellbokningar görs centraliserat av ett fåtal personer som är väl medvetna om riktlinjerna. Ramböll menar dock att detta kan betraktas som kontroll av efterlevnaden respektive ett organisationssätt för att underlätta följsamheten, snarare än uppföljning av personalens kännedom om de krav som gäller vid hotellbokning.



En majoritet, 56 procent, har dock angett att de inte följer upp efterlevnaden av riktlinjerna för hotellbokning. De 21 procent, eller fjorton myndigheter, som följer upp efterlevnaden har angett att detta främst sker genom påpekanden av anställda som anlitat hotellen och genom stickprovskontroller.

6.4 Sanktioner/påföljder saknas

Det är mycket ovanligt att riktlinjerna kring hotellbokning innehåller någon form av sanktioner.



Endast två myndigheter (motsvarande 3 procent) uppger att riktlinjerna innehåller någon form av sanktioner/påföljder om en medarbetare inte skulle efterleva dem. Det stora flertalet, 85 procent, uppger att det inte finns några sanktioner/påföljder om en medarbetare inte skulle efterleva riktlinjerna. Detta överensstämmer till stor del med resultatet av dokumentstudierna, där det saknas sanktioner/påföljder om medarbetare inte följer riktlinjerna vid bokning av hotell.

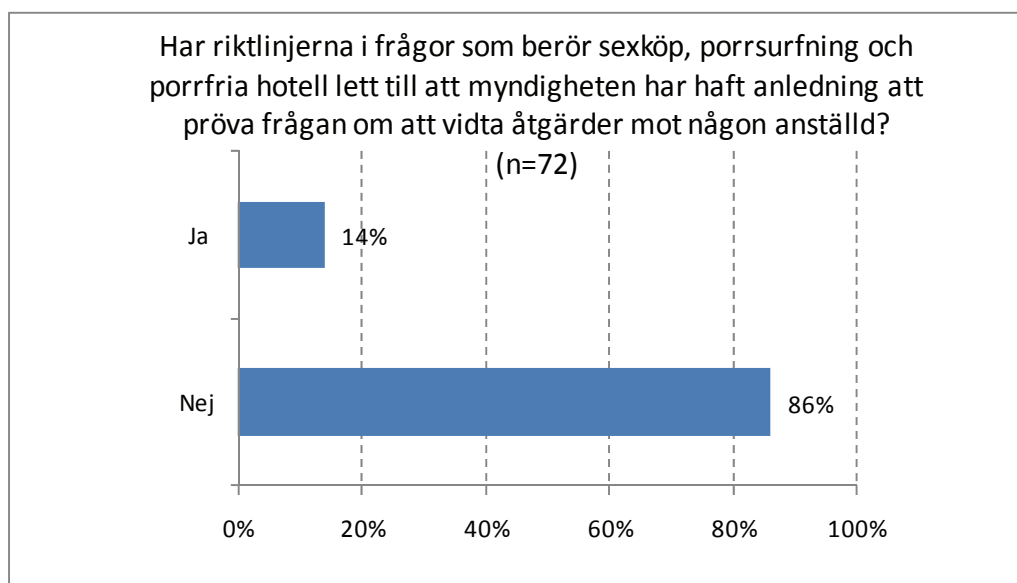
Precis som påtalats tidigare i rapporten så medför avsaknaden av uttalade sanktioner/påföljder hos myndigheter uppenbara problem vid uppföljningen av efterlevnaden av riktlinjerna, i det avseendet att det är oklart vilka befogenheter arbetsgivaren har att vidta åtgärder.

6.5 Få har planer på att upprätta riktlinjer

För de femton myndigheter som inte har riktlinjer kring bokning av porr fria hotell uppger endast två att det finns planer på att upprätta sådana dokument. Fem myndigheter anger att sådana planer inte finns och resterande åtta myndigheter vet inte om det finns sådana planer. Samtidigt ska betonas att det stora flertalet myndigheter faktiskt har avtal gällande porr fria hotell.

7. VIDTAGNA ÅTGÄRDER

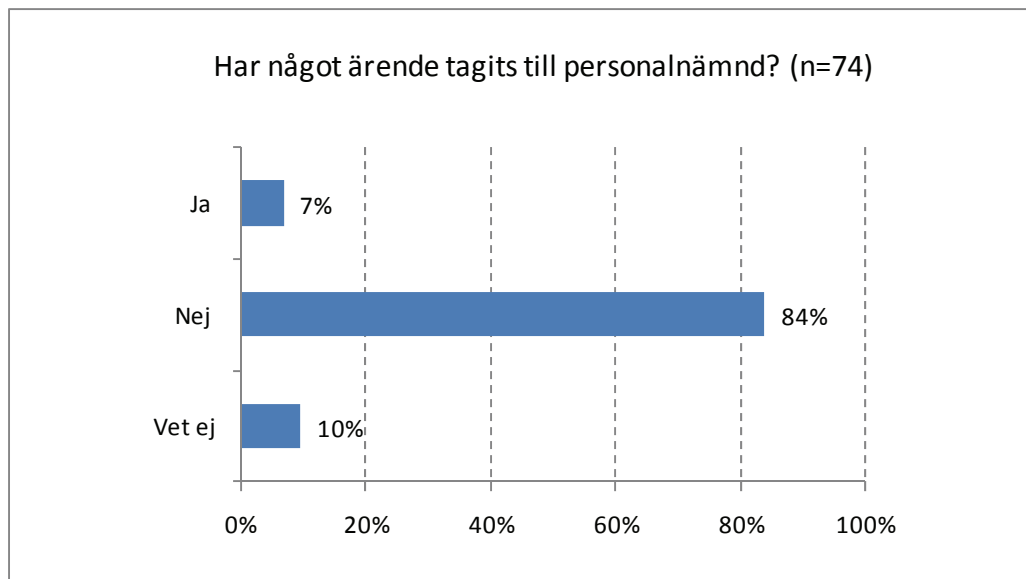
Som framgått i tidigare avsnitt är det ovanligt att myndigheterna i riktlinjerna är tydliga med vilka konsekvenser det kan få att inte följa riktlinjerna. Vi kan också konstatera att det inte är så vanligt att myndigheterna har haft anledning att pröva frågan om att vidta åtgärder mot någon anställd. Det skulle kunna bero på att det helt enkelt inte har varit aktuellt att pröva frågan, men det kan också handla om att det finns ett mörkertal vilket innebär att önskat beteende inte kommer till kännedom bland dem som har möjlighet att vidta åtgärder. Det skulle också kunna förklaras av att möjligheterna att vidta åtgärder försvåras om myndigheten inte har varit tydlig med att åtgärder kan vidtas vid önskat beteende. Vi har kunnat se att det inte är helt vanligt att riktlinjerna innehåller uppgifter om att, och i så fall vilka, åtgärder som kan vidtas.



86 procent uppger att inte någon av riktlinjerna har gett upphov till att åtgärder vidtagits. Intervjuerna har framför allt givit exempel på att åtgärder har vidtagits när det gäller porrsurfning. Att vidta åtgärder vid eventuella överträdelser av riktlinjer för porrsurfning ses inte som ett problem på dessa myndigheter. Exempel på åtgärder är att personal som brutit mot riktlinjerna har förflyttats. Andra exempel på åtgärder finns också, exempelvis har man i några fall tillämpat löneavdrag.

Det finns möjlighet att ta allvarliga ärenden till personalansvarsnämnder². Det har förekommit att myndigheter har gjort det när det gäller de aktuella områdena, men det är inte vanligt vilket framgår av diagrammet nedan. Vi har i intervjuerna fått exempel från en myndighet där en person har sagts upp på grund av porrsurfning. Ärendet var uppe i personalansvarsnämnden och resulterade först i en varning. Personens arbetssituation anpassades därefter. Trots detta återupprepades beteendet och personen sades därefter upp. Vissa myndigheter berättar också att personer i vissa fall har slutat innan ärendet har gått vidare till personalansvarsnämnden. Ibland har det varit frivilligt, i andra fall har det föregåtts av förhandlingar och ekonomiska uppgörelser.

² Personalansvarsnämnderna handlägger ärenden om disciplinansvar, åtalsanmälan, uppsägning, avskedande och avstängning (personalansvarsärenden). En myndighet ska inrätta en personalansvarsnämnd genom att utse dess ledamöter, om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha en sådan nämnd.



Det stora flertalet myndigheter, 84 procent, uppger att inte något ärende har tagits till personalansvarsnämnd. De sju procent som har svarat att det har tagits till personalansvarsnämnd utgörs av myndigheter med utlandsverksamhet.

För myndigheter som har anställda för kortvariga uppdrag är det rent tidsmässigt inte alltid möjligt att lyfta ärenden till personalansvarsnämnden. I fall där någon har brutit mot riktlinjer, har uppdraget istället avslutats. Ansvarig för att lösa sådana situationer är vanligen den anställdes närmaste chef. Det sker främst genom samtal och de intervjuade berättar att personer som betett sig olämpligt normalt accepterar att deras uppdrag avslutas.

8. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Området är nytt på agendan

Inledningsvis ska sägas att diskussionen kring etiska riktlinjer när det gäller sexköp, porrsurfning etc. har kommit upp på agendan först under de senaste åren. Det är alltså ett nytt område och Rambölls övergripande slutsats är därför att det är positivt att se att ett antal myndigheter har prioriterat frågorna och kommit långt i sitt arbete med dem. För andra myndigheter återstår arbete, men vår uppfattning är att frågeställningarna av de allra flesta ses som viktiga.

Kartläggningen har också visat ett antal goda exempel som kan användas som inspiration för myndigheter som vill komma igång med arbetet. Utöver de rekommendationer som togs fram av Nätverket för etiska riktlinjer och uppförandekoder kan följande myndigheters riktlinjer användas som inspiration:

- Försvarsmakten
- Skatteverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Det är tydligt att myndigheter som har mycket utlandstjänstgöring har kommit längre i arbetet med riktlinjer inom områdena än de som inte har utlandstjänstgöring i samma grad. Sannolikt beror det på att myndigheter som har utlandstjänstgöring uppfattat att de har haft större behov av riktlinjer i det dagliga arbetet.

Implementeringen är central och tar tid

För att riktlinjer ska påverka beteenden hos medarbetare, och därmed verkligen ha effekt, krävs enligt Rambölls erfarenhet ett gediget implementeringsarbete. Av största vikt i detta arbete är att medarbetarna får en genuin förståelse för varför myndigheten ser det som viktigt att ha riktlinjer inom området och vad de syftar till. Ett exempel på hur man kan förklara det finns i Försvarsmaktens uppförandekod:

”Ett olämpligt uppträdande under Din utlandstjänstgöring kan innebära att Du kränker andra människor och deras rättigheter. Du riskerar även att skada såväl Din egen som Din organisations trovärdighet gentemot befolkning, lokala myndigheter, annan internationell personal och/eller organisationer. Slutligen är säkerheten för både Dig och Din omgivning högt prioriterad i alla former av utlandsuppdrag och genom ett olämpligt uppträdande riskerar Du att sätta säkerheten ur spel för andra såväl som för Dig själv.”

Ingen lätt fråga

Kartläggningen har visat att frågan kring riktlinjerna inom de aktuella områdena på intet sätt är någon enkel och självklar fråga.

En central fråga är huruvida en myndighet kan styra en anställds agerande utanför arbetstid eller inte. Här finns olika uppfattningar: vissa myndigheter menar att man som anställd alltid är en representant för myndigheten medan andra menar att myndigheten inte har möjlighet att styra vad som görs utanför arbetstid. Bland de myndigheter som har internationella uppdrag där de anställda är stationerna utomlands, exempelvis genom biståndsarbete eller militärt arbete är det tydligt att myndigheterna menar att de anställda under utlandsuppdrag alltid representerar myndigheten och Sverige, varför det ses som korrekt att reglera agerande och beteende. Någon uttrycker sig som att ”är man på utlandsuppdrag finns ingen fritid”. Liknade resonemang återfinns hos myndigheter med anställda som arbetar på institutioner, t.ex. Statens institutionsstyrelse, SIS, som har institutioner spridda på mindre orter i landet. Om en anställd där betar sig på ett olämpligt sätt kommer det att sprida sig i hela orten vilket minskar trovärdigheten.

Varför behövs riktlinjer inom området?

Intervjuerna visar att majoriteten av myndigheterna anser att det finns ett behov av riktlinjer inom det aktuella området. Riktlinjer ger en tydlighet i vad myndigheterna förväntar sig av sina anställda. Med tydliga riktlinjer blir det också lättare för myndigheten att informera om vad som gäller men också att kunna vidta åtgärder om någon inte följer dem. Utan riktlinjer blir det däremot svårt att reagera på ett oönskat beteende.

I intervjuerna har myndigheterna betonat att det inte räcker med enbart riktlinjer för att förändra beteenden. Det är också viktigt att ständigt diskutera värdegrundsfrågor så att man skapar en djupare förståelse för anledningen till att myndigheten har riktlinjer inom detta område. Först då är det möjligt att få reella förändringar i beteenden. Eftersom sexköp, besök på porrklubb eller sexuell relation med någon ur lokalbefolkningen inte är frågor som normalt diskuteras i det dagliga arbetet är det särskilt viktigt att myndigheten lyfter dessa frågor till diskussion. Risken finns annars att medarbetarens syn skiljer sig från myndighetens syn i frågorna. För att synen ska vara densamma krävs att samtliga medarbetare har en förståelse för frågorna och myndigheternas syn i frågorna, annars är risken stor att riktlinjer bara blir ett "fint dokument" som inte ger avtryck i vardagen.

Ansvar för riktlinjerna inom myndigheterna är uppdelat

Kartläggningen visar tydligt att ansvaret för riktlinjer gällande sexköp etc., porrsurfning och porrfria hotell, rent organisatoriskt vanligen är spritt inom myndigheterna. Ofta ligger ansvaret för porrsurfning på en IT-avdelning eller Säkerhetsavdelning och riktlinjerna är integrerade i myndighetens IT-policy. Riktlinjer som gäller sexköp etc. är däremot vanligen framtagna inom personalavdelningen som då också har det övergripande ansvaret för frågeställningarna. Hotellavtal gällande porrfria hotell ligger på större myndigheter inte sällan på en särskild reseavdelning eller på ekonomiavdelning eller motsvarande. Konsekvensen av att ansvaret är spritt är enligt Ramböll att det riskerar att finnas en bristande helhetssyn och att riktlinjerna inte är koordinerade. Dessutom finns det en risk att man inte tillvaratar den kompetens som finns inom hela organisationen.

Vanligt med förbud mot porrsurf, mindre vanligt med riktlinjer kring uppträdande

Det finns stora skillnader i hur vanligt det är att ha riktlinjer inom de olika områdena. Förbud mot porrsurfning återfinns hos en majoritet av myndigheterna. Detta förklaras i mångt och mycket av att porrsurfning är något som inkräktar på arbetstiden. Det blir därmed enklare att vara tydlig med ett förbud än för frågor som handlar om mer moraliska ställningstaganden. Porrsurfning är också enkelt att följa upp.

Däremot är det betydligt mindre vanligt i frågor som gäller köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease och inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen. Ramböll vill dock betona att frånvaron av riktlinjer inte ska tolkas som att myndigheterna tycker att det är oviktigt. Utifrån såväl kommentarer som lämnats i enkäten som i intervjuer har många framfört att det är viktigt med denna typ av riktlinjer, och att enkäten/intervjun gjort att de fått upp frågan på agendan – vissa säger till och med att de omedelbart ska ta fram riktlinjer, som en konsekvens av kartläggningen.

Kartläggningen visar också att riktlinjer gällande köp av sexuella tjänster vid utlandsresa, besök på porrklubb/striptease och inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen framför allt finns hos de myndigheter som jobbar mest internationellt, främst de som arbetar utanför Europa. Samtidigt kan vi konstatera att snart sagt varje myndighet har tjänsteresor, inte minst till EU-relaterade institutioner. Vi uppfattar att det inte finns riktlinjer kring sexköp för dylika resor i samma utsträckning. Huruvida det är relevant att ha det eller ej är något som varje myndighet måste ta ställning till.

Hur ökar man tydligheten i riktlinjerna?

För att riktlinjer ska ha avsedd effekt som styrinstrument krävs att de är tydliga. Kartläggningen visar att det finns stora utvecklingsmöjligheter när det gäller att göra riktlinjer inom de aktuella områdena än tydligare.

Att förtydliga riktlinjer handlar mycket om att använda konkreta ord och formuleringar i texten. På så vis minskar risken för att varje enskild person tolkar riktlinjen på sitt sätt. Vi kan konstatera att det varierar stort i hur tydliga och specifika riktlinjerna är. Vid otydliga riktlinjer som använder formuleringar som "hemsidor med oetiskt innehåll eller med innehåll som kan väcka anstöt" kan man fråga sig vem som har tolkningsföreträde – är det den anställde eller är det arbetsgivaren? Det finns dock goda exempel att låta sig inspireras från.

En annan aspekt av tydligheten är huruvida riktlinjerna inkluderas i någon slags övergripande medarbetarhandbok eller om det är separata policier. Vi ser en poäng med att inkludera policier i en samlad medarbetarhandbok men vill poängtera att dispositionen och rubriksättningen har stor betydelse för tydligheten. Vi vill också betona vikten av att skilja användarguider för exempelvis resor och IT-användning och regler/uppförandekoder åt och behandla dem i separata dokument. Vid en otydlig disposition och rubriksättning riskerar det att bli en svårorienterad blandning av stort och smått, som gör det svårt för medarbetarna att se vilka riktlinjer de har att följa.

Ett sätt att förtydliga hur stor vikt myndigheten fäster vid riktlinjerna, är att kräva ett aktivt godkännande från de anställda. Detta kan ske genom kontrakt. Endast ett fåtal myndigheter har dock utformat riktlinjerna så att de anställda undertecknar ett kontrakt om att de accepterar att följa riktlinjerna.

Kan man vidta åtgärder vid oönskat beteende och görs det?

Det hör inte till vanligheterna att riktlinjer innehåller sanktionsmöjligheter. Att vara tydlig med det är också en viktig aspekt i styrningen. Ur ett medarbetarperspektiv ska det vara tydligt vad man som anställd får eller inte får göra och vilka konsekvenser ett oönskat handlande kan få.

Kartläggningen visar vidare att det är relativt ovanligt att åtgärder faktiskt vidtas. Detta skulle kunna förklaras av att det inte är tydligt vilka åtgärder som kan vidtas i riktlinjerna, det blir då svårt att vidta åtgärder när något händer. Vi kan också se att de myndigheter som kommit längre i sitt arbete med riktlinjer inom området i högre grad har vidtagit åtgärder.

Vi har också förstått att det upplevs finnas oklarheter om vilka möjligheter det rent arbetsrättsligt finns att vidta åtgärder – går det till exempel att säga upp en person som inte har följt riktlinjerna? Här förefaller det enligt Ramböll finnas bristande kunskap kring vilket handlingsutrymme myndigheterna har. Det skulle därför kunna vara relevant att från centralt håll, t.ex. genom Arbetsgivarverket, erbjuda är arbetsrättsligt stöd i de aktuella frågorna. Kartläggningen har visat att det framför allt är de större myndigheterna med juristresurser som känner sig säkra på hur de kan vidta arbetsrättsliga åtgärder.

Uppföljningen kan utvecklas – men är inte helt enkel

Generellt är uppföljningen något som kan utvecklas. Detta gäller både uppföljning av kännedom bland personalen och uppföljning av efterlevnaden av riktlinjerna. Det finns stora skillnader i uppföljning mellan de olika områdena. Det saknas i mångt och mycket uppföljning när det gäller efterlevnaden av riktlinjer gällande sexköp respektive hotellavtal. När det gäller efterlevnaden av förbud mot porrsurfning är det mer vanligt förekommande. En förklaring till skillnaderna är att det finns betydligt enklare sätt att följa upp förbudet mot porrsurfning än sådana förbud gällande sexköp. Uppföljning av efterlevnad av förbud mot porrsurfning sker vanligen genom att IT-avdelningen har olika former av filter som "fångar" upp otillbörlig användning. När det gäller köp av sexuella tjänster etc. handlar det istället om att ansvariga måste få information från den aktuella medarbetarens kollegor. Detta ses som problematiskt av vissa av de intervjuade, medan andra framhåller att saker och ting alltid kommer fram. Ramböll kan se att det finns svårigheter i uppföljningen av efterlevnaden. Dock är det vår bestämda uppfattning att tillgången på riktlinjer avsevärt ökar möjligheterna att få information om oönskat beteenden – då handlar det ju om att kollegor betar sig på ett från myndigheten icke önskvärt sätt.

Hur implementeras riktlinjerna?

För att riktlinjer ska efterlevas och därmed styra verksamheten är processen kring framtagandet och implementeringen central. Vi uppfattar att det förekommer att myndigheterna har arbetat fram riktlinjer i processer som innefattar olika grupper av medarbetare. Detta ser vi som värdefullt för att få genomslag för riktlinjerna. Därefter ska riktlinjerna implementeras. Vi har sett prov på att medarbetarna antingen informeras muntligen eller skriftligen. Det förekommer även att informationssätten kombineras. Rambölls erfarenhet är att kombinationer av skriftlig och muntlig information ger störst avtryck i organisationen.

Behov av stöd?

Av intervjuerna framgår att det finns olika uppfattningar kring om man som myndighet efterfrågar centralt stöd i frågorna eller inte. Någon menar att exempelvis Arbetsgivarverket borde kunna ha en roll i att ta fram riktlinjer gemensamma för hela staten, medan andra menar att detta är något som måste göras på varje myndighet för att förankring ska nås. Rambölls bedömning är att det antagligen finns ett behov av både och, d.v.s. att någon central aktör tar fram övergripande riktlinjer som sedan respektive myndighet själva kan arbeta vidare med. Detta var också tanken med det arbete som Nätverket för etiska regler och uppförandekoder genomförde under 2004. Vi ser att detta arbete skulle kunna fylla en funktion för ytterligare myndigheter i det fortsatta arbetet med att utveckla riktlinjer inom området. Dock verkar kännedomen om uppförandekoden vara begränsad.

Vi tolkar även den utbredda användningen av ramavtal för köp av inrikes hotelltjänster som att det finns en efterfrågan på gemensamt stöd. Ramavtalet gäller enbart porrfria hotell inrikes, inget motsvarande finns för hotell utomlands. Kanske är det inte heller möjligt att göra en motsvarande upphandling i utlandet, men det borde vara möjligt att klargöra för anställda inom staten att det är önskvärt att de använder sig av porrfria hotell även utomlands.

BILAGA 1 GENOMFÖRANDE OCH METOD

I följande bilaga beskrivs genomförandet av kartläggningen utifrån de tre faser som arbetet bedrevs inom; förberedelser, datainsamling och analys och rapportering.

8.1 Förberedelser

Arbetet i uppdraget inleddes med ett startmöte där Ramböll och uppdragsgivaren (representant från Finansdepartementet samt ansvarig från Statskontoret) diskuterade bakgrunden till uppdraget, aktuella frågeställningar samt tidplanen. Med utgångspunkt i detta utformades de datainsamlingsinstrument som kom att användas i kartläggningen.

8.2 Datainsamling

I uppdraget har tre datainsamlingsmetoder använts:

- Enkätundersökning
- Dokumentstudier
- Djupintervjuer

Metoderna har valts för att de kompletterar varandra utifrån både bredd och djup. Hur metoderna har använts beskrivs kortfattat nedan.

8.2.1 Enkätundersökning

För att få en bred bild av huruvida riktlinjer inom de olika områdena finns genomfördes en enkätundersökning bland ett urval av myndigheter.

Urvalet bestod totalt av 105 myndigheter. Urvalet designades av Statskontoret i samråd med Ramböll utifrån följande grundprinciper:

1. Myndigheter ska ha fler än 50 anställda
2. Myndigheter med utlandstjänstgöring inkluderas
3. Myndigheter i övrigt med verksamhet där de anställda kortare eller längre tid tjänstgör utanför hemorten inkluderas

Endast centrala myndigheter har tagits med i urvalet, (exempelvis ingår Rikspolisstyrelsen, RPS, men inte de olika länspolismyndigheterna). Regeringskansliet ingår också i urvalet.

Nybildade myndigheter där uppgift om anställda saknas, har inte tagits med i urvalet. Högskolor och universitet och vissa andra myndigheter som bedömts inte höra till något av de två sista kriterierna har inte heller tagits med i urvalet.

För att kunna dra urvalet skapades en förteckning över aktuella myndigheter utifrån nedanstående myndighetsregister:

- ESVs register över myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen, med uppgifter om antal anställda år 2008 (omfattar totalt 240 myndigheter)
- offentliga Sverige (www.rod.se) som också omfattar kontaktuppgifter till myndigheterna (omfattar 333 statliga myndigheter och organisationer)
- SCB:s myndighetsregister (omfattar totalt 521 myndigheter)

Enkäten genomfördes som en webbenkät i Rambölls system Survey Xact. Ett e-brev med en unik länk till en enkät sändes till respektive myndighets informations- eller registratoradress. Totalt gjordes tre påminnelser med resultatet att i princip samtliga myndigheter besvarade enkäten. Av tabellen nedan framgår svarsfrekvensen.

	Antal	Andel i procent
Svar	91	86,6%
Några svar ³	6	5,7%
Ej svar	8	7,6%
Totalt	105	100,0%

Mot bakgrund av den höga svarsfrekvensen bedömer Ramböll att svaren är representativa för den grupp av myndigheter som enkätundersökningen riktat sig till. Däremot är det inte möjligt att generalisera till myndigheter som inte faller inom de givna urvalskriterierna.

Samtliga enkätresultat finns bifogade som bilaga 2.

8.2.2 Dokumentstudier

De myndigheter som i enkäten angivit att de har riktlinjer inom något av de aktuella områdena har ombetts sända in dokumenten till oss. Totalt har vi erhållit 30 dokument. Studierna av dessa dokument har en tudelad målsättning. Dels syftar de till att ge en överblick över det arbetet som sker och hur det dokumenteras samt till att identifiera intressanta frågeområden för efterföljande intervjuer. Dels syftar studier till att ge information exempelvis kring hur konkreta riktlinjerna och i vilken grad de är formulerade som regler. Det finns således både en beskrivande och en värderande funktion i dokumentstudierna.

Dokumentet/riktlinjerna har granskats utifrån nedanstående parametrar:

Övergripande frågeställning	Kategori
Vad omfattar policyn?	Porrsurfning
	Innehav av pornografi
	Köp av sexuella tjänster
	Besök på porrklubb
	Inledande av sexuell relation
	Porrfria hotell/ hotellrum
	Övrigt - ange vad
Vilka riktar den sig till?	Alla anställda
	Anställda under utlandstjänstgöring
	Oklart
Vilken status har dokumentet?	Kontrakt mellan arbetsgivaren och anställd
	Policy/ riktlinje
	Övrigt - ange vad

³ Respondenten har besvarat några av frågorna med inte samtliga och har därmed inte slutfört enkäten. De svar som finns används dock i analysen.

Hur konkret är dokumentet?	Bör inte/ olämpligt
	Får inte/ är förbjudet/ inte tillåtet
Övergripande frågeställning	Kategori
Redovisas möjliga sanktioner vid överträdelse?	Avbrytande av tjänstgöring
	Disciplinåtgärd
	Polisanmälan vid brott mot svensk lagstiftning
	Annan sanktion - ange vad
	Sanktioner saknas
Tydlighet	Separat policy
	Inbakat i annan "uppförandepolicy"
	Tydlig rubriksättning
	Otydlig rubriksättning
Tillgänglig för personal via hemsidan?	Ja - väl synlig
	Ja - men svår att hitta
	Nej

En sammanställning utifrån dokumentstudierna finns bifogad i bilaga 3.

8.2.3 Semi-strukturerade intervjuer

Slutligen genomfördes semi-strukturerade intervjuer med ett urval av myndigheterna. Totalt har 15 intervjuer genomförts. Intervjuerna har genomförts antingen vid ett besök eller per telefon. Intervjuerna har tagit ungefär en timme att genomföra. Intervjupersonernas roller har skiljt sig något åt beroende på vem som ansvarar för dessa frågor på myndigheten. Vi har intervjuat personalchefer, jurister och ansvariga för olika typer av policydokument. På någon myndighet har vi pratat med två personer.

Urvalet av myndigheter till intervjuerna gjordes så att samtliga departement inkluderades. Vidare ingår såväl myndigheter som har respektive som inte har uppgivit att de har riktlinjer inom de undersökta områdena.

Av tabellen nedan framgår hur många av de intervjuade myndigheterna som hade respektive inte hade olika typer av riktlinjer. Av tabellen framgår även hur många intervjuer som genomförts i form av besöksintervju respektive telefonintervju.

Riktlinjer	Har uppförandekod som omfattar: <ul style="list-style-type: none"> • Köp av sexuella tjänster vid utlandsresa • Besök på porrklubb/striptease • Inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen 	5 myndigheter
	Har riktlinjer som omfattar porrsurfning och normalt också e-post	10 myndigheter
	Tillämpar statligt ramavtal	Majoriteten (någon var osäker på vad som gällde)

Intervjumetod	Besöksintervju	4 myndigheter
	Telefonintervju	11 myndigheter

8.3 Analys och rapportering

I analysen har vi vägt samman vad som framkommit utifrån de olika datainsamlingsmetoderna. Analysen av enkätsvaren har gjorts utifrån enkla frekvensfördelningar samt korstabuleringar av olika frågor. Resultaten presenteras som diagram och tabeller. Resultaten från dokumentstudien redovisas löpande i rapporten. Dessutom finns resultaten sammanfattande en i en matris i bilaga 3. Analysen av intervjuerna redovisas såväl löpande i rapporten som under ett antal särskilda rubriker. Sammanfattningsvis kan sägas att intervjuerna har givit olika bilder av riktlinjerna, vilket också varit ett syfte utifrån att vi valde att inkludera även myndigheter som inte hade riktlinjer.

BILAGA 2 ENKÄTRESULTAT – TABELLBILAGA

Har myndigheten utlandsverksamhet/utrikes tjänsteresor?

	Procent	Antal
Ja	85%	81
Nej	15%	14
Totalt	100%	95

Hur stor andel av personalen berörs av utlandsverksamheten/utrikes tjänsteresor?

	Procent	Antal
Mer än 75%	0%	0
Mellan 50-75%	5%	4
Mellan 25-49%	23%	18
Färre än 25%	72%	57
Totalt	100%	79

Ungefär hur många dagar per år tillbringar anställda, som tjänstgör utomlands, utanför Sverige?

	Procent	Antal
1-10 dagar	59%	44
11-20 dagar	28%	21
20-50 dagar	3%	2
Mer än 50 dagar	11%	8
Totalt	100%	75

6) Har den myndighet du arbetar på etiska riktlinjer, uppförandekod, policier eller motsvarande som gäller för de anställda i samband med tjänsteresor och förrättningar?

	Procent	Antal
Ja	24%	22
Nej	74%	69
Vet ej	2%	2
Totalt	100%	93

Vilka av följande frågor behandlas i riktlinjerna? - Köp av sexuella tjänster vid utlandsresa

	Procent	Antal
Ja	10%	2
Nej	90%	18
Vet ej	0%	0
Totalt	100%	20

Vilka av följande frågor behandlas i riktlinjerna? - Besök på porrklubb/striptease

	Procent	Antal
Ja	10%	2
Nej	90%	18
Vet ej	0%	0
Totalt	100%	20

Vilka av följande frågor behandlas i riktlinjerna? - Inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen

	Procent	Antal
Ja	14%	3
Nej	86%	18
Vet ej	0%	0
Totalt	100%	21

Upprättas kontrakt eller liknande med medarbetarna utifrån det som anges i riktlinjerna?

	Procent	Antal
Ja	10%	2
Nej	81%	17
Vet ej	10%	2
Totalt	100%	21

Upprättas sådana kontrakt med alla medarbetare på myndigheten eller vissa grupper av medarbetare?

	Procent	Antal
Samtliga medarbetare omfattas	50%	1
Vissa grupper av medarbetare omfattas	50%	1
Totalt	100%	2

Hur har medarbetarna informerats om riktlinjerna? Flera svar kan anges

	Procent	Antal
Personalmöte eller liknande	52%	11
Intranätet	81%	17
Medarbetarhandbok eller liknande	10%	2
I samband med introduktion av nyanställda	38%	8
Annat sätt	14%	3
Totalt	100%	21

Följer myndigheten upp om riktlinjerna är kända bland personalen?

	Procent	Antal
Ja	48%	10
Nej	38%	8
Vet ej	14%	3
Totalt	100%	21

Följs efterlevnaden av riktlinjerna/kontrakten upp?

	Procent	Antal
Ja	38%	8
Nej	24%	5
Vet ej	38%	8
Totalt	100%	21

På vilket sätt följs riktlinjerna respektive kontrakten upp? Flera svar kan anges.

	Procent	Antal
Medarbetarsamtal	43%	3
Medarbetarenkät	29%	2
Annat sätt	57%	4
Totalt	100%	7

Innehåller riktlinjerna/ kontrakten någon form av sanktion/påföljd om en medarbetare inte skulle följa dessa

	Procent	Antal
Ja	16%	3
Nej	63%	12
Vet ej	21%	4
Totalt	100%	19

Finns inom den myndighet du arbetar på planer på att upprätta etiska riktlinjer, uppförandekod, policier eller motsvarande som gäller för de anställda i samband med tjänsteresor och förrättningar för följande områden? - Köp av sexuella tjänster utomlands

	Procent	Antal
Ja	9%	6
Nej	72%	48
Vet ej	19%	13
Totalt	100%	67

Finns inom den myndighet du arbetar på planer på att upprätta etiska riktlinjer, uppförandekod, policier eller motsvarande som gäller för de anställda i samband med tjänsteresor och förrättningar för följande områden? - Besök på porrklubb/striptease

	Procent	Antal
Ja	9%	6
Nej	72%	48
Vet ej	19%	13
Totalt	100%	67

Finns inom den myndighet du arbetar på planer på att upprätta etiska riktlinjer, uppförandekod, policier eller motsvarande för de anställda i samband med tjänsteresor och förrättningar för följande områden? -Inledande av sexuell relation med person ur lokalbefolkningen

	Procent	Antal
Ja	8%	5
Nej	72%	48
Vet ej	21%	14
Totalt	100%	67

Finns det inom myndigheten riktlinjer kring förbud mot porrsurfande på internet?

	Procent	Antal
Ja	80%	74
Nej	14%	13
Vet ej	5%	5
Totalt	100%	92

Hur medarbetarna informerats om riktlinjerna? Flera svar kan anges.

	Procent	Antal
På personalmöte eller liknande	51%	38
Intranätet	95%	70
Medarbetarhandbok	15%	11
I samband med introduktion av nyanställda	69%	51
Annat sätt, nämligen	7%	5
Totalt	100%	74

Följer myndigheten upp om riktlinjerna är kända bland personalen?

	Procent	Antal
Ja	39%	29
Nej	43%	32
Vet ej	18%	13
Totalt	100%	74

Följs efterlevnaden av riktlinjerna upp?

	Procent	Antal
Ja	59%	43
Nej	15%	11
Vej ej	26%	19
Totalt	100%	73

Innehåller riktlinjerna någon form av sanktion/påföljd om en medarbetare inte skulle följa riktlinjerna?

	Procent	Antal
Ja	56%	41
Nej	37%	27
Vet ej	7%	5
Totalt	100%	73

Finns vid myndigheten planer på att upprätta riktlinjer kring förbud mot porrsurfande på internet?

	Procent	Antal
Ja	22%	4
Nej	33%	6
Vet ej	44%	8
Totalt	100%	18

Använder sig myndigheten av det ramavtal för köp av inrikes hotelltjänster som Försvarsmakten utarbetat?

	Procent	Antal
Ja	77%	70
Nej	11%	10
Vet ej	12%	11
Totalt	100%	91

Har myndigheten upprättat egna avtal med någon resebyrå som omfattar krav på porrfria hotellrum vid köp av hotelltjänster?

	Procent	Antal
Ja	15%	14
Nej	70%	64
Vet ej	14%	13
Totalt	100%	91

Vid köp av hotelltjänster utanför avtal, finns krav på att anlita porrfria hotell eller hotell som tillhandahåller porrfria hotellrum?

	Procent	Antal
Ja	19%	15
Nej	67%	54
Vet ej	15%	12
Totalt	100%	81

**Hur har medarbetarna informerats om kraven vid hotellbokning?
Flera svar kan anges.**

	Procent	Antal
Personalmöte eller liknande	33%	20
Intranätet	75%	46
Medarbetarhandbok eller liknande	20%	12
I samband med introduktion av nyanställda	26%	16
Annat sätt	13%	8
Totalt	100%	61

Följer myndigheten upp om kraven vid hotellbokning är kända bland personalen?

	Procent	Antal
Ja	16%	11
Nej	64%	43
Vet ej	19%	13
Totalt	100%	67

Följs efterlevnaden av riktlinjerna för hotellbokning upp?

	Procent	Antal
Ja	21%	14
Nej	56%	37
Vet ej	23%	15
Totalt	100%	66

På vilket sätt följs riktlinjerna upp? Flera svar kan anges.

	Procent	Antal
Stickprovskontroll av hotellens efterlevnad av avtalen	17%	2
Påpekanden från medarbetare som anlitat hotellen	50%	6
Annat sätt, nämligen	42%	5
Totalt	100%	12

Innehåller riktlinjerna för hotellbokning någon form av sanktion/påföljd om en medarbetare inte skulle efterleva dem?

	Procent	Antal
Ja	3%	2
Nej	85%	56
Vet ej	12%	8
Totalt	100%	66

Finns det inom den myndighet du arbetar på planer på att utnyttja eller upprätta avtal med krav på porrfria hotellrum vid köp av hotelltjänster?

	Procent	Antal
Ja	13%	2
Nej	33%	5
Vet ej	53%	8
Totalt	100%	15

Har riktlinjerna i frågor som berör sexköp, porrsurfning och porrfria hotell lett till att myndigheten har haft anledning att pröva frågan om att vidta åtgärder mot någon anställd?

	Procent	Antal
Ja	14%	10
Nej	86%	62
Totalt	100%	72

Har något ärende tagits till personalnämnd?

	Procent	Antal
Ja	7%	5
Nej	84%	62
Vet ej	10%	7
Totalt	100%	74

BILAGA 3 SAMMANFATTNING GRANSKNING RIKTLINJER

Aspekt	Omfattning	Kriterie	Antal myndigheter	Kommentar
Vad omfattar policyn?	Porr surfing	Tydligt uttalat	18	
		I viss mån - kan tolkas som att dokumentet avser olika aspekter	6	
		Inte alls	6	
	Innehav av pornografi	Tydligt uttalat	7	
		I viss mån - kan tolkas som att dokumentet avser olika aspekter	3	
		Inte alls	20	
	Köp av sexuella tjänster	Tydligt uttalat	3	
		I viss mån - kan tolkas som att dokumentet avser olika aspekter	0	
		Inte alls	27	
	Besök på porrklubb	Tydligt uttalat	1	
		I viss mån - kan tolkas som att dokumentet avser olika aspekter	1	
		Inte alls	28	
	Inledande av sexuell relation	Tydligt uttalat	3	
		I viss mån - kan tolkas som att dokumentet avser olika aspekter	0	
		Inte alls	27	
Porr fria hotell/hotellrum	Tydligt uttalat	3		
	I viss mån - kan tolkas som att dokumentet avser olika aspekter	4		
	Inte alls	19	4 stycken anger tydligt i sin policy att myndigheten följer ramavtal	
	Övrigt - ange vad	4	Ex. inte tillåtet med olika former av jävsituationer, beblanda sig med organiserad brottslighet och korruption etc., besöka sidor som ger uttryck för förtryck	

I nedanstående tabell redovisas antalet myndigheter med Internetpolicy och resepolicy sammantaget, men specificeras i kommentarerna.

Aspekt	Omfattning	Antal myndigheter	Kommentar
Vilka riktar den sig till?	Alla anställda	21	Gäller främst Internetpolicy för de myndigheter som har sådana
	Anställda under utlandstjänstgöring	3	Gäller enbart myndigheter med tydliga utrikesuppdrag
	Oklart	7	Gäller främst resepolicy
Vilken status har dokumentet?	Kontrakt mellan arbetsgivaren och anställd	3	Gäller främst resepolicy
	Policy/ riktlinje	26	
	Övrigt - ange vad	1	Hänvisar till svensk lagstiftning i resepolicy
Hur konkret är dokumentet?	Bör inte/ olämpligt	11	
	Får inte/ är förbjudet/ inte tillåtet	22	
Tydlighet?	Separat policy	3	Gäller uteslutande resepolicyer för utlandstjänstgöring
	Inbakat i annan "uppförandepolicy"	26	
	Tydlig rubriksättning	1	
	Otydlig rubriksättning	20	
Redovisas möjliga sanktioner vid överträdelse?	Avbrytande av tjänstgöring	3	
	Disciplinåtgärd	6	
	Polisanmälan vid brott mot svensk lagstiftning	1	
	Annan sanktion - ange vad	4	Kontroller genomförs, IT följer upp, avstängning från nätverket, utreds av personalansvarsnämnd, arbetsgivaren tar upp varje enskilt fall
	Sanktioner saknas	21	
Tillgänglig för personal via hemsidan?	Ja - väl synlig	3	
	Ja - men svår att hitta	0	
	Nej	27	