

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2012:12**

# Ventetid – et spørsmål om tillit

En evaluering av statens karantenerregelverk

# Norges offentlige utredninger 2012

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Til barnas beste.  
*Kunnskapsdepartementet.*
2. Utenfor og innenfor.  
*Utenriksdepartementet.*
3. Fripoliser og kapitalkrav.  
*Finansdepartementet.*
4. Trygg hjemme.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
5. Bedre beskyttelse av barns utvikling.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
6. Arbeidsrettede tiltak.  
*Arbeidsdepartementet.*
7. Mer effektiv konkurranselov.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
8. Ny utdanning for nye utfordringer.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
9. Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø.  
*Olje- og energidepartementet.*
10. Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
11. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012.  
*Arbeidsdepartementet.*
12. Ventetid – et spørsmål om tillit.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2012: 12**

# Ventetid – et spørsmål om tillit

En evaluering av statens karantenerregelverk

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. oktober 2011  
Avgitt til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 27. juni 2012

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1144-4

---

07 Xpress AS

## Til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Ved kongelig resolusjon 24. oktober 2011 ble det oppnevnt et utvalg til å evaluere statens karanteneregler. Utvalget skal gjennomgå erfaringene med retningslinjene knyttet til karantene og saksforbud, og utvalget skal vurdere om de aktuelle karantenereglene har virket etter sin hensikt. På denne bakgrunn skal utvalget til slutt vurdere behovet for endringer i regelverket.

Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Utredningen er enstemmig hvor ikke annet fremgår.

Oslo, 27. juni 2012

Inge Lorange Backer  
(leder)

Åse Gunhild Woie Duesund

Inger S. Enger

Lars Erik Flatø

Gunnar Kvasheim

Åge R. Rosnes

Liv Røssland

Kjell Arne Røvik

Thorhild Widvey

Øyvind Østerud

Eli Aasheim

---

Erling Thormod Narum  
(sekretariatsleder)

Nina Therese Evensen  
Didrik Tårnesvik

## Innhold

0	<b>Sammendrag</b> .....	9					
1	<b>Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid</b> .....	14		4.5.3	Canada .....	35	
1.1	Utvalgets oppnevning og sammensetning .....	14		4.6	USA .....	35	
1.2	Utvalgets mandat .....	15		4.7	Internasjonale organisasjoner .....	36	
1.3	Enkelte spørsmål om forståelsen av mandatet .....	16		4.7.1	Europarådet .....	36	
1.4	Utvalgets arbeid .....	16		4.7.2	OECD .....	37	
2	<b>Overganger, rekruttering og oppgaver i statsforvaltningen under regjeringens ledelse</b> .....	18		<b>5</b>	<b>Andre regler som tjener beslektede formål som karantenerregelverket</b> .....	38	
2.1	Karantenerregelverket og forskjellige former for overgang ...	18		5.1	Innledning .....	38	
2.2	Rekruttering i norsk politikk og statsforvaltning .....	19		5.2	Før overgang .....	38	
2.3	Statsforvaltningens oppgaver og kontaktflate .....	20		5.2.1	Oversikt .....	38	
2.4	Folks tillit til demokratiet, politiske institusjoner og politikere .....	20		5.2.2	Taushetsplikt .....	38	
3	<b>Hovedformål bak regelverket om karantene og saksforbud</b> ...	21		5.2.3	Lojalitetsplikt .....	39	
3.1	Innledning .....	21		5.2.4	Regler om inhabilitet .....	39	
3.2	Oversikt over hovedformålene .....	21		5.2.5	Andre saksbehandlingsregler og saklighetskrav til forvaltningen ...	40	
3.3	Mothensyn mot begrensninger ved overgang til ny stilling .....	23		5.2.6	Arbeidsgiverens/overordnetes styringsrett mht. arbeidsoppgaver mv. ....	41	
3.4	Avveiningen av hensyn og mothensyn .....	23		5.2.7	Straffebestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel .	42	
4	<b>Oversikt over en del lands regler for overgang til stilling utenfor forvaltningen</b> .....	25		5.3	Etter overgang .....	43	
4.1	Innledning .....	25		5.3.1	Innledning .....	43	
4.2	Nærmere om innhenting av utenlandske erfaringer .....	25		5.3.2	Fortsatt taushetsplikt og lojalitetsplikt? .....	43	
4.3	De nordiske landene .....	26		5.3.3	Registrering av lobby- og kontaktvirksomhet .....	44	
4.3.1	Sverige .....	26		5.3.4	Krav til ny arbeidsgiver? .....	45	
4.3.2	Danmark .....	27		5.4	Etiske normer .....	45	
4.3.3	Finland .....	27		5.4.1	Innledning .....	45	
4.3.4	Island .....	29		5.4.2	Etiske retningslinjer for statstjenesten .....	46	
4.4	Kontinentaleuropeiske land .....	29		5.4.3	Etiske retningslinjer for særskilte virksomheter eller sektorer i statsforvaltningen .....	46	
4.4.1	Nederland .....	29		<b>6</b>	<b>Konkurranseforbud i privat sektor</b> .....	48	
4.4.2	Tyskland .....	30		6.1	Det lovmessige utgangspunkt for avtaler om konkurranseforbud ...	48	
4.4.3	Frankrike .....	30		6.2	Arbeidsdepartementets høringsforslag om regulering av konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler .....	49	
4.5	Storbritannia og enkelte samveldeland .....	30		6.3	Eksempel på regulering i privat sektor .....	51	
4.5.1	Storbritannia .....	30		<b>7</b>	<b>Overgang fra politisk stilling i departementene til stilling utenfor statsforvaltningen</b> .....	52	
4.5.2	Australia .....	34		7.1	Gjeldende regelverk .....	52	

7.1.1	Innledning .....	52	8.3.2	Hvilke departementstillinger bør det kunne gjelde en ventetid (karantene) for? .....	77
7.1.2	Generelt om regelverkets betydning .....	53	8.3.3	Hvem bør treffe enkeltavgjørelser ved slike overganger? .....	78
7.1.3	Hvilke overganger gjelder regelverket for? .....	53	8.3.4	Virkningen av ventetid .....	78
7.1.4	Når kan det ilegges karantene eller saksforbud? .....	54	8.3.5	Varigheten av ventetid .....	78
7.1.5	Virkningen av karantene og saksforbud .....	55	8.3.6	Arbeidsoppgaver i departements- stillingen – saksforbud .....	79
7.1.6	Varslingsplikt om planlagt overgang .....	56	8.3.7	Bør reglene også gjelde ved overgang til statsstillinger utenfor departementene? .....	79
7.1.7	Karanteneutvalget og saksbehandlingen der .....	56			
7.1.8	Kompensasjon for utsatt tiltredelse i ny stilling mv. ....	57	<b>9</b>	<b>Overgang fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen</b> .....	80
7.1.9	Brudd på karantene, saksforbud eller varslingsplikt .....	58	9.1	Gjeldende regelverk .....	80
7.2	Praksis om karantene og saksforbud .....	58	9.1.1	Innledning .....	80
7.2.1	Innhenting av praksis .....	58	9.1.2	Generelt om regelverkets betydning .....	80
7.2.2	Nærmere om Karanteneutvalgets praksis .....	58	9.1.3	Hvilke forvaltningsorganer gjelder retningslinjene for? .....	80
7.3	Utvalgets vurderinger av praksis og retningslinjene .....	64	9.1.4	For hvilke stillinger kan det fastsettes karantene eller saksforbud? .....	81
7.3.1	Generelt om gjeldende retnings- linjer og Karanteneutvalgets praktisering .....	64	9.1.5	Innholdet i vilkår om karantene/ saksforbud .....	82
7.3.2	Hvem bør treffe avgjørelser knyttet til overgangen? .....	65	9.1.6	Varslingsplikt om påtenkt overgang .....	82
7.3.3	Hva slags begrensninger bør kunne settes ved overgang fra politisk stilling? .....	66	9.1.7	Konkrete fritak for karantene eller saksforbud .....	82
<b>8</b>	<b>Overgang fra politisk ledelse til departementstilling</b> .....	74	9.1.8	Virkninger i oppsigelsestiden av fremtidig overgang .....	83
8.1	Gjeldende regelverk .....	74	9.1.9	Kompensasjon for utsatt tiltredelse i ny stilling mv. ....	83
8.1.1	Innledning .....	74	9.1.10	Brudd på karantene, saksforbud eller meldeplikt .....	84
8.1.2	Generelt om regelverket og dets rettslige betydning .....	74	9.2	Praksis om karantene eller saksforbud .....	84
8.1.3	Hvilke stillinger gjelder retningslinjene for? .....	74	9.2.1	Innhenting av praksis .....	84
8.1.4	Hvilke overganger gjelder retningslinjene for? .....	75	9.2.2	Praksis i departementene .....	84
8.1.5	Omfanget av karantene og saksforbud ved overgang .....	75	9.2.3	Praksis i statsforvaltningen for øvrig .....	92
8.1.6	Fastsetting av karantene .....	75	9.3	Utvalgets vurdering av praksis og retningslinjene .....	96
8.1.7	Fritak for karantene .....	75	9.3.1	Forskjeller i praktiseringen .....	96
8.1.8	Virkninger i karanteneprosessen ...	76	9.3.2	Bør det være adgang til karantene eller saksforbud ved overgang fra embets- eller tjenestemanns- stillinger? .....	98
8.2	Praksis .....	76	9.3.3	Bør ventetid (karantene)/ saksforbud bygge på den enkelte tilsetningsavtale/vedtak eller følge av generelle regler? .....	98
8.2.1	Innhenting av praksis .....	76			
8.2.2	Praksis i departementene .....	76			
8.3	Utvalgets vurderinger av praksis og retningslinjene .....	76			
8.3.1	Generelt .....	76			

9.3.4	Hvilke overganger bør kunne gi grunnlag for ventetid eller saksforbud? .....	98	12.3	Lovstrukturen .....	115
9.3.5	Innholdet av ventetid eller saksforbud .....	99	12.4	Utvalgets lovutkast .....	115
9.3.6	Lengstetid for ventetid eller saksforbud. Kompensasjon .....	100	<b>13</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>120</b>
9.3.7	Saksbehandlingsspørsmål ved den enkelte overgang .....	100	13.1	Politikere som går over til stilling utenfor statsforvaltningen..	120
<b>10</b>	<b>Særskilt om lobbyvirksomhet ..</b>	<b>102</b>	13.1.1	Økonomiske konsekvenser .....	120
10.1	Hva er lobbyvirksomhet? Hvilket omfang har den? .....	102	13.1.2	Saksbehandlingen – administrative konsekvenser .....	120
10.2	Hvordan bør lobbyvirksomhet vurderes? .....	103	13.2	Overgang fra politisk stilling til departementsstilling .....	120
10.3	Flertallets forslag .....	106	13.3	Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn .....	121
10.4	Mindretallets forslag .....	108	<b>Vedlegg</b>		
<b>11</b>	<b>Kontroll og reaksjoner mot overtredelser .....</b>	<b>110</b>	1	Retningslinjer for informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen .....	122
11.1	Gjeldende regelverk .....	110	2	Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling .....	124
11.2	Etterlevelsen i praksis .....	110	3	Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn .....	125
11.3	Utvalgets vurderinger .....	111	4	Avgjørelser fra Karanteneutvalget	127
<b>12</b>	<b>Behov for regelreform .....</b>	<b>113</b>			
12.1	Hvilke behov er det for regelreform? .....	113			
12.2	Bør regler gis som lov, forskrift eller instruks? .....	113			
12.2.1	Tidligere vurderinger .....	113			
12.2.2	Utvalgets vurderinger .....	114			



## Kapittel 0

### Sammendrag

Etter forslag fra Stortingets presidentskap vedtok Stortinget 11. mars 2010: «*Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene med regjeringens karanteneregler og fremlegge saken for Stortinget på egnet måte.*»

På denne bakgrunn ble det ved kgl. res. 24. oktober 2011 oppnevnt et utvalg til å gå gjennom erfaringene med statens karantenerregelverk, bestående av i alt tre sett med retningslinjer. Utvalget har bestått av i alt 11 medlemmer, og har vært ledet av professor Inge Lorange Backer.

Utvalget fikk i oppgave å gjennomgå erfaringene med retningslinjene knyttet til karantene og saksforbud i de tre settene med retningslinjer; ett for politikere som går over til stilling utenfor statsforvaltningen, ett for politikere som går til stilling i departementene, og ett for embets- og tjenestemenn som går til stilling utenfor statsforvaltningen.

Utvalgets utredning ble fremlagt for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 27. juni 2012.

#### **Hovedformålene med regelverket om karantene og saksforbud**

Regelverkets primære mål er å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet. En slik tillit blir påvirket av mange forhold, og forskjellige former for overganger kan tenkes å påvirke tilliten på forskjellige måter. Overganger til privat sektor kan også være med på å utbre kunnskap om det politiske system og statsforvaltningen og på den måten fremme tillit. Behovet for å beskytte intern informasjon i statsforvaltningen og andre virksomheters forretningshemmeligheter som statsforvaltningen får tilgang til, er et sentralt punkt for å ivareta og styrke tilliten til statlig forvaltning.

For å oppnå dette er det ikke nok at politikere og embetsverk faktisk følger spillereglene, det må også synes at de gjør det. Åpenhet og gjennomsiktighet er derfor også en viktig forutsetning for tillit.

En ytterligere forutsetning for befolkningens tillit er å sikre at embetsverket fungerer partipolitisk uavhengig og nøytralt, noe som bl.a. i St.meld nr. 11 (2000-2001) og Innst. S. nr. 175 (2000-2001) er ansett som en grunnleggende forutsetning for det norske parlamentariske demokratiet.

Før overgang til ny stilling kan utsiktene til en overgang – eller til å skape muligheter for en bestemt overgang – tenkes å påvirke vedkommende til å treffe avgjørelser som i sitt innhold eller sin begrunnelse kan oppfattes som gunstige sett for den nye arbeidsgiveren. Etter en overgang blir det spørsmål om kunnskap, innsikt og kontaktnett som vedkommende har fått i sin stilling i statsforvaltningen kan utnyttes til fordel for den nye arbeidsgiveren på en uakseptabel måte.

Helt konkret skal karantenerregelverket sørge for at vedkommende i en periode etter fratredelsen ikke får tiltre en ny stilling eller virksomhet, eller behandle visse saker i en ny stilling eller virksomhet.

#### **Hensyn som taler mot begrensninger ved overgang til ny stilling**

De viktigste mothensynene handler om den enkeltes frihet til å søke arbeid, mobilitet og arbeidsgivers mulighet til å rekruttere nødvendig arbeidskraft. En klausul i arbeidskontrakten om ventetid og saksforbud kan for den enkelte innebære en stor ulempe i valg av arbeid eller være et hinder for å få en stilling som vedkommende er særlig godt kvalifisert for. Slike restriksjoner kan også medføre en slags «innlåsing» i stillingen ved at vedkommende mot sitt ønske blir værende i en stilling.

Når de særlige kvalifikasjonene er opparbeidet gjennom erfaring i en stilling i statsforvaltningen, blir det også et spørsmål hvor mye vekt man skal legge på hensynet til den enkelte. Det er ikke et eget formål ved tilsetting i statsforvaltningen å bedre kvalifikasjonene for tilsetting i privat sektor. På den annen side vil generell innsikt i offentlig forvaltning kunne være relevant ved tilsetting i

privat sektor. Arbeid i politiske og høyere stillinger i offentlig sektor kan gi lederkompetanse og administrativ kompetanse. Etter omstendighetene kan både enkelte politiske stillinger og stillinger i embetsverket gi en klar realkompetanse på fagområdet, og rent faktisk er det en ganske betydelig overgang fra statsforvaltningen til privat sektor, særlig blant yngre arbeidstakere.

Hensynet til rekruttering og mobilitet knytter seg også til et generelt ønske om utveksling av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. For avgjørelser i offentlig sektor og for samfunnet som helhet kan det være nyttig at rådgivere og beslutningstakere i offentlig sektor også har erfaring fra og innsikt i privat sektor. At beslutningstakere i privat sektor har kjennskap til og erfaring fra offentlig sektor, kan være med på å skape større forståelse for offentlige beslutningsprosesser og for avgjørelser som treffes i det offentlige, og lette tilpasningen mellom privat og offentlig sektor.

Betenkelighetene ved en overgang avhenger av stillingenes karakter, og særlig arbeidsoppgaver og beslutningsmyndighet er viktig her. Disse betenkelighetene øker ved overgang til virksomheter som er i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til vedkommendes tidligere statlige arbeidsgiver. I forhandlingssammenheng kan en overgang som gir mulighet for at forhandlingsmotparten får intern informasjon, gjøre det vanskeligere å vareta statens interesser i forhandlingene. Med tanke på konsesjonstildeling kan overgang skape grobunn for mistanke om ubegrunnet forskjellsbehandling av en søker eller konkurransevidning der flere konkurrerer om løyve. Før overgangen preg av «sidebytte», kan det utad oppstå mistanke om at det er skjedd et «bytte av tjenester» som innebærer at vedkommende i sin stilling i statsforvaltningen har tatt utilbørlig hensyn til sin nye arbeidsgivers eller tjenestemottakers interesser.

Det er viktig at balansepunktet ligger slik at det fører til løsninger som har bred aksept blant folk. Fordi det dreier seg om dilemmaer som består i avveining av kryssende hensyn, er det grunn til å regne med at det kan være delte oppfatninger om balansepunktet.

### Utvalgets vurderinger når det gjelder politiske stillinger

Etter *utvalgets* mening har Karanteneutvalget stort sett utviklet en hensiktsmessig praksis innenfor de rammer som gjeldende retningslinjer setter. På enkelte punkter har praksis endret seg

noe etter hvert på grunnlag av erfaringer som Karanteneutvalget har gjort. *Utvalget* regner med at større allmenn oppmerksomhet om spørsmålene har medvirket til dette.

Noen spørsmål ser ut til å ha voldt større vansker. Det gjelder særlig for overgang til kommunikasjonsbransjen og overgang fra stilling som statssekretær ved Statsministerens kontor. Her kan praksis virke inkonsekvent, og overgang til kommunikasjonsbransjen ble behandlet mildt sammenlignet med overgang til interesseorganisasjoner med samfunnskontakt som arbeidsoppgave. *Utvalget* oppfatter det imidlertid slik at Karanteneutvalget senhøstes 2009 foretok en innstramming som har ført til en mer konsekvent og strengere praksis, og er enig i denne omleggingen.

Det har også voldt visse problemer for Karanteneutvalget å utforme omfanget av saksforbud.

*Utvalget* ser det som vesentlig at de begrensninger som kan settes, er av en slik art at de er egnet til å nå de formål som ligger bak ordningen. Begrensningene må samtidig være slik at de ikke hindrer yrkesaktivitet etter en politisk stilling eller vesentlig hemmer rekrutteringen til politiske stillinger. Man må her ha for øye at det i praksis kan oppleves som vanskelig å være arbeidssøkende – iallfall åpent arbeidssøkende – for en politiker i posisjon.

*Utvalget* mener at begrensningene – som nå – bør knytte seg til bestemte stillinger utenfor statsforvaltningen som det er aktuelt for politikeren å tiltre.

### Utvalgets forslag for overgang fra politisk stilling til stilling utenfor forvaltningen.

*Varigheten av ventetid (karantene) og saksforbud.* *Utvalgets flertall* mener at dagens maksimalrammer for karantene (ventetid etter utvalgets forslag) og saksforbud bør videreføres. I dag kan det ilegges inntil seks måneders karantene. Utover dette kan det ilegges et saksforbud på ytterligere seks måneder, til sammen ett år. Dersom det kun ilegges et saksforbud, kan dette ha en varighet på inntil ett år.

Et *mindretall* går inn for at det også for ventetid skal gjelde en lengstetid på inntil ett år.

*Kompensasjon for ventetid (karantene).* Mindretallet, som foreslår en lengstetid for ventetid på inntil ett år, foreslår at kompensasjonen ut over seks måneder bare skal gis med inntil 50 % av lønnen i den politiske stillingen, og at det blir opp til det uavhengige organet å avgjøre om slik kompensasjon skal gis.

Et samlet *utvalg* går inn for at politikeren bør gi varsel til det uavhengige organet om alle overganger som faller inn under reglene, dvs. varslingsplikt for alle overganger til ny stilling.

*Utvalget* mener at en vurdering av overgang til stilling utenfor statsforvaltningen som utgangspunkt må gjøres konkret, i lys av den stilling eller aktivitet det er tale om å tiltre, og den stilling som vedkommende fratrer.

*Utvalget* går inn for at avgjørelsen – som nå – skal treffes av et uavhengig organ. *Utvalget* foreslår at det gis uttrykkelige regler om organiseringen av det uavhengige organet som utvalget foreslår å kalle Ventetidsutvalget. Etter *utvalgets* mening bør medlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd. *Utvalget* antar at Ventetidsutvalget – som nå – passende kan bestå av fem medlemmer som bør oppnevnes for fire år med mulighet for én gjenoppnevning. Sammensetningen bør reflektere en balanse av medlemmer med erfaring fra politiske stillinger og medlemmer uten slik erfaring. Det har verdi at noen av medlemmene har første hånds kjennskap til politisk arbeid i regjeringsapparatet, og det bør være mulighet for å sikre en viss partipolitisk bredde. Samtidig er det viktig at noen medlemmer ikke har en slik bakgrunn for å kunne gi helt uavhengige innspill til Ventetidsutvalgets vurdering. Utvalget foreslår å regelfeste at to eller tre av medlemmene skal ha innehatt en stilling som statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, men ikke i de siste to årene før oppnevningen, og at to eller tre av medlemmene ikke skal ha erfaring fra en slik politisk stilling. To – men ikke flere enn tre – av medlemmene bør være jurister.

### **Utvalgets forslag for overgang fra politisk stilling til departementsstilling**

Ved overgang fra politisk stilling til høyere departementsstillinger setter gjeldende retningslinjer den automatiske karantenen til seks måneder ved gjeninntreden i samme departement, og til tre måneder ved overgang til stilling i et annet departement. *Utvalget* foreslår her ingen endringer.

### **Utvalgets vurderinger og forslag vedrørende overgang for embets- og tjenestemenn til stilling utenfor statsforvaltningen**

*Utvalget* konstaterer at det er betydelige variasjoner både i departementene og i statsforvaltningen ellers når det gjelder å sikre en mulighet for å ilegge karantene eller saksforbud ved overgang fra en statsstilling til en stilling utenfor statsfor-

valtningen. Utvalget mener at det både for høyere og enkelte andre stillinger kan være behov for å sikre en slik mulighet for å unngå at overgang til stillinger utenfor kan virke negativt for tilliten til statsforvaltningen, men ser det samtidig som verdifullt at det skjer en utveksling av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor.

*Utvalget* mener at adgangen til ventetid eller saksforbud ved overgang bør begrenses til visse stillinger, og ikke gjelde generelt for alle stillinger i departementene eller statsforvaltningen for øvrig. Det er vanlig med overgang fra saksbehandlerstillinger i statsforvaltningen til stillinger utenfor statsforvaltningen, særlig for enkelte yrkesgrupper som jurister. En helt alminnelig regel om ventetid eller saksforbud ville etter *utvalgets* syn medføre unødige administrative kostnader, kunne hemme rekrutteringen til statsforvaltningen og unødig motvirke erfaringsutveksling mellom offentlig og privat sektor ved overgang fra stillinger i statsforvaltningen.

I *departementene* er adgangen til å ilegge ventetid eller saksforbud mest aktuell for de øverste administrative stillingene – departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonsjefer. Disse stillingene har et overordnet ansvar, gjennomgående nær kontakt med den politiske ledelsen og deltar gjerne i diskusjoner om departementets overordnede strategi. Stillingene kan også medføre en betydelig autoritet innad i statsforvaltningen med bred kontaktflate. I enkelte tilfeller kan en påtenkt overgang reise spørsmål om tilliten til forvaltningens uhildethet, fordi stillingsinnehaveren har stått sentralt ved avgjørelser som legger til rette for virksomhet som den nye stillingen hører til, eller kan sies å ha utformet rammevilkårene for den nye stillingen. *Utvalget* foreslår derfor en generell adgang til å fastsette en ventetid eller et saksforbud ved en aktuell overgang fra en stilling som *departementsråd, assisterende departementsråd eller ekspedisjonssjef* i et departement. Når en fratredelse blir aktuell, kan det etter utvalgets forslag skje en konkret vurdering av om den aktuelle overgangen tilsier ventetid eller saksforbud. Forslaget bør gjennomføres også for dem som allerede er utnevnt, uten hensyn til om de allerede har fått et slikt vilkår ved utnevningen eller i lederlønnsavtalen.

For *andre departementsstillinger* foreslår utvalget at det i tilsettingsavtalen kan tas forbehold (vilkår) om å fastsette ventetid eller saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Det vil være mest aktuelt dersom departementsstillingen har et selvstendig ansvar (ledelsesansvar) på sitt ansvarsområde. Forslaget tar først og

fremst sikte på overgang til stillinger i den bransje som stillingsinnehaveren i departementet har hatt til formål å regulere eller kontrahere med. Det kan også være aktuelt å sette et slikt vilkår for informasjonssjef (kommunikasjonssjef) med sikte på overgang til stillinger som kan dra nytte av den interne eller strategiske kunnskap som departementsstillingen kan ha gitt. Som en sikkerhetsventil foreslår *utvalget* at det også uten forbehold i tilsetningsavtalen skal være adgang til å pålegge ventetid eller saksforbud ved en overgang dersom tungtveiende grunner tilsier at det trengs for å sikre allmennhetens tillit til offentlig forvaltning. Denne sikkerhetsventilen bør kunne brukes også overfor dem som allerede er ansatt, og etter *utvalgets* mening vil det ikke komme i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

For *direktorater* og andre *underordnede organer i sentralforvaltningen* kan en generell regel etter *utvalgets* syn bare være aktuell for forvaltningsorganets leder (direktør). Andre ansatte kan likevel ha en slik avgjørelsesmyndighet og saksinnsikt at forvaltningsorganet bør ha adgang til å stille krav ved tilsettingen om en viss ventetid eller saksforbud, først og fremst med sikte på overgang til stillinger i en bransje som forvaltningsorganet regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller kontraherer med.

Etter gjeldende regler kan det tas forbehold ved utnevning eller tilsetting om å ilegge en embets- eller tjenestemann ventetid for inntil seks måneder og saksforbud for ytterligere seks måneder, til sammen maksimalt ett år. Et saksforbud alene kan vare inntil ett år. *Utvalget* foreslår ingen endringer i lengstetiden.

### Utvalgets vurderinger når det gjelder lobbyvirksomhet

I en ny stilling utenfor statsforvaltningen blir muligheten for å gjøre bruk av kunnskap ervervet i forvaltningen rettslig sett begrenset av reglene om taushetsplikt. Derimot er det ingen alminnelige regler som hindrer kontakt med tidligere kolleger eller beslutningstakere i statsforvaltningen for å fremme interessene til en ny oppdragsgiver utenfor forvaltningen. En avgjørelse om ventetid – eventuelt saksforbud – kan være til hinder for det i en viss periode.

En systematisk oppsøkende kontaktevirkosomhet for å påvirke en beslutningsprosess til fordel for bestemte interesser blir ofte betegnet som *lobbyvirksomhet*. Påvirkning av offentlige beslutningsprosesser kan skje på mange forskjellige måter, både direkte og indirekte, åpent og mer

lukket. Det er neppe hensiktsmessig å bruke begrepet lobbyvirksomhet om alle former for slik påvirkning. Men utvalget erkjenner at det kan være delte meninger om hvor grensen bør trekkes, og det kan være en glidende overgang mellom lobbying og andre former for påvirkning.

Iblant blir det reist innvendinger mot lobbyvirksomhet fordi den kan ha trekk som skiller den fra andre former for påvirkning av beslutningsprosessen, som antas å være mer legitime. Slike trekk kan være at lobbyvirksomheten gir noen en særlig tilgang til beslutningstakere som ikke andre berørte har eller klarer å skaffe seg, at den skjer på et særlig kritisk eller sent stadium i beslutningsprosessen, og at det som fremføres, ikke er tilgjengelig for kommentar fra motstående interesser.

Det kan også reises innvendinger mot at tidligere politikere eller tjenestemenn deltar i lobbyvirksomhet overfor forvaltningen, iallfall kort tid etter overgang fra en stilling i statsforvaltningen.

Det er særlig tre forhold som kan gi grunnlag for slike innvendinger: at vedkommende kan ha kunnskap om den aktuelle saken, at vedkommende representerer en motsatt mening eller interesse av den som han eller hun ble forbundet med i sin stilling i forvaltningen, og at den tidligere autoritet og det kontaktnett som vedkommende hadde i sin tidligere stilling, kan gi grunnlag for antakelser om en særlig påvirkningskraft.

*Utvalget* mener for sin del at åpenhet om lobbyvirksomhet kan ivareta noen av de behov som kan gi grunn til å ha regler om ventetid og saksforbud ved overgang til ny stilling. Et lobbyregister vil være ett middel til å fremme en slik åpenhet. De forslag om lobbyregister som hittil har vært fremsatt, ville dekke langt mer enn tilfellene av overgang fra statsforvaltningen til virksomhet utenfor. Utvalget fastslår imidlertid at det ligger utenfor mandatet å fremme noe forslag om lobbyregister.

### Utvalgets forslag når det gjelder lobbyvirksomhet

*Utvalgets flertall* mener at vurderingene av lobbyvirksomheten tilsier begrensninger på lobbyvirksomhet etter overgang. Flertallet foreslår at tidsbegrenset forbud mot å drive lobbyvirksomhet for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere og for de øverste ledere i statsforvaltningen, dvs. departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og direktoratsleder. Kjernen i forbudet bør være lobbyvirksomhet i form av direkte kontakt overfor regjeringen og departe-

mentene fra en avgått politiker. For embetsverket bør lobbyforbudet rette seg mot eget departement og underliggende virksomheter. Som hovedregel bør forbudet vare i ett år regnet fra avgangen fra stilling i departementet eller direktoratet. For statsråder foreslår flertallet en varighet på to år.

*Mindretallet* mener at det med utvalgets syn på ventetid og saksforbud ikke er grunn til å foreslå særskilte regler om lobbyvirksomhet, og går derfor imot flertallets forslag om et tidsbegrenset forbud mot lobbyvirksomhet.

### **Håndheving og reaksjoner mot brudd på reglene**

*Utvalget* foreslår regler som kan bidra til at ventetid og saksforbud blir etterlevd. Ved brudd på ventetid eller saksforbud kan det kreves at ved-

kommende fratrer stillingen eller opphører med virksomheten, uten at den nye arbeidsgiveren eller kontraktsparten kan motsette seg det. Utvalget foreslår en regel om tvangsmulkt for å sikre gjennomføringen av dette, og at fordeler som en tidligere politiker eller tjenestemann har hatt av å bryte vedtak om ventetid eller tvangsmulkt, uten videre skal tilfalle statskassen. *Utvalget* foreslår at dette kommer i stedet for konvensjonalbot ved overtredelse.

### **Utforming av regelverk**

*Utvalget* foreslår at de nå gjeldende retningslinjene blir erstattet med et nytt regelverk. Utvalget tilrår at reglene blir lovfestet, og har utformet et utkast til slike lovbestemmelser.

## Kapittel 1

# Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

### 1.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

På bakgrunn av et representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borg-hild Tenden om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet (Dokument 8:14 S (2009-2010), la Stortingets presidentskap i Innst. 179 S (2009-2010) frem forslag om at «Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene med regjerin-gens karantenerregler og fremlegge saken for Stortinget på egnet måte.» Forslaget ble vedtatt av Stortinget 11. mars 2010 som vedtak 206 (2009-2010). *Utvalget* er oppnevnt på denne bakgrunn.

*Utvalget* ble oppnevnt ved kgl. res. 24. oktober 2011 med 11 medlemmer. Syv av medlemmene representerer de forskjellige politiske partier på Stortinget, mens de øvrige fire medlemmer repre-senterer juridisk eller statsvitenskapelig sakkyn-dighet.

Sammensetningen har vært:

- Leder: Inge Lorange Backer, professor, Oslo
- Åse Gunhild Woie Duesund (KrF), pensjonist, Grimstad
- Inger S. Enger (Sp), rektor, Gausdal
- Lars Erik Flatø (Ap), adm. direktør, Oslo
- Gunnar Kvassheim (V), ansvarlig redaktør, Egersund
- Åge R. Rosnes (SV), undervisningssjef, Askøy
- Liv Røssland (FrP), byråd, Bergen
- Kjell Arne Røvik, professor, Tromsø
- Thorhild Widvey (H), styremedlem,<sup>1</sup> Oslo
- Øyvind Østerud, professor, Oslo
- Eli Aasheim, advokat, Oslo

I oppnevningen av utvalget var det et kriterium at hvert av de politiske partiene som er representert på Stortinget, skulle delta med en representant.

De politiske partienes representanter har føl-gende politisk bakgrunn:

- Kristelig Folkepartis representant, Åse Gunhild Woie Duesund, har bakgrunn som stortingsrepresentant for Aust-Agder i tre peri-oder (1997 – 2009).
- Senterpartiets representant, Inger S. Enger, har bakgrunn som stortingsrepresentant for Oppland i to perioder (2001 – 2009).
- Arbeiderpartiets representant, Lars Erik Flatø, har vært politisk rådgiver/statssekretær i Sosial- og helsedepartementet (1996/1997 og 2000/2001), og statssekretær ved Statsministe-rens kontor (2005/2006).
- Venstres representant, Gunnar Kvassheim, har vært statssekretær ved Statsministerens kontor (2001 – 2005) og stortingsrepresentant for Rogaland i to perioder (1997 – 2001 og 2005 – 2009).
- Sosialistisk Venstrepartis representant, Åge R. Rosnes, har vært statssekretær i Kunnskaps-departementet (2005/2006).
- Fremskrittpartiets representant, Liv Røssland, er byråd for finans, eiendom og eierskap i Bergen kommune. Hun har vært medlem av Bergen bystyre siden 1991.
- Høyres representant, Thorhild Widvey, har vært statsråd i Olje- og energidepartementet (2004/2005), og før dette statssekretær i Fiskeridepartementet (2002/2003) og Uten-riksdepartementet (2003/2004). Hun har også bakgrunn som stortingsrepresentant for Rogaland i to perioder (1989 – 1997).

Tre av de nevnte politikerne har fått behandlet saker i Karanteneutvalget. Dette gjelder Åge R. Rosnes, Lars Erik Flatø og Thorhild Widvey. Både Flatø og Widvey har blitt ilagt karantene.

*Utvalget* har hatt et fast sekretariat knyttet til Fornyrings-, administrasjons- og kirkedeparte-mentet. Sekretariatet har bestått av:

- Erling Thormod Narum, underdirektør, (sekretariatsleder)
- Nina Therese Evensen, rådgiver
- Didrik Tårnesvik, rådgiver

<sup>1</sup> Thorhild Widvey er styremedlem i ulike selskaper listet på Oslo Børs, samt aksjeselskaper i privat og offentlig eie.

## 1.2 Utvalgets mandat

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

### «Bakgrunn

Stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden satte 3. november 2009 frem forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og ved Statsministerens kontor. I Innst. 179 S (2009-2010) la Stortingets presidentskap frem forslag om at Representantforslag 8:14 S (2009-2010) fra Trine Skei Grande og Borghild Tenden ikke ble bifalt. Presidentskapet fremmet samtidig følgende forslag, som ble bifalt: «*Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene med regjeringens karantenereregler og fremlegge saken for Stortinget på egnet måte.*»

Regjeringen har funnet det mest hensiktsmessig at en slik gjennomgang av erfaringene knyttet til regjeringens karantenereregler foretas av et bredt sammensatt utvalg, for å sikre et omforent og robust regelverk som har tilslutning fra et samlet politisk miljø.

### Regjeringens karantenereregler

Regjeringens karantenereregler består av tre sett med retningslinjer, som ble iverksatt av regjeringen i 2005:

#### 1) *Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling*

Disse reglene blir aktuelle for eksempel der en embetsmann i departementet utnevnes til statssekretær, for deretter å returnere til en stilling i departementet. Det er det enkelte fagdepartement som er ansvarlig for å følge retningslinjene innenfor sitt forvaltningsområde.

#### 2) *Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen*

Reglene gjelder for alle embets- og tjenestemenn. Det er den enkelte arbeidsgiver som beslutter karantene og/eller saksforbud, forutsatt at det er tatt inn en klausul om dette i den enkeltes arbeidskontrakt.

#### 3) *Retningslinjer for informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen*

Reglene gjelder både statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Alle politikere får i forbindelse med utnevning ved kongelig resolusjon (statsråder og statssekretærer)

eller tilsetting (politiske rådgivere), en orientering og et pålegg om at de i visse tilfeller kan bli ilagt karantene og/eller saksforbud. Det er opprettet et eget karanteneutvalg som avgjør sakene. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er sekretariat for Karanteneutvalget.

### Oppgavene for utvalget som nå skal oppnevnes

Utvalget skal gjennomgå erfaringene med retningslinjene knyttet til karantene og saksforbud. Utvalget skal vurdere om de aktuelle karantenereglene har virket etter hensikten. Med utgangspunkt i gjennomgangen og evalueringen skal utvalget vurdere behovet for endringer i regelverket.

Arbeidsdepartementet fremmet 18. juni 2010 et forslag om lovendringer knyttet blant annet til konkurranseklausuler. En konkurranseklausul er en avtale inngått mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som begrenser sistnevntes adgang til å ta ansettelse i, etablere eller drive konkurrerende virksomhet. Arbeidsdepartementet foreslår å regulere denne avtaletypen i et eget kapittel i arbeidsmiljøloven, nytt kapittel 14 A. Samtidig foreslås avtaleloven § 38 annet og tredje ledd opphevet. Etter det foreliggende forslaget kan en konkurranseklausul kun inngås skriftlig, det må foreligge særlige grunner og det må ytes vederlag til arbeidstaker. En konkurranseklausul kan etter forslaget maksimalt avtales for inntil ett år regnet fra arbeidsforholdets opphør. Eventuelle endringsforslag fra utvalget må ses i sammenheng med de foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven knyttet til konkurranseklausuler.

Utvalget står for øvrig fritt til å vurdere de spørsmål som det selv finner hensiktsmessig og nødvendig å ta opp under arbeidets gang.

### Rammebetingelser

Utvalget forutsettes å løse oppgaven innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet. De økonomiske og administrative konsekvensene av eventuelle foreslåtte tiltak skal utredes, jf. utredningsinstruksen.

Eventuelle forslag til vesentlige avvik fra mandatet som fremsettes av utvalget, skal godkjennes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Minst ett av forslagene fra utvalget skal baseres på uendret ressursbruk.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvaret for at det etableres et sekretariat for utvalget.

### *Tidsramme*

Utvalgets arbeid fremlegges for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet innen 30. juni 2012.»

## 1.3 Enkelte spørsmål om forståelsen av mandatet

I mandatet er *utvalget* bedt om å vurdere om de aktuelle karantenereglene har virket etter hensikten. Dette forutsetter en klarlegging av hensikten med reglene og bygger tilsynelatende på at reglene har et enkelt og entydig formål. Denne klarleggingen må først og fremst skje på grunnlag av de stortingsmeldinger med tilhørende behandling i Stortinget som karantenereglene bygger på.

*Utvalget* drøfter formålet med reglene i kapittel 3. I dette kapitlet peker *utvalget* på at det kan sies å foreligge et overordnet formål bak reglene, og at det kan sies å være tale om flere formål. Vi drøfter også visse mothensyn som reglene samtidig skal ivareta.

*Utvalget* har fått i oppdrag å «gjennomgå erfaringene med retningslinjene knyttet til karantene og saksforbud». *Utvalget* forstår dette slik at det omfatter både regelverket selv og hvordan det er blitt praktisert.

Når det gjelder praktiseringen, legger *utvalget* hovedvekten på de avgjørelser som er truffet i medhold av regelverket. Noen undersøkelser som direkte gjelder de enkeltes etterlevelse av regelverket, har det ikke vært anledning til. *Utvalget* har med andre ord konsentrert seg om beslutningssystemet etter karantenerregelverket – og da både innholdet i avgjørelsene og saksbehandlingen – snarere enn atferden til dem som har gått over fra en stilling til ny stilling. *Utvalget* har sett det som sin hovedoppgave å vurdere den samlede praksis, og har i liten grad vurdert de enkelte avgjørelser som er truffet etter regelverket.

Praktiseringen av regelverket har gitt seg utslag både i avgjørelser truffet av Karanteneutvalget i medhold av retningslinjene for politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen og i avgjørelser truffet av departementene og andre statsforvaltningsorganer i medhold av de to andre retningslinjene. *Utvalget* gjennomgår praktiseringen særskilt for hvert av de tre regelsettene i kap. 7.2, 8.2 og 9.2. Mens Karanteneutvalgets avgjørelser foreligger samlet, kan ikke det samme sies om avgjørelser som er truffet av departementene og andre organer i statsforvaltningen. Innenfor tidsfristen i mandatet har det ikke vært mulig for

*utvalget* å skaffe seg kjennskap til alle de avgjørelser som kan være truffet etter retningslinjene for overgang fra stilling i statsforvaltningen til stilling utenfor statsforvaltningen.

*Utvalget* er bedt om å vurdere behovet for endringer i regelverket på bakgrunn av sin gjennomgåelse av erfaringene. Vi foretar en slik vurdering særskilt for hvert av de tre regelsettene i kap. 7.3, 8.3 og 9.3 etter at vi først har knyttet merknader til praktiseringen av gjeldende regelverk. Enkelte spørsmål (om lobbyvirksomhet og håndheving) er skutt ut til behandling i kap. 10 og 11. *Utvalget* er ikke uttrykkelig bedt om å utforme forslag til nye regler eller å vurdere om reglene bør gis som lov, forskrift eller instruks. Vi oppfatter mandatet slik at *utvalget* står fritt på dette punkt, men har funnet at vi bør gå inn på disse spørsmålene og samtidig utforme et utkast til nytt regelverk som også kan fungere som en oppsummering av de fleste av *utvalgets* forslag. Siden *utvalget* ikke er uttrykkelig bedt om å legge frem et lovutkast, har vi imidlertid ikke prioritert å utarbeide spesialmerknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet.

*Utvalgets* mandat omfatter ikke karantene eller saksforbud ved overgang fra *kommunal forvaltning* til stillinger utenfor kommunens forvaltning. De statlige retningslinjene som mandatet knytter seg til, gjelder ikke for kommunene. Oslo kommune har innført slike regler for visse kommunalpolitiske stillinger og verv ved overgang til stilling utenfor kommuneforvaltningen.<sup>2</sup> Reglene bygger på de statlige retningslinjene for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* er derfor blitt orientert av Oslo kommunes karanteneutvalg om deres erfaringer med kommunens regelverk, jf. kap. 1.4.

## 1.4 Utvalgets arbeid

*Utvalget* har i løpet av perioden hatt 9 utvalgsmøter (fire av disse gikk over to dager), hvorav det første ble avholdt i 2011 og de øvrige i 2012.

<sup>2</sup> Oslo bystyes vedtak 25. august 2010 om reglement om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for byråder, byrådssekretærer, komitéleder, komiténestleder, ordfører, varaordfører og i særskilte tilfeller andre politikere ved overgang til ny stilling utenfor Oslo kommune. Bystyret opprettet samtidig et karanteneutvalg for Oslo kommune med tre medlemmer, som i 2010 og 2011 behandlet seks saker (og dessuten en sak om ny vurdering). Byrådet har fastsatt retningslinjer for saksbehandlingen i Oslo kommunes karanteneutvalg og sekretariatet. Karanteneutvalgets årsrapport inntas i byrådets årsberetning (årsberetningen for 2011 s. 174).



*Utvalget* gjennomførte en studietur til London 17.-18. april, hvor Cabinet Office og Advisory Committee on Business Appointments (ACoBA) ble besøkt.

*Utvalget* har hatt møter med samtlige departementer unntatt Statsministerens kontor og Samferdselsdepartementet (som i stedet har avgitt en skriftlig redegjørelse). I tillegg har *utvalget* hatt møter med Karanteneutvalget, NHO, Hovedsammenslutningene (LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne), Transparency International Norge,

Norske Informasjonsrådgivere (NIR), Kommunikasjonsforeningen, Oslo kommunes karanteneutvalg og Norsk Presseforbund. Fra Karanteneutvalgets sekretariat har *utvalget* fått løpende informasjon gjennom *utvalgets* eget sekretariat.

I tillegg til disse møtene har det vært gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant departementene og utvalgte underliggende statlige etater for å kartlegge erfaringene med og anvendelsen av karanteneklausuler på administrativt nivå.

## Kapittel 2

# Overganger, rekruttering og oppgaver i statsforvaltningen under regjeringens ledelse

### 2.1 Karantenerregelverket og forskjellige former for overgang

Det gjeldende karantenerregelverket er rettslig sett fastsatt som administrative instruksjoner og består av tre separate regelsett. To av dem gjelder overgang til stillinger, verv og egen virksomhet utenfor statsforvaltningen, fra henholdsvis politiske stillinger i departementene og ved Statsministerens kontor, og fra ordinære statsstillinger som faller inn under tjenestemannsloven: Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen (opprinnelig fastsatt 29. september 2005) (vedlegg 1) og retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen (opprinnelig fastsatt i januar 2005) (vedlegg 3). Det tredje regelsettet gjelder overgang fra politiske stillinger til en ordinær departementsstilling: retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling (fastsatt 4. januar 2005) (vedlegg 2). *Utvalget* redegjør nærmere for de tre regelsettene i kap. 7.1, 8.1 og 9.1.

De tre regelsettene åpner mulighet for karantene (ventetid) før vedkommende kan tiltre en ny stilling, verv eller virksomhet, og for saksforbud, som innebærer at vedkommende i sin nye stilling, verv eller virksomhet må avstå fra å behandle visse typer saker. Både karantene og saksforbud er tidsavgrenset (maksimalt seks måneder eller ett år).

Hovedregelen er at karantene eller saksforbud ikke inntreer automatisk og generelt ved overgangen, men forutsetter individuelle avgjørelser og er knyttet til overgang til en konkret stilling, verv eller virksomhet. Dels må det settes vilkår eller klausul i vedtaket om utnevning eller tilsetting i den stilling som vedkommende skal fratres, dels treffes en avgjørelse i samband med overgangen. For politikeres overgang til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen treffes en slik avgjørelse av et særskilt, uavhengig organ, Karanteneutvalget.

For øvrig treffes avgjørelsene på departementsnivå, og det varierer om regelsettene her forutsetter en avgjørelse om å ilegge karantene eller saksforbud, eller om avgjørelsen i tilfelle betyr en begrensning av et alminnelig utgangspunkt om karantene. Det er regler som pålegger å varsle om overgangen, enten for at det skal kunne treffes en individuell avgjørelse om karantene eller saksforbud, eller en avgjørelse om endring i arbeidsoppgaver i perioden frem til fratredelsen. I enkelthetene er det derfor mange forskjeller mellom de tre regelsettene, som ofte skyldes forskjeller mellom de ulike formene for overganger.

Overganger fra politiske stillinger og fra statsforvaltningen for øvrig kan være av forskjellig karakter. Felles er at det er tale om en overgang *fra* en stilling, som fratres. Typetilfellet er at vedkommende vil tiltre en ny stilling. Det er ganske vanlig at det skjer med permisjon fra den tidligere stillingen, som vedkommende altså bevarer en rett til å vende tilbake til innen en viss tid. Det hender også at en overgang skjer til en midlertidig stilling eller verv med rett til permisjon på ubestemt tid.<sup>1</sup>

Hva overgangen skjer *til*, varierer. Det kan være et nytt tilsetningsforhold, et valgt verv, eller egen virksomhet, og det kan være på heltid eller deltid. Felles er at det er tale om aktivitet utenfor statsforvaltningen, unntatt når det gjelder overgang fra politisk stilling til departementsstillinger. I prinsippet omfatter dette ikke bare overganger til privat sektor, men også overganger til kommunalforvaltningen og andre deler av offentlig sektor som faller utenfor statsforvaltningen.

<sup>1</sup> Etter Hovedavtalen i staten § 35 har en tillitsvalgt rett til permisjon for å overta tillitsverv for så lang tid som vedkommende er valgt, det er m.a.o. ingen tidsbegrensning for slik permisjon. Som eksempel har to sentrale tillitsvalgte, i henholdsvis Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og LO Stat, lenge hatt permisjon fra sine stillinger i Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Overgangen kan skje til næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner eller ideelle organisasjoner. Overgang til næringsvirksomhet eller interesseorganisasjoner i næringslivet kan aktualisere noen andre hensyn enn overgang til ideelle eller politiske organisasjoner.<sup>2</sup> I de fleste tilfelle vil det stort sett være klart hvilke interesser vedkommende skal fremme i sin nye stilling, men ved overgang til bransjer som tilbyr rådgivning og kommunikasjon kan dette være uklart. I tråd med dette drøfter *utvalget* lobbyvirksomhet særskilt i kap. 10.

Generelt må vurderingen av overganger skje i lys av alminnelige personal- og forvaltningspolitiske overveielser. Det gjelder også for de særlige spørsmål som begrensninger i form av karantene eller saksforbud ved overganger reiser.

## 2.2 Rekruttering i norsk politikk og statsforvaltning

Statsforvaltningen hadde oktober 2011 ca. 146 000 ansatte. Av disse var ca. 4 400 ansatt i departementene (medregnet Statsministerens kontor), og ca. 12 500 på direktoratsnivå.<sup>3</sup>

Per 1. juni 2012 er det 82 politiske stillinger knyttet til departementene og Statsministerens kontor (20 statsråder, 42 statssekretærer og 20 politiske rådgivere). Per 15. september 2005 var det tilsvarende antall stillinger 79 (19 statsråder og 38 statssekretærer og 22 politiske rådgivere).

Både på politisk og administrativt nivå i statsforvaltningen skjer det en stadig rekruttering til stillingene. Denne rekrutteringen skyldes for en stor del avgang fra eksisterende stillinger, ikke sjelden ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen.

Det er en konsekvens av det demokratiske styresettet og det parlamentariske systemet at det skjer en jevnlig utskifting i politiske stillinger i departementene. Den som går ut av en politisk stilling, må i mange tilfelle søke eller gjeninntre i en ordinær stilling utenfor politikken. Fra 15. september 2005 til 1. juni 2012 har det i alt vært 299 avganger fra politiske stillinger i departementene. Av disse innebar 93 en overgang til en annen politisk stilling i regjeringsapparatet. Fem av de resterende 206 avgangene innebar en overgang til departementsstilling (se kap. 8.2). Det foreligger

ikke opplysninger om hvor mange av de øvrige 201 avgangene som innebar en overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Ved noen av disse avgangene gikk vedkommende tilbake til Stortinget eller til stillinger i partigruppenes sekretariater i Stortinget eller i partiorganisasjonen.

Til forskjell fra enkelte andre land er det i Norge ikke slik at politiske stillinger i departementene – særlig statsrådssembetene – må besettes av stortingsrepresentanter. Spørsmålet om stortingsrepresentanter skal kunne utnevnes til statssekretær eller tilsettes som politisk rådgiver i departementene, er tatt opp i et forslag til endring av Grunnloven § 14 om å utelukke at stortingsrepresentanter beskikkes til statssekretær, frem satt i Dok. 12:1 (2011-2012).

På administrativt nivå bygger norsk forvaltningstradisjon på et åpent rekrutteringsmønster, og ikke på et lukket karrieremønster som man finner i enkelte andre land. Årlig går anslagsvis 3 %<sup>4</sup> av de ansatte i departementene over i en ny stilling utenfor statsforvaltningen. En viss utveksling av arbeidskraft mellom statsforvaltningen og privat sektor regnes som ønskelig. Det er f.eks. kommet til uttrykk i St.meld. nr. 11 (2000-2001), hvor det sies at det i utgangspunktet ikke bør bygges barrierer mot personellovergang mellom offentlig og privat sektor.<sup>5</sup> Rekruttering fra privat sektor kan bidra til å øke statsforvaltningens innsikt i privat sektor og eventuelt gjøre bruk av arbeidsmåter derfra. Overganger fra statsforvaltningen til privat sektor kan bidra til å øke forståelsen i privat sektor for statsforvaltningens funksjon og arbeidsmåte, og for de allmenne interesser som statsforvaltningen skal ivareta. Det kan hevdes at en slik større gjensidig forståelse som skapes ved kryssende rekruttering, bidrar til større velferd og harmoni i samfunnet.

Det ligger utenfor *utvalgets* mandat å foreta en generell drøfting av rekrutteringen til stillinger på politisk og administrativt nivå i statsforvaltningen, selv om rekrutteringen i visse tilfeller kan tenkes å medføre bindinger som det kan reises spørsmål ved ut fra lignende betraktninger som ligger bak regelverket om karantene og saksforbud. Derimot hører det under *utvalgets* mandat å vurdere

<sup>2</sup> Et eksempel fra praksis på overgang til en politisk organisasjon gjelder verv i Nei til EU.

<sup>3</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) rapport 2011:11, «Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov», side 13.

<sup>4</sup> For 2011 var tallet 2,8 %. I løpet av 2011 var det 124 overganger fra departementene (inkl. Statsministerens kontor) til stilling utenfor staten. Antallet er hentet ved forespørsel til det enkelte departement. Den samlede gjennomtrekk (turnover) blant departementene varierer mellom 5 og 15 %, jf. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) rapport 2011:11, «Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov», side 16. Her inngår også overganger mellom statlige virksomheter m.v.

<sup>5</sup> St.meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 5.1.3, s. 31.

mulige konsekvenser som regelverk og praksis om karantene og saksforbud kan ha, ikke bare for selve overgangen til stillinger utenfor statsforvaltningen, men også for rekrutteringen til stillinger i statsforvaltningen.

### 2.3 Statsforvaltningens oppgaver og kontaktflate

Hvilke oppgaver og hvilken kontaktflate statsforvaltningen har, varierer mellom de forskjellige departementene og forvaltningsområdene.

Statsforvaltningens oppgaver med sikte på private aktører omfatter særlig:

- Regulering av rammevilkårene for virksomheten i privat sektor gjennom generelle regler eller enkeltstående tillatelser eller pålegg – for å legge til rette for eller stimulere virksomhet i privat sektor, eller for å motvirke eller hindre uønskete følger av virksomhet i privat sektor
- Kontroll med etterlevelsen av bestemmelser fastsatt i eller i medhold av regelverk
- Fordeling av ytelser og tilskudd til private
- Innkjøp av eiendom, varer og tjenester med sikte på fellesoppgaver
- Eierstyring for statlige eiendommer og virksomheter som er i konkurranse med private aktører.

Mønsteret for kontakt og samhandling mellom offentlig og privat sektor varierer med de oppgaver som det offentlige har, med størrelsen og karakteren av de private aktørene, og med hvilket forvaltningsområde det gjelder. Det gjør at det kan være en viss forskjell på hvilke hensyn som står mest sentralt når overganger fra offentlig stilling til privat sektor skal vurderes.

### 2.4 Folks tillit til demokratiet, politiske institusjoner og politikere

Regelverkene om karantene og saksforbud er utformet særlig med sikte på å ivareta hensynet til folks tillit til vårt politiske system og til offentlig forvaltning. Hva vet man så om folks tillit til vårt demokrati, til de politiske institusjoner og til politikere? Man vet bl.a. relativt mye om hva som påvirker folks tillit på dette området. Forskning viser at det er særlig fem forhold som er avgjørende.<sup>6</sup> Disse er a) politisk avstand, dvs. den opplevde distanse mellom borgere og det politiske lederskapet i ulike saker, b) politisk «leveringsdyktighet», dvs. politikkenes resultater sett i for-

hold til borgernes forventninger, c) politiske skandaler (som bl.a. enkelthendinger der politikere oppfattes å ha misbrukt tillit), d) virkninger av institusjoner, bl.a. hvorvidt et land oppfattes å ha legitime institusjoner (som f.eks. valgordninger og domstoler), samt e) påvirkning fra media.

Undersøkelser av folks tillit til det norske demokratiet viser at den er stabil og meget høy.<sup>7</sup> Hele 88 prosent av befolkningen uttrykte i 1977 at de var tilfredse med måten demokratiet virket på i Norge. En nøyaktig like stor andel av befolkningen svarte det samme på dette spørsmålet i 2009. I Europa er det bare i Sveits og i Danmark at en større andel av befolkningen uttrykker tillit til sine respektive demokratier.

Folks tillit til *politikkerne* er imidlertid mer ustabil og jevnt over betydelig lavere enn tilliten til demokratiet.<sup>8</sup> I 1973 uttrykte 53 prosent av de spurte at de hadde tillit til politikkerne. Midt på 1980-tallet var denne andelen oppe i 71 prosent, mens den i 2009 var nede i 55 prosent. Folks tillit til politikkerne måles ut fra hvordan man oppfatter deres troverdighet, samt deres kompetanse og dyktighet. Tilliten til politikkerne svinger bl.a. i takt med forekomsten av hendinger der enkeltstående politikere oppfattes å ha misbrukt tillit.<sup>9</sup>

Fra og med 2001 har man også gjennomført regelmessige målinger av folks tillit til sentrale *samfunnsinstitusjoner*, som domstolene, Stortinget, Regjeringen, kommunestyrene, politiske partier og mediene. De viser bl.a. at tilliten er stabilt meget høy for domstolene og stabilt høy for Storting og Regjering, mens den er noe lavere for politiske partier og for medier. Det er ikke gjennomført tilsvarende regelmessige målinger av folks tillit til den sentrale forvaltningen. En studie gjort som del av den siste norske maktutredningen (2003) viser imidlertid at tilliten til norsk offentlig administrasjon på det tidspunktet lå i et midtsjikt mellom domstolene, Storting og Regjering på den ene side, og politiske partier og medier på den annen.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Listhaug, Ola og Aardal, Bernt (2011). «Politisk tillit – et mål på demokratiets helsetilstand?» Kapittel 10 (s. 291-304) i B. Aardal (red.). *Det Politiske Landskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. Se også Valglovutvalgets utredning: *Velgere, valgordning, valgte*. NOU 2001:3 (s. 53-59).

<sup>7</sup> L.c.

<sup>8</sup> Strømsnes, Kristian (2003). *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

<sup>9</sup> Jenssen, Anders Todal og Fladmoe, Audun (2009). «Ti bud for den som vil skandalisere». I Sigurd Allern og Ester Pollock (red.), *Skandalenes markeds plass. Politikk, moral og mediedrev*. (s. 27-47). Bergen: Fagbokforlaget.

<sup>10</sup> Gulbrandsen, Trygve (2005). «Norway: Trust among elites in a corporatist democracy». *Comparative Sociology*, vol. 4, issue 1-2. p. 115-135.

## Kapittel 3

# Hovedformål bak regelverket om karantene og saksforbud

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil *utvalget* redegjøre for hvilke hensyn som taler for å ha ordninger med karantene eller saksforbud ved overgang fra politiske og andre stillinger i statsforvaltningen. De regelverk i form av retningslinjer som ble innført i 2005, er presentert helt kort i kapittel 2, og det blir redegjort mer inngående for dem i kap. 7.1, 8.1 og 9.1.

Uansett hvilke formål ordningene har, kan de ha funksjoner eller virkninger som i større eller mindre grad svarer til formålet. De umiddelbare virkningene er enkle å måle: Så langt regelverket blir fulgt i praksis, gjør det at vedkommende i en periode etter fratredelsen ikke får tiltre en ny stilling eller virksomhet, eller behandle visse saker i en ny stilling eller virksomhet. Særlig når det gjelder tiltredelse må man kunne regne med at den faktiske atferd er i samsvar med det som følger av eller blir bestemt i medhold av karantenerelgerket. I kap. 7.2, 8.2 og 9.2 redegjør *utvalget* for hvordan hvert av de tre regelverkene er blitt praktisert gjennom beslutninger truffet i medhold av dem.

Hvilke hensyn har vært bestemmende for regelverket om karantene eller saksforbud ved overgang fra politiske og andre stillinger i statsforvaltningen? *Utvalget* legger her til grunn det som fremgår av de to stortingsmeldingene som har tatt opp spørsmålet, St.meld. nr. 11 (2000-2001) Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører og St.meld. nr. 23 (2004-2005) Om bruk av karantene for politisk leing i departementa ved overgang til stilling utanfor staten, og Stortingets behandling av dem, jf. Innst. S. nr. 175 (2000-2001) og Innst. S. nr. 170 (2004-2005). St.meld. nr. 11 (2000-2001) gjelder overgang fra politisk stilling til departementsstilling, og fra stillinger i embetsverket til stillinger utenfor statsforvaltningen. St.meld. nr. 23 (2004-2005) gjelder overgang fra stilling i departementenes politiske ledelse til stilling utenfor statsforvaltningen. De to stortingsmeldingene og behandlingen av dem dannet grunnlaget for de

tre någjeldende retningslinjene. De fastsatte retningslinjene for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling og for karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn ved overgang til ny stilling ble inntatt i St.meld. nr. 23 (2004-2005) som vedlegg 1 og 2.

### 3.2 Oversikt over hovedformålene

Det overordnete formålet bak de tre regelverkene om karantene og saksforbud er å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet.<sup>1</sup> En slik tillit blir også påvirket av mange andre forhold, og forskjellige former for overganger kan tenkes å påvirke tilliten på forskjellige måter. Overganger til privat sektor kan være med på å utbre kunnskap om det politiske system og statsforvaltningen og på den måten fremme tillit. Men overganger betyr også at vedkommende går over i en ny rolle og skaper behov for å sikre at han eller hun ikke tar med seg deler av den tidligere rollen. Et utslag av dette er behov for å beskytte intern informasjon i statsforvaltningen og behov for å beskytte andre virksomheters forretningshemmeligheter mv. som statsforvaltningen har fått adgang til. Det overordnete hensynet om allmennhetens tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet gjør seg gjeldende for alle de tre regelverkene. Men fordi de gjelder forskjellige former for overgang, er det forskjeller i hvilke nærmere hensyn som ligger bak dem. Særlig er det et skille mellom de to regelverkene som gjelder overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen, og regelverket om overgang fra politisk stilling til departementsstilling – se om det siste kap. 8.3.1.

I stortingsmeldingene om karantenerelgerket er hovedhensynene drøftet særskilt for hvert enkelt sett retningslinjer. *Utvalget* finner det like-

<sup>1</sup> Jf. St.meld. nr. 23 (2004-2005) s. 2 sp. 2 med sikte på overgang fra politisk stilling til stilling utanfor statsforvaltningen.

vel hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en felles drøfting av det overordnede hensynet om allmennhetens tillit til forvaltningen og det politiske system. Allmennhetens tillit er et spørsmål om tillit til at det politiske system og statsforvaltningen fungerer på ønsket måte og oppfyller visse krav. For å sikre tilliten er det behov for at dette faktisk er tilfellet, men og for at det er synlig for allmennheten. Organisatoriske og prosessuelle løsninger – som karantenereglene kan betraktes som – er et grep som kan bidra til slik synlighet.

Hensynet til allmennhetens tillit gjør at en interesse knyttet til overgang til privat sektor – f.eks. utsikten til en karriere i privat sektor – ikke må få innflytelse på avgjørelser i statsforvaltningen. En side ved dette hensynet som særlig gjør seg gjeldende ved overgang fra politisk stilling til ordinær departementsstilling, er å sikre at embetsverket fungerer partipolitisk uavhengig og nøytralt, noe som i St.meld. nr. 11 (2000-2001) og Innst. S. nr. 175 (2000-2001) er ansett som en grunnleggende forutsetning for det norske parlamentariske demokratiet.<sup>2</sup>

Behovet for å beskytte informasjon i samband med overganger knytter seg særlig til at kunnskap og innsikt som en person har fått i en stilling i politisk ledelse eller embetsverket i statsforvaltningen, ikke skal kunne utnyttes i en stilling utenfor til uakseptabel skade for offentlige eller private interesser, eller til å sikre en bestemt privat aktør en urimelig fordel sammenlignet med andre aktører. Hensynet til å beskytte det offentliges interne informasjon gjelder særlig å unngå at særinteresser utenfor forvaltningen får innsikt som kan brukes til å motvirke offentlig politikk fastsatt ut fra mer allmenne hensyn eller på annen måte ivareta sine særlige hensyn. Beskyttelse av forretningshemmeligheter og annen privat informasjon i samband med overganger, kan ses under den synsvinkel at det har betydning for tilliten til offentlig forvaltning at spredning av slik informasjon ikke fører til konkurransevridninger i privat sektor. Dessuten kan beskyttelse ha betydning for hvilken mulighet det offentlige i praksis har til å få sensitiv informasjon fra private aktører når det trengs for å ivareta allmenne interesser eller sikre en forsvarlig saksbehandling av private parter.

*Før overgangen* finner sted, kan utsiktene til en overgang – eller til å skape muligheter for en bestemt overgang – tenkes å påvirke vedkommende til å treffe avgjørelser som i sitt innhold

eller sin begrunnelse kan oppfattes som gunstige sett for den nye arbeidsgiveren. Dette forholdet kan trolig lettest gjøre seg gjeldende for en ansatt i ordinær departementsstilling. Det kan også melde seg for en som er med i departementets politiske ledelse, f.eks. ved avgjørelser om fristilling eller privatisering av offentlig virksomhet. I enkelte tilfelle kan avgjørelser som treffes før overgangen, virke direkte inn på arbeidsvilkårene for den nye stillingen som skal tiltres, slik at det kan fremtre som en form for tilrettelegging av egen karriere utenfor statsforvaltningen.

*Etter overgangen* blir det spørsmål om kunnskap, innsikt og kontaktnett som vedkommende har fått i sin stilling i statsforvaltningen, kan utnyttes til fordel for den nye arbeidsgiveren på en uakseptabel måte. I mange tilfelle er dette uproblematisk – offentlig forvaltning er en kunnskapsbank der kunnskapen i stor grad må kunne utnyttes fritt. Men noe informasjon er underlagt taushetsplikt av hensyn til private interesser (f.eks. når det gjelder forretningshemmeligheter) eller av hensyn til offentlige interesser (f.eks. sikkerhetsgradert informasjon), eller den kan unntas offentlighet og er forutsatt å bli behandlet med diskresjon (f.eks. foreløpige eller interne planer og strategier). Bruk av et kontaktnett som ikke er allment kjent kan gi muligheter for å plassere informasjon og argumentasjon på nivåer i det offentliges beslutningsprosess som andre private aktører ikke har tilgang til.

Selv om det faktisk ikke skjer misbruk, kan muligheten for misbruk og begrensede muligheter for kontroll med at det ikke skjer, gi grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresettet i det hele.

Karantene eller saksforbud kan minske eller fjerne foranledningen til at avgjørelser blir påvirket eller informasjon brukt som nevnt. Motivet til å legge til rette for en overgang fra statsforvaltningen kan bli mindre hvis det må gå en tid før overgangen kan gjennomføres, noe som også kan gjøre en fremtidig arbeidsgiver mindre interessert i vedkommende. Når det etter fratreden fra statsforvaltningen må gå en viss ventetid før vedkommende kan tiltre sin nye stilling eller arbeide med visse saker, kan det gjøre at informasjonen fra statsforvaltningen blir foreldet eller mindre relevant. Jo lengre tid som går mellom stillingen i statsforvaltningen og en (profilert) stilling utenfor, jo mindre grobunn vil overgangen i praksis gi for mistanker som kan svekke den allmenne tilliten til offentlig forvaltning.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 4.1, s. 23 og Innst. S. nr. 175 (2000-2001) s. 11.

### 3.3 Mothensyn mot begrensninger ved overgang til ny stilling

De viktigste *mothensyn* ligger i hensynet til den enkeltes frihet til å søke arbeid og i rekrutterings- og mobilitetshensynet.

For den enkelte kan det være en stor ulempe å bli utsatt for restriksjoner på valg av arbeid eller å bli hindret i å tiltre stillinger som vedkommende er særlig kvalifisert for. Slike restriksjoner kan også medføre en slags «innlåsing» i stillingen – at vedkommende blir værende i en stilling som hun eller han ønsker å komme fra.

Når de særlige kvalifikasjonene knytter seg til vedkommendes erfaring fra en stilling i statsforvaltningen, kan det likevel spørres hvor tungt hensynet til den enkelte veier. Tilsetting i offentlig forvaltning har jo ikke som sitt formål å gi vedkommende bedre kvalifikasjoner for senere tilsetting i privat sektor. Men det må også has for øye at den generelle innsikt i offentlig forvaltning som man får ved å arbeide der, kan være relevant ved tilsetting i privat sektor. Arbeid i politiske og høyere stillinger i offentlig sektor kan gi lederkompetanse og administrativ kompetanse. Etter omstendighetene kan både enkelte politiske stillinger og stillinger i embetsverket gi en klar realkompetanse på fagområdet, og rent faktisk er det som nevnt i 2.2 en ganske betydelig overgang fra statsforvaltningen til privat sektor, særlig blant yngre arbeidstakere.

Rekrutterings- og mobilitetshensynet knytter seg dels til et generelt ønske om utveksling av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. For avgjørelser i offentlig sektor og for samfunnet som helhet kan det være nyttig at rådgivere og beslutningstakere i offentlig sektor også har erfaring fra og innsikt i privat sektor. At beslutningstakere i privat sektor har kjennskap til og erfaring fra offentlig sektor, kan være med på å skape større forståelse for offentlige beslutningsprosesser og for avgjørelser som treffes i det offentlige, og lette tilpasningen mellom privat og offentlig sektor. Jo mer omfattende restriksjoner som legges på overgang fra stillinger i statsforvaltningen, desto vanskeligere kan det bli å rekruttere til offentlige stillinger, siden det er mange søkere som nødvendig vil begrense sin mulighet for senere tilsetting i privat sektor. En slik effekt kan gjøre seg gjeldende for stillinger både i politisk ledelse og i embetsverket.

Betenkelighetene ved en overgang avhenger av stillingenes karakter, og særlig arbeidsopp-gaver og beslutningsmyndighet er av betydning her. Det ble lagt til grunn at betenkelighetene

øker ved overgang til virksomheter som er i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til vedkommendes tidligere statlige arbeidsgiver.<sup>3</sup> I forhandlingssammenheng kan en overgang som gir mulighet for at forhandlingsmotparten får intern informasjon, gjøre det vanskeligere å vareta statens interesser i forhandlingene. Med tanke på konsesjonstildeling kan overgang skape grobunn for mistanke om ubegrunnet fordelsbehandling av en søker eller konkurransevridning der flere konkurrerer om løyve. Får overgangen preg av «sidebytte», kan det utad oppstå mistanke om at det er skjedd et «bytte av tjenester» som innebærer at vedkommende i sin stilling i statsforvaltningen har tatt utilbørlig hensyn til sin nye arbeidsgivers eller tjenestemottakers interesser.<sup>4</sup>

Virkningene av reglene – iallfall av reglene om karantene – kan være noe forskjellige for politiske stillinger og embetsverket. Det skyldes ulikheter i avgangssituasjonen. En politiker kan sjelden – og iallfall vanskeligere enn en ansatt i embetsverket – åpent søke en ny stilling utenfor statsforvaltningen før vedkommende har sluttet. Den som sitter i en politisk stilling, må være forberedt på å måtte slutte når som helst og uten noen oppsigelsestid eller forvarsel overhodet.<sup>5</sup> Spørsmålet om gjennntreden i tidligere stilling eller verv kan lett melde seg for en politiker, særlig hvis vedkommende har sittet kort tid i en politisk stilling, men sjelden for en som har vært ansatt i embetsverket i mer enn ett års tid.

### 3.4 Avveiningen av hensyn og mothensyn

Hvor balansepunktet mellom hensyn og mothensyn blir lagt, kan avhenge av mer generelle strømninger og holdninger i samfunnet. Det vil trolig også bli påvirket av internasjonale strømninger. Oppbyggingen av demokrati, rettsstat og virksom konkurranse i regi av bl.a. Europarådet og OECD har bidradd til å understreke de hensyn som taler for visse regler om personellovergang fra offentlig til privat sektor. I internasjonalt perspektiv gjør nok dette at balansepunktet i de siste 10-15 år er blitt noe forskjøvet i retning av strengere regler enn tidligere. *Utvalget* kommer tilbake til sider ved den internasjonale utvikling i kap. 4.

<sup>3</sup> Jf. St.meld. nr. 11 (2000-2001) s. 31 med tanke på overgang fra embetsverket.

<sup>4</sup> Jf. St.meld. nr. 11 (2000-2001) s. 33.

<sup>5</sup> Jf. St.meld. nr. 23 (2004-2005) s. 2 sp. 2.

Regler om karantene og saksforbud bygger på at de hensyn som disse reglene skal vareta, ikke kan sikres tilstrekkelig på annen måte, som ved regler om taushetsplikt, lojalitetsplikt og saklighetskrav. *Utvalget* gir en oversikt over slike regler i kap. 5. Når de ikke er ansett tilstrekkelige, henger det trolig sammen med at både brudd på taushetsplikt og usaklig motivering av avgjørelser kan være vanskelige å avdekke. Regler om karantene og saksforbud bidrar til å skape et tidsmessig skille mellom rollene i statsforvaltningen og privat sektor som kan redusere den faktiske muligheten eller sannsynligheten for brudd på taushetsplikt eller usaklige avgjørelser før overgangen. Det kan være med på å styrke allmennhetens tillit til statsforvaltningen og det politiske system.

Det er viktig at balansepunktet ligger slik at det fører til løsninger som har bred aksept blant

folk. Det er likevel problematisk å legge avgjørende vekt på folks antatte oppfatning. Fordi det dreier seg om dilemmaer som består i avveining av kryssende hensyn, er det grunn til å regne med at det kan være delte oppfatninger om balansepunktet. Man må også regne med at folks umiddelbare oppfatning om spørsmålet kan bli påvirket av måten det blir presentert på.

Det norske politiske og administrative system bygger som nevnt på at det skjer overganger til privat sektor. *Utvalget* ser det derfor som lite rimelig å velge et balansepunkt som eliminerer enhver fordel av å ha innehatt en fremskutt offentlig posisjon, men det vil være uheldig om politiske stillinger får karakter av utdanning eller selvstendig grunnlag for videre karriere.



## Kapittel 4

# Oversikt over en del lands regler for overgang til stilling utenfor forvaltningen

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås regelverk og praksis i en del land innenfor OECD-området. Gjennomgåelsen bygger særlig på OECD-rapporten «Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest» (OECD 2010),<sup>1</sup> en sammenlignende studie utarbeidet for EU-kommisjonen «Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union» (heretter EIPA-studien),<sup>2</sup> lovverket i enkelte land, opplysninger innhentet ved studiebesøk og skriftlig henvendelse til utvalgte lands statsadministrasjoner. Redegjørelsen er mest inngående når det gjelder Storbritannia, jf. kap. 4.5.1. OECD-rapporten og EIPA-studien gir også visse opplysninger om enkelte andre land og internasjonale organisasjoner enn dem utvalget omtaler her i kap. 4.

Et gjennomgående trekk ved både OECD-undersøkelsen og den sammenlignende studien gjort av EIPA, er at man undersøker og vurderer overgang til stilling utenfor statsforvaltningen som én del av en mer omfattende integritetsproblematikk. Sentrale elementer i en slik utvidet problemforståelse er bl.a. etikk, lojalitet, habilitet, gaver i tjenesten og økonomiske interesser og bindinger.

Slike sammenlignende studier gir interessante innsyn i andre lands holdninger til integritets spørsmål og hvilke tiltak de setter inn for å bevare og styrke integritet og tillit til de enkelte lands forvaltning. Selv om mange problemstillinger er sammenfallende med norske forhold, vil oppfatningen av hvilke problemstillinger man står overfor og

hvordan de best kan løses, bygge på de enkelte lands historie, kultur og egenart. Dette innebærer at *utvalget* ikke uten videre kan legge erfaringer og praksis fra andre land til grunn for de konklusjoner som utvalget vil fremme. Enkelte land har praktisert restriksjoner på overgang til stilling utenfor forvaltningen i lang tid, som for eksempel Storbritannia, og en slik langvarig og konsistent praksis vil også kunne ha overføringsverdi til norske forhold.

For *utvalgets* arbeid ville det normalt vært interessante erfaringer å hente i de øvrige nordiske landene, men her viser det seg at det kun er Finland som har regler og veiledninger av interesse.

### 4.2 Nærmere om innhenting av utenlandske erfaringer

*OECD-rapporten* undersøker fem problemområder: å søke seg fra en stilling i statsadministrasjonen til en stilling utenfor, å drive lobbyvirksomhet etter å ha gått ut av statstjenesten, å bytte side i en pågående prosess, å benytte innsideinformasjon og å gjenansette eller reengasjere tidligere medarbeidere, for eksempel for å gjøre de samme oppgavene de utførte i privat eller frivillig sektor.

Rapporten stiller videre opp ni krav til et effektivt system for å håndtere overgang til stillinger utenfor statsadministrasjonen. I disse kravene legges det vekt på at reglene for slike overganger må henge godt sammen med eksisterende rammeverk for forvaltningsverdier og integritet og de virkemidlene man har der for å håndtere integritetskonflikter. Virkemidlene må dekke alle aktuelle virksomheter og risikoområder hvor slike overganger utgjør et problem. Det må være proporsjonalitet mellom overtredelser og de sanksjoner man møter overtredelsene med. Videre legges det vekt på at de relevante regelverkene blir godt kommunisert og at prosedyrene for søknader og

<sup>1</sup> Se lenke: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment\\_9789264056701-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment_9789264056701-en)

<sup>2</sup> C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker & A. Salminen, *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union* (European Institute of Public Administration i samarbeid med Utrecht School of Governance, Helsingfors universitet og Vasa universitet, Maastricht 2008).

godkjenninger er åpne og effektive. Jevnlig evaluering av slike systemer er også et viktig poeng i OECDs nipunkts liste.

I *EIPA-studien* har man sendt et skjema med 15 konkrete spørsmål til et utvalg av land (også utenfor EU). Bare ett av spørsmålene gjelder overgang til stilling utenfor forvaltningen. Studien omfatter bl.a. regjeringsmedlemmer, men ikke statstjenestemenn på administrativt nivå. Spørsmålene omhandler opplysninger om egen og ektefelles/samboers økonomi, hvilke regelverk man har som regulerer dette området, hvilke aktiviteter man har utenfor embetet eller stillingen, regler om profesjonell konfidensialitet og lojalitet, regler om mottakelser og representasjon, oppdrag og reiser og hvilken adgang man har til å motta gaver, ordener og utmerkelse. Videre spørres det om generelle regler om habilitet og interessekonflikter, spesifikke regler om stillinger og profesjonelle aktiviteter før og under embetet som ikke lar seg forene, og til sist om det er restriksjoner på hvilke stillinger/profesjonelle aktiviteter man kan ha etter å ha fratrudd tjenesten.

Interessekonflikter beskrives i EIPA-studien som et sosialt, politisk, økonomisk, kulturelt og juridisk konsept: kontroversielt og fullt av tvetydighet. Det fremholdes at i de siste tiårene har den offentlige etiske standarden blitt mye strengere. Opptreden som tidligere ble akseptert, blir nå bedømt som uetisk, og tidligere uetisk opptreden regnes nå som straffbar. Som en følge av dette synes både policy og diskusjonen om behovet for reform å bli mer åpen og mer kompleks, men er i økende grad også drevet frem av skandaler og medieoppmærksomhet.

Studien peker videre på at mange land har beveget seg fra en regulering av interessekonflikter via en «ovenfra og ned tilnærming» gjennom forbud, restriksjoner, strafferettslige og administrative sanksjoner til mer komplekse tilnærminger. Disse inkluderer opplæring, øving, åpenhet, spesifikke krav og bedre overvåkingssystemer.

Et eksempel på standarder på området interessekonflikt vil ifølge studien omfatte:

- En regelverksamling med standarder og prinsipper som kan omfatte forbud og restriksjoner, for eksempel mot å ta imot gaver i tjenesten.
- Policy for åpenhet og registrering av økonomiske interesser som krever at innehavere av offentlige embeter registrerer potensielle interessekonflikter og andre interesser.
- Virkemidler for overvåking og håndheving, f.eks. gjennom etikkomiteer (hvor det er store

forskjeller mellom de forskjellige komiteenes ressurser og myndighet).

- Krav til opplæring og øving.

Omtalen av interessekonflikt i studien tar utgangspunkt i en konflikt mellom offentlige plikter og private interesser, hvor innehaveren av et offentlig embete har en privat interesse som gjennom hans eller hennes aktiviteter og beslutninger kan påvirke ivaretagelsen av offentlige interesser. I denne sammenhengen innebærer ikke interessekonflikt nødvendigvis korrupsjon eller bedrageri. Den utgjør imidlertid et «misbruk av statlig embete for å oppnå private fordeler», og har «et potensial for uredelig eller utilbørlig opptreden».

Trenden i de fleste av de undersøkte landene er å arbeide for mer åpenhet med hensyn til embetsinnehavernes private liv. Nyere krav omfatter plikten til å registrere sidegjøremål, privat inntekt eller aksjer, og en plikt til å fremskaffe informasjon om arbeid og aktiviteter til hans eller hennes partner, som kan komme i konflikt med posisjonen til embetsinnehaveren. Regler om gaver i tjenesten vil være en del av regelverket. Det er en observasjon at jo høyere stilling eller embete, jo strengere må policy, regelverk og kodekser være og jo større åpenhet og gjennomsiktighet kreves. I alle medlemsstatene blir statsrådene bedt om å unngå eller å trekke seg tilbake fra aktiviteter, medlemskap, økonomiske interesser eller situasjoner som ville plassere dem i en reell, potensiell eller tilsynelatende interessekonflikt.

Et av de empiriske funn i EIPA-studien er at de nye medlemsstatene i EU har en tettere regulering på integritetsområdet enn de eldre medlemsstatene. Blant de eldre medlemsstatene har Portugal, Storbritannia og Spania høy grad av regulering på dette området, mens land som Østerrike, Danmark og Sverige kommer nederst på listen.

I gjennomgåelsen nedenfor er landene gruppert i de nordiske landene, kontinentaleuropeiske land, Storbritannia med samveldeland og USA. Til slutt blir Europarådets rekommandasjon og OECDs interne regler kort omtalt.

## 4.3 De nordiske landene

### 4.3.1 Sverige

Sverige har ingen generelle karantenerregler for ansatte i den statlige sektoren. Enkelte svenske myndigheter har noen kategorier av ansatte med restriksjoner på hvilke stillinger de kan gå over til etter å ha fratrudd tjenesten. Riksbanken er ett slikt eksempel, der direktørene ikke kan gå

direkte over til f.eks. finanssektoren. De er pålagt en venteperiode på ett år, men for overgang til såkalte «ufarlige stillinger» kan bankens direksjon gi dispensasjon (se lag 1988:1385 om Sveriges riksbank 3 kap. 1 §).

Det synes likevel å være en økende interesse i Sverige for problemene med overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. «Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi» (ESO), som er en komité under Finansdepartementet, ga 19. januar 2012 ut en rapport om problemene med nøkkelpersoner som beveger seg mellom sektorene: «Svängdörr i staten – en rapport om när politiker och tjänstmän byter sida».<sup>3</sup> Rapporten konkluderer med at Sverige, til forskjell fra de fleste OECD-land, mangler regler for å håndtere interessekonflikter ved slike sidebytter. De sentrale forslagene i rapporten for å møte denne utfordringen er:

1. En generell og lovhjemlet mulighet til å utløse en ettårig karantene for statsråder, statssekretærer, generaldirektører og tilsvarende.
2. Veiledninger til myndighetene om å være bevisste på problemene og, ved behov, inngå tariffavtale om lokale bestemmelser og/eller individuelle avtaler for nøkkelpersoner.
3. En rapporteringsplikt for den som søker om eller forhandler om ansettelse der det finnes en risiko for interessekonflikter.

#### 4.3.2 Danmark

Danmark har ingen lovregulering av overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Funktionærlovens bestemmelser om konkurranseforbud gjelder etter uttrykkelig bestemmelse i loven ikke for statstjenestemenn. Av de 15 spørsmål som blir stilt landene i studien har Danmark regulert praktisk talt alle forhold gjennom lov eller etiske retningslinjer.

Statsrådene i den danske regjering må fylle ut et opplysnings skjema vedrørende deres personlige interesser, hvor det spørres om hvilke verv de har, om de driver selvstendig næringsvirksomhet, hvilke selskapsinteresser de har, om de har avtaler med tidligere eller fremtidige arbeidsgivere, hvilke foreninger de er medlemmer av, ektefelles eller samboeres lønnede verv, ektefelles eller samboeres selvstendige, inntektsgivende virksomhet og ektefelles eller samboers selskapsinteresser mv. Opplysningene må sendes Statsminis-

teriet senest én måned etter tiltredelse og skal oppdateres i sin helhet én gang årlig. Opplysningene offentliggjøres på Statsministeriets hjemmeside. Dersom en minister skulle være forhindret fra å gi de foreskrevne opplysninger på grunn av regler om taushetsplikt, eller av andre grunner føle seg forhindret fra å gi slike opplysninger som skal inn i opplysningsskjemaet, skal vedkommende underrette statsministeren om dette.<sup>4</sup>

Den enkelte minister har anledning til å ansette såkalte «særlige rådgivere», som følger hans eller hennes ministerperiode. Disse rådgiverne kan i større grad enn de øvrige embets- og tjenestemenn engasjere seg i ministerens partipolitiske arbeid, og det er utarbeidet en egen veiledning for deres ansettelsesforhold med en tilhørende standardkontrakt. Etter standardkontraktens ordlyd opphører den særlige rådgivers ansettelsesforhold ved utskrivning av valg til Folketinget eller ved utnevning av en ny minister. Oppsigelsesfristen er seks måneder, og den særlige rådgiver fristilles i denne perioden. Dersom rådgiveren rekrutteres fra en annen stilling i sentraladministrasjonen, skal man i kontrakten ta stilling til vedkommendes rett til å tre inn igjen i stilling i departementet.

Statsråder er ikke underlagt noen generelle regler for mottak av gaver, men er underlagt de samme reglene som gjelder for tjenestemenn mv. Den som tar imot gaver kan bli stilt til ansvar etter den danske straffeloven § 144.

#### 4.3.3 Finland

Nesten alle de 15 spørsmålene som stilles i EIPA-studien, er regulert når det gjelder regjeringen, for det meste i lovgivning. Den finske grunnlagen (731/1999, 11. juni 1999) 63 § har overskriften «ministrarnas bindningar». Den forbyr statsråder å ha verv eller oppdrag som kan skade tilliten til deres embetsutøving. Bestemmelsen pålegger statsråder å redegjøre for bl.a. eierinteresser i næringsvirksomhet og dessuten for ethvert forhold som kan skade deres anseelse i statsrådet. Mottak av gaver, oppdrag og reiser er regulert både i lover og etiske retningslinjer. Den finske offentlighetsloven – lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, 21. mai 1999) har i 6 kap. regler om hemmelighold og taushetsplikt, og setter forbud mot å utnytte taushetsbelagte opplysninger. Loven understreker i 23 § at taushetsplikten består også etter at tjenestemannen har sluttet i tjenesten.

<sup>3</sup> Eva Lindström och Niklas Bruun: Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstmän byter sida. Rapport til Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1 (Stockholm 2012).

<sup>4</sup> Statsministeriet: [http://statsministeriet.dk/\\_a\\_1578.html](http://statsministeriet.dk/_a_1578.html)

Ifølge EIPA-studien er overgang til stilling utenfor statsforvaltningen ikke regulert for statsrådenes vedkommende. Finansministeriet, som representerer staten som arbeidsgiver, har utstedt en «anvisning»; (12/2007, 16. november 2007) om overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Anvisningen retter seg mot departementene og statsetatene og gjelder når en tjenestemann blir ansatt hos en annen arbeidsgiver, blir selvstendig næringsdrivende eller stiller seg utenfor arbeidslivet – som det uttrykkes. Anvisningen gjelder alle tjenestemenn, men er først og fremst rettet mot tjenestemenn som har vært i kontakt med oppgaver som er sensitive med tanke på foretaksvirksomhet eller statens interesser, og som har mulighet til å utnytte opplysninger om konkurrerende foretak som de har fått gjennom sin stilling.

Statstjänstemannalagen (750/1994, 19. august 1994) har regler om bl.a. adgangen til å motta økonomiske fordeler og sidegjøremål (15 og 18 §§). Med hjemmel i 44 § i statstjänstemannalagen kan det inngås en tjenesteavtale som også kan regulere prosedyrene når en tjenstemanns slutter, og tjenestemannen har vært i kontakt med opplysninger som er spesielt sensitive med tanke på foretaksvirksomhet eller statens interesser. Det heter i en veiledning om dette (i sekretariatets oversettelse):

«En tjenestemann som i sitt arbeid kommer i kontakt med opplysninger som er spesielt sensitive med tanke på foretaksvirksomhet eller statens interesser skal umiddelbart, når han eller hun har sagt opp sin stilling, overføres til andre arbeidsoppgaver der slike opplysninger ikke behandles.

Utenom oppsigelsestiden kan det være grunnlag for å komme til enighet om en særskilt karenstid etter oppsigelsestiden. Der det er mulig bør man allerede i starten av tjenesteforholdet forberede seg på å kunne iverksette en karenstid.

Med hjemmel i statstjänstemannsloven 44 § kan et embetsverk inngå en tjenesteavtale om vilkårene i tjenesteforholdet, der man blir enige om tjenestemannens lønn under karenstiden. Som motytelse for denne lønn binder tjenestemannen seg, etter sin oppsigelsestid, til den karenstid som nærmere avtales og under hvilken han eller hun ikke kan arbeide for en ny arbeidsgiver. Maksimaltiden for karenstiden er ett år. Embetsverket betaler tjenestemannen lønn under den avtalte karenstiden. Lønnen for karenstiden betales etter anvisning fra embets-

verket. Embetsverket skal fra sak til sak vurdere om det er hensiktsmessig å inngå slike tjenesteavtaler.

Når det gjelder tjenestemenn som omtales i 26 § i statstjänstemannsloven faller inngåelsen av en slik avtale inn under statsrådets myndighet, med hjemmel i 44 § første ledd i statstjänstemannsloven.

Det er hensiktsmessig at tjenesteavtaler av denne type bare inngås med slike tjenestemenn som kommer i kontakt med opplysninger som er spesielt sensitive med tanke på foretaksvirksomhet eller statens interesser. Tjenestemannen skal da ha slike kunnskaper eller en slik innsikt som de foretak som er virksomme i bransjen, ikke i alminnelighet har.

Avtalen kan inngås enten når en stilling besettes eller med en tjenestemann som allerede er ansatt i en stilling. Etter statstjänstemannsloven 44 § tredje ledd betraktes en oppsigelse av en tjenestemann eller oppløsning av tjenesteforholdet som en samtidig oppsigelse av tjenesteavtalen.»

Det gjelder særskilte regler for de øverste embetsmenn som er oppregnet i statstjänstemannalagen 26 §, bl.a. justitiekanslern, statssekretærer, kanslichefer (departementsråder), visestatssekretærer og departementenes avdelingssjefer, sjefene for de embetsverk som blir utnevnt i statsråd og statsrådenes spesialmedarbeidere. Den som blir utnevnt til en slik stilling, skal etter 8 a § før utnevningen legge frem en redegjørelse for sin næringsvirksomhet, sine eierforhold i foretak og annen formue, samt redegjøre for sine oppgaver utenfor tjenesten, sine sidegjøremål, jf. 18 § i loven, og andre bindinger som kan ha betydning ved bedømmelsen av en persons forutsetninger for å skjøtte de oppgaver som hører inn under den stillingen som skal besettes. Det skal opplyses om de viktigste oppgavene i tjenesten eller i tjenesteforholdet og de interessegruppene som er viktige med tanke på oppgavene. Med utgangspunkt i disse opplysningene skal den som har inngitt opplysningene, oppgi de omstendigheter som kan tenkes å være av betydning med tanke på tjenesteoppgavene. Det skal gis opplysninger om bindinger både innenlands og utenlands.

Det er laget et eget skjema for utfylling av nødvendige opplysninger, med en veiledning om hvordan skjemaet skal fylles ut og hvilke opplysninger som skal gis. Det er også gitt en egen anvisning om tjenestemanns bistillinger og hva som kan godtas i den forbindelse.

#### 4.3.4 Island

Island har ikke karantene eller andre konkurransebegrensende regler, hverken for folkevalgte eller embets- og tjenestemenn. Det pågår en diskusjon på Island om dette spørsmålet og om hvilke stillinger som i tilfelle skal omfattes av et slikt regelverk. Så langt har man ikke tatt noen avgjørelse i spørsmålet.

I det private arbeidsmarkedet kan man avtale konkurransebegrensende vilkår i ansettelseskontrakten, spesielt for sjefer eller nøkkelpersoner i virksomheten. Noen saker har vært ført for domstolene, hvor særlig spørsmålet om den enkeltes rett til erverv har stått sentralt.

### 4.4 Kontinentaleuropeiske land

#### 4.4.1 Nederland

Nederland har få regler som omhandler overgang til stilling utenfor forvaltningen. Det foreligger et rundskriv i statsforvaltningen fra innenriksministeren til de øvrige statsrådene om hvordan man skal unngå såkalte «svingdørsansettelser» i departementene.

Det heter i en uautorisert oversettelse av dette rundskrivet:<sup>5</sup>

##### *«I: Oppsummering*

For å sikre gjennomføringen av en aktiv integritetspolicy i samsvar med de synspunkter som er uttrykt av Regjeringen, blir du bedt om ikke å engasjere tidligere embets- eller tjenestemenn, tidligere ansatt i ditt departement, for å yte tjenester til noen del av departementet eller for noe direktorat under departementet, enten som eksterne kontraktører eller i noen annen egenskap, for en periode på to år etter utløpet av deres ansettelseskontrakt. Avvik fra denne retningslinjen for en begrenset periode, som må være spesifisert, er bare tillatt i den grad det samsvarer med den avtale som ble inngått ved avslutningen av ansettelsesforholdet. Når du vurderer tilbud, blir du bedt om å anvende en standard policy som skal sikre at tidligere embets- og tjenestemenn ikke er involvert i slik tjenesteyting som det legges ut anbudsinnbydelse for.

##### *II: Bakgrunn*

Spørsmålet om integritet i offentlig tjeneste i vid forstand er alltid en sak av allmenn inter-

esse. Jeg diskuterer jevnlig spørsmålet om integritet med Parlamentet. Under den alminnelige konsultasjonen med den faste parlamentskomiteen for innenriksaker 3. februar og 9. juni diskuterte man blant annet hvilke skritt det ville være mulig å ta for å gjennomføre integritetspolitikken. Under den alminnelige konsultasjonen lovet jeg den faste parlamentskomiteen at jeg ville sikre gjennomføringen av en aktiv integritetspolitikk. Blant annet handler integritetspolitikk om spørsmålet om såkalt «svingdørsansettelser».

##### *III: Svingdørsansettelser skader integriteten til sentralforvaltningen*

Svingdørsansettelser er en situasjon der et departement ansetter/engasjerer en regjeringstjenestemann som nylig arbeidet for departementet, men hvis arbeidskontrakt siden er oppsagt, for å yte tjenester til departementet i en annen egenskap, for eksempel gjennom et konsulentfirma.

Enhver antydning av interessekonflikt må unngås, både internt og eksternt. Regjeringen er av den oppfatning at svingdørsansettelser utgjør en fare for sentralforvaltningens evne til å opptre med integritet og til å danne seg uhildede oppfatninger. Slike ansettelser kan skape en atmosfære av politisk nepotisme; tidligere regjeringstjenestemenn blir av og til engasjert til å yte tjenester på grunn av deres kontakter i departementet, uten å følge en ordentlig anbudsprosedyre. I tillegg til at slike ansettelser skjer på grunnlag av urimelige konkurransevilkår, kan de også gi inntrykk av å skape en interessekonflikt.

##### *IV: Retningslinjer for å unngå svingdørsansettelser*

Regjeringen er av den oppfatning at det må etableres retningslinjer for å forhindre at departementene ansetter/engasjerer tidligere regjeringstjenestemenn i en hvilken som helst egenskap, for en viss periode etter avslutningen av deres arbeidskontrakt. Når man engasjerer et byrå der en tidligere regjeringstjenestemann har opptrådt som partner etter at vedkommende forlot sin tjeneste i departementene, blir det nødvendig å sikre seg at den tidligere regjeringstjenestemannen ikke deltar i den aktuelle tjenesteytingen.

Denne retningslinjen er rettet ikke så mye mot tidligere regjeringstjenestemenn, som mot regjeringens departementer, der det er nødvendig med en stadig klarere forståelse av at

<sup>5</sup> Oversettelsen til norsk er ved utvalgets sekretariat.

svingdørsansettelser skader regjeringens evne til å opptre med integritet, og at de også skader regjeringens omdømme.

Når det gjelder den perioden der tidligere regjeringstjenestemenn ikke tillates å yte tjenester til et departement hvor de tidligere var ansatt, anser jeg at en periode på to år vil være rimelig. En slik periode er lang nok til å sikre at den tidligere regjeringstjenestemannen har fått tilstrekkelig distanse til det aktuelle departement, slik at inntrykket av interessekonflikt kan unngås.

Avvik fra denne retningslinjen er bare tillatt i situasjoner der det er oppnådd enighet om at de (tidligere) regjeringstjenestemenn skal fortsette å yte tjenester for en viss tid for det departement hvor de tidligere var ansatt, etter avslutningen av deres arbeidskontrakt, for å lette overgangen til deres nye stilling. I en slik situasjon vil det ikke være noe til hinder for å ansette og ta imot tjenester fra en tidligere regjeringstjenestemann.

I samsvar med de ovennevnte synspunkter, som er kommet til uttrykk fra statsrådet, vil jeg derfor be dere om å sikre at tidligere regjeringstjenestemenn ikke blir ansatt/engasjert til å yte tjenester for noen avdeling i et departement der de tidligere var ansatt, i en periode på to år etter at de har avsluttet sitt arbeidsforhold der, uansett hva deres tjenester består i. Avvik fra denne retningslinjen for en begrenset og spesifisert periode, er bare tillatt innenfor rammen av den enighet som ble oppnådd i forbindelse med oppsigelsen av arbeidskontrakten. Ved vurderingen av anbud blir du bedt om å følge vår standardpolicy for å sikre at tidligere regjeringstjenestemenn ikke yter tjenester etter anbudsinnbydelsen.»

#### 4.4.2 Tyskland

For regjeringsmedlemmer er en del spørsmål regulert i en egen lov, Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) av 17. juni 1953. Loven har bl.a. regler om forbud mot sidegjøremål og mottak av gaver (§ 5) og om taushetsplikt etter fratredelse (§§ 6 flg.). Det er videre regler bl.a. om avlønning og fratredelsesytelse. Medlemmer av regjeringen er ikke pliktige til å oppgi sine økonomiske interesser. Det er ingen lovfestede restriksjoner på profesjonelle engasjementer eller overgang til ny stilling etter å ha fratrudd statsrådsposten.

I 1998 innførte Tyskland detaljerte administrative retningslinjer, som også dekker overgang til

stilling utenfor forvaltningen. Retningslinjene tar sikte på å informere ansatte om hva som innebærer uetisk fremferd og hvordan man skal forhindre og håndtere slike situasjoner. Brudd på reglene om overgang til stilling utenfor forvaltningen kan resultere i avkorting av pensjonen ved fratredelse.

#### 4.4.3 Frankrike

Frankrike bruker tradisjonelt lovgivning og rettslige sanksjoner for å sette standarder om integritet for hele statsforvaltningen.

Overgangen av tjenestemenn til privat sektor, såkalt «pantouflage», er en strengt regulert praksis i fransk statstjeneste, som er kontrollert gjennom lover og myndighetsmessig og domstolsmessig kontroll. Etter avgang fra offentlig tjeneste gjelder et straffesanksjonert forbud i tre år bl.a. mot å ta stilling i en virksomhet som tjenestemannen i løpet av de siste tre år før avgangen førte tilsyn eller kontroll med eller inngikk kontrakter med, eller som var part i en forvaltningssak hvor tjenestemannen forberedte vedtak (Code pénal art. 432-13). Før overgangen må tjenestemannen konsultere en etikkomité (Commission de déontologie de la fonction publique). Denne komiteen er en sammenslåing av tre etikkomiteer henholdsvis for den sentrale statstjenesten, for regionale myndigheter og for statssykehusene.

Den nåværende etikkomiteen bygger på mer enn 15 års erfaring, og har sitt lovgrunnlag i en lov fra 2007 (loi no. 2007-148 de la modernisation de la fonction publique). Den har også andre oppgaver enn å vurdere overgang fra statstjenesten. I 2010 behandlet den 1228 saker fra statstjenesten av i alt 3386 saker, hvorav 2/3 gjaldt sidegjøremål. Komiteen avgir årlig rapport til statsministeren, og årsrapportene er tilgjengelige på internett.

### 4.5 Storbritannia og enkelte samveldeland

---

#### 4.5.1 Storbritannia

##### 4.5.1.1 Generelt

EIPA-studien viser at alle de 15 problemområdene det ble stilt spørsmål om, er regulert gjennom etiske retningslinjer. Statsministeren har det endelige ordet når det gjelder hvilke standarder som kan forventes av en statsråd. Statsrådene forventes å følge «De syv prinsippene for offentlig tjeneste»; uselviskhet, integritet, objektivitet, ansvarlighet, åpenhet, ærlighet og lederskap, se nærmere i 4.1.5.2.

Lovgrunnlaget for ledelsen av statstjenesten er tatt inn i Del 1 i Constitutional Reform and Governance Act 2010. I section 5 pålegger den the Minister for Civil Service å fastsette etiske retningslinjer («code of conduct») for statstjenesten, som skal forelegges for parlamentet. Den gjeldende Civil Service Code er fastsatt i november 2010. Den oppstiller fire kjerneverdier for alle tjenestemenn: integritet, ærlighet, objektivitet og upartiskhet, og forklarer nærmere hvilke krav de fire kjerneverdiene setter til embets- og tjenestemenn, og hvilke rettigheter og plikter de har.

Alt i alt omfatter retningslinjene ca. en halv million embets- og tjenestemenn, som har retningslinjene som en fast del av sin arbeidsavtale. Tilsvarende retningslinjer med mindre avvik gjelder for forsvaret, utenriksstatstjenesten og de hemmelige tjenestene. Det er ikke gitt slike retningslinjer for politiet og det kommunale nivået.

En egen etikk-komité, The Committee on Standards in Public Life, ble etablert i 1994. Den er et uavhengig rådgivende offentlig organ som står fritt til å uttale seg om etiske retningslinjer for offentlig forvaltning og fremme forslag om tiltak, men har ikke myndighet til å innkalle vitner eller til å etterforske påståtte lovovertridelser. Ordningen med at statsråder skal innhente uavhengige råd ved overgang til stillinger og verv i privat sektor, ble innført etter forslag fra komiteen.

#### 4.5.1.2 Statsråder

Ministerial Code, som er fastsatt av statsministeren, oppstiller nærmere regler for statsrådene. Gjeldende Ministerial Code ble fastsatt av statsminister David Cameron i mai 2010<sup>6</sup> og innebar mindre endringer i den foregående, som var fastsatt av statsminister Gordon Brown i juli 2007. Retningslinjene er svært detaljerte, og over 25 sider omtaler forholdet til departementene, til embets- og tjenestemennene, forholdet til valgkretsen og partiet, statsrådets private interesser, hvordan statsråden skal fremlegge sin politikk, forholdet til parlamentet og til reisevirksomhet. I et tillegg lister man opp de syv prinsippene som gjelder for statsrådets offentlige liv. Etter retningslinjene bør statsråder være så åpne som mulig, både overfor Parlamentet og befolkningen, og bør bare avslå å gi informasjon der en offentliggjøring ikke ville være i den offentlige interesse, noe som må avgjøres i samsvar med offentlighetsloven – (*Freedom of Information Act*). I tilknytning til

Ministerial Code er det opprettet et offentlig register<sup>7</sup> for opplysninger om statsrådenes økonomiske interesser og verv.

*Profesjonelle aktiviteter* – Statsråder bør si fra seg alle offentlige verv som de måtte inneha. Hvis en statsråd ønsker å beholde et slikt verv, skal statsministeren konsulteres.

*Opplysninger om private interesser* – Ved oppnevning til hver ny statsrådspost blir statsrådene rådet til å gi sin departementsråd en skriftlig, fullstendig oversikt over alle interesser som kan tenkes å gi opphav til interessekonflikt. Listen bør ikke bare inneholde statsrådets personlige interesser, men også interessene til ektefelle, partner og barn. Departementsråden avtaler et møte med statsråden for å diskutere listen og vurdere hvilke råd som er nødvendige og fra hvilken kilde, og hvilken ytterligere skriftlig informasjon som måtte trengs. Der det anses å være i orden for en statsråd å opprettholde en privat interesse, er regelen at han eller hun bør informere sine statsrådskolleger om disse forholdene, dersom de må drøfte offentlige spørsmål som på noen måte kunne påvirke disse interessene. Statsråden bør stille seg helt utenfor drøftelsen av slike offentlige spørsmål.

*Gaver* – Ingen statsråd bør motta en gave med en verdi av over GBP 140, eller motta en gjestfrihet eller en tjeneste som vil eller synes å ville påføre ham eller henne en forpliktelse. Det samme prinsippet gjelder hvis gaver blir tilbudt til et medlem av deres familie. Mottakelse av gaver skal rapporteres til departementsråden.

*Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen* – Utgangspunktet for overgang til stilling og verv følger av Ministerial Code punkt 7.25. Den blir supplert av Business Appointment Rules for Former Ministers, som ble fastsatt av Cabinet Office i 2010.

En statsråd som etter avgang ønsker å ta imot en ny stilling eller et verv, skal først søke råd fra Den rådgivende komiteen for ansettelser i næringslivet (*The Advisory Committee on Business Appointments*) (ACoBA)<sup>8</sup>, og må i den forbindelse fylle ut et omfattende søknadsskjema. Tidligere statsråder må søke om komiteens råd angående enhver tilsetning eller verv som de vurderer å ta imot innenfor et tidsrom på to år etter at de har fratrudd embetet. Dette gjelder også virksomhet

<sup>6</sup> Se lenke: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf>

<sup>7</sup> Se eksempel: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/MinsIns\\_pdf.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/MinsIns_pdf.pdf)

<sup>8</sup> ACoBA har vært i virksomhet siden 1975, men opprinnelig bare i forhold til embets- og tjenestemenn. Se lenke: <http://acoeba.independent.gov.uk/>

som publisering av artikler eller en foredragsrekke hvis det skjer på grunnlag av en avtale om en serie med et forlag, en publikasjon eller en organisasjon.

Statsråder er nå forpliktet til å følge komiteens tilråding. Selv om allmenne hensyn tilsier at tidligere statsråder kan gå over i næringslivet eller andre områder av samfunnslivet, er det like viktig at det ikke skal finnes noe grunnlag for mistanke om noe utilbørlig ved en konkret ansettelse.

Da retningslinjene ble strammet inn i 2010, ble det innført et toårig forbud mot lobbying og et påbud om å søke komiteens råd også når det gjelder ubetalte stillinger i ikke-kommersielle organisasjoner. Lobbyforbudet innebærer bl.a. at en tidligere minister ikke skal kommunisere med regjeringen, dvs. statsråder, embets- og tjenestemenn, herunder spesialrådgivere og andre relevante embets- og tjenestemenn. Forbudet gjelder når hensikten er å påvirke en regjeringsbeslutning eller en policy for å fremme egne interesser eller interessene til den organisasjon de er ansatt i eller utfører oppdrag for.

ACoBA-komiteen gir sitt råd direkte til den tidligere statsråden, og har som mål å klare dette i løpet av 15 arbeidsdager. Komiteens leder tilskriver alle tidligere statsråder når de forlater statsrådsposten og minner dem om at de må innhente komiteens råd om alle stillingssøknader mv. i to år etter fratredelsen. De tidligere statsrådene blir bedt om å fylle ut et søknadsskjema som er tilgjengelig på komiteens hjemmeside når de søker råd.<sup>9</sup> Her må de gi et utfyllende bilde av den aktuelle stillingen. Komiteen kan også innhente videre konfidensiell informasjon fra forskjellige kilder, så som statsrådets tidligere departement eller den aktuelle arbeidsgiveren og dennes konkurrenter.

Komiteens råd vil som regel variere fra en uforbeholden godkjenning til en venteperiode, samt et forbud mot lobbying i to år etter fratredelsen. I tillegg vil tidligere medlemmer av regjeringen som minimum ha en tre måneders venteperiode etter at de har forlatt statsrådsposten. Denne venteperioden kan komiteen gjøre unntak fra, og i helt spesielle tilfelle kan komiteen gi uttrykk for at en bestemt utnevning eller ansettelse er upassende og derfor bør avslås.

Komiteens råd blir offentliggjort så snart den tidligere statsråden har underrettet komiteen om at vedkommende har tatt stillingen. Inntil det skjer, er alle søknader konfidensielle. Komiteen offentliggjør ikke råd om stillinger som ikke blir

akseptert av den tidligere statsråden. ACoBA gir hvert år ut en rapport<sup>10</sup> om de søknader de har behandlet.

*Opplæringstiltak* – Den nasjonale statsforvaltningsskolen (The National School for Government) har i en årrekke tilbudt opplæring til statsråder. Det omfatter bl.a. innføring i regjeringsarbeid for nye statsråder og innpiskere, økonomi- og risikostyring i departementene, og parlaments- og komitéprosedyrer.

#### 4.5.1.3 Embets- og tjenestemenn

*Generelt:* – Civil Service Code fastslår som nevnt fire kjerneverdier: integritet, ærlighet, objektivitet og upartiskhet. Allmenne hensyn tilsier at embets- og tjenestemenn med erfaring fra offentlig administrasjon bør kunne gå over i næringslivet eller annen virksomhet utenom sentralforvaltningen, uten at slike overganger blir forhindret av ubegrunnet offentlig bekymring angående en bestemt ansettelse. Det er like viktig at en tidligere embets- eller tjenestemann som går over i en stilling utenfor sentralforvaltningen, ikke fører til begrunnet offentlig bekymring, kritikk eller misforståelser.

Hensikten med regelverket er å opprettholde tilliten til statstjenesten og til dem som arbeider der, og især å unngå mistanke om at en ansettelse kan være belønning for tidligere tjenester. Det er også viktig å unngå at arbeidsgiveren får upassende fordel ved å ansette en embets- eller tjenestemann som har informasjon om arbeidsgiverens konkurrenter eller om en nær forestående gjennomføring av regjeringens politikk.

De gjeldende Business Appointment Rules for Civil Servants er fastsatt i februar 2011. De gjelder for alle nåværende og tidligere statstjenestemenn, både faste og midlertidig ansatte, som har sluttet i tjenesten for mindre enn to år siden. Før de kan akseptere en hvilken som helst ansettelse etter å ha gått ut av statstjenesten, må de vurdere om det er påkrevd å sende inn søknad. Hvis det er påkrevd, bør de ikke akseptere ansettelse før godkjenning foreligger. Godkjenningsprosessen varierer med stillingen. Bare søknadene fra de øverste embets- og tjenestemenn på nivå med departementsråder og direktoratsledere (generaldirektører) blir behandlet av ACoBA-komiteen. De høyeste nivåene går til statsministeren for godkjenning, på grunnlag av komiteens vurdering.

<sup>9</sup> Se *søknadsskjema*: [http://acoba.independent.gov.uk/former\\_ministers/rules\\_and\\_guidance\\_ministers.aspx](http://acoba.independent.gov.uk/former_ministers/rules_and_guidance_ministers.aspx)

<sup>10</sup> Se *rapportene*: <http://acoba.independent.gov.uk/publications/reports.aspx>



Departementsråder (Permanent secretaries) og assisterende departementsråder blir pålagt minimum tre måneders venteperiode mellom fratredelsen og tiltredelse i ny stilling. Dette skyldes deres rolle på det høyeste nivå i regjeringsapparatet og tilgangen til et bredt spekter av sensitiv informasjon. ACoBA-komiteen kan gi råd om å dispensere fra denne minimumsperioden dersom overgangen synes uproblematisk. I motsatt fall kan komiteen anbefale en lengre venteperiode, dersom oppnevningen eller ansettelsen er av en slik karakter at allmenne hensyn gjør en lengre periode ønskelig. Venteperioden kan gå opp i høyst to år, og komiteen kan unntaksvis legge til et råd om at den finner oppnevningen eller ansettelsen upassende.

Etter de nye Business Appointment Rules for Civil Servants vil alle tjenestemenn som befinner seg på lønnskalens nivå SCS3 eller høyere få et to års forbud mot å drive lobbyvirksomhet mot regjeringen på vegne av sin nye arbeidsgiver, etter at de har forlatt tjenesten. Den rådgivende komiteen kan redusere toårs forbudet dersom særlige forhold tilsier det.

Ettersom man beveger seg nedover på lønnskalaen, legges myndigheten til å avgjøre søknader til hhv. departementsråd og avdeling mv. For stillinger på lønnskalaen SCS2 treffer departementsråden avgjørelsen, og på SCS1 avgjøres spørsmålet av departementet. På dette nivå er det bare nødvendig med søknad hvis ett eller flere av syv forskjellige kriterier er oppfylt.<sup>11</sup>

Alle tjenestemenn som er i aktiv tjeneste, skal rapportere til sin linjeleder om alle henvendelser fra arbeidsgivere utenfor statsforvaltningen om tilbud om utnevning eller ansettelse der godkjenning ville være nødvendig for å følge opp tilbudet. De som arbeider med utleie eller ansvar for statlige kontrakter skal rapportere alle tilbud om utnevning eller ansettelse umiddelbart til sin linjeleder, enten de akter å følge opp tilbudet eller ikke.<sup>12</sup>

Spesialrådgivere (special advisers) er politisk utnevnte rådgivere for ministeren. Også disse må i samsvar med sin kontrakt levere en søknad til lederen for sin tidligere avdeling for enhver ny utnevning eller ansettelse som de overveier å ta innen to år etter at de har fratrudd. Alle søknader fra spesialrådgivere skal gå til den rådgivende

komiteen. Den gir råd til departementsråden, som treffer avgjørelse. Mens de er ansatt, må spesialrådgiverne rapportere alle tilbud om utnevning/ansettelse til departementsråden.

Søknader kan godkjennes uten forbehold, eller med forbehold for maksimalt to år regnet fra siste dag med lønnet tjeneste. Slike forbehold kan innbefatte en karanteneperiode og/eller et forbud mot lobbyvirksomhet mot regjeringen på vegne av deres nye arbeidsgiver. Andre restriksjoner kan innbefatte at den tidligere tjenestemannen, for en bestemt periode, skal avholde seg fra befattning med visse aktiviteter, for eksempel forretningsforbindelser eller visse sider av den nye arbeidsgivers oppgaver, noe som minner om saksforbud etter det norske karanteneregelverket. Tjenestemannen vil få anledning til å uttale seg før det eventuelt blir satt en venteperiode eller tatt særskilte forbehold.

Tjenestemannens avdeling skal informere fremtidige arbeidsgivere om vilkår som er satt i godkjenningen av ansettelsen eller utnevningen. Ved søknader som er vurdert av ACoBA-komiteen, vil komiteens råd bli offentliggjort sammen med kort redegjørelse for søkerens siste tjenestestilling, så snart den nye ansettelsen er kunngjort eller vedkommende har tiltrådt stillingen. Departementet kan offentliggjøre sine råd på samme måte. For øvrig er saksbehandlingen konfidensiell.<sup>13</sup>

Det gis ingen kompensasjon for ventetidsperioden. Dette er imidlertid et spørsmål som trolig vil bli vurdert nærmere.

#### 4.5.1.4 Lobbying

Ved revisjonen av Ministerial Code og The Civil Service Code ble restriksjonene mot lobbying gjort strengere, både for statsråder og embets- og tjenestemenn. Det ble utarbeidet en egen definisjon av lobbying,<sup>14</sup> og både statsråder og høyere embets- og tjenestemenn på nivå med departementsråder og generaldirektører og høyere fikk automatisk et to års forbud mot lobbying mot regjeringen.

Definisjonen vurderes som nyttig, ettersom den gir et klart signal om hva som anses for korrekt opptreden. Etter definisjonen av lobbying er

<sup>13</sup> Business Appointment Rules for Civil Servants, punkt 22.

<sup>14</sup> *Se definisjon:* "the former civil servant should not engage in communication with Government (including Ministers, special advisers and officials) with a view to influencing a Government decision or policy in relation to their own interests, or the interests of the organisation by which they are employed, or to whom they are contracted

<sup>11</sup> Business Appointment Rules for Civil Servants punkt 11, se <http://acoba.independent.gov.uk/media/24135/business%20appointment%20rules%20for%20civil%20servants%20of%202011.pdf>

<sup>12</sup> Business Appointment Rules for Civil Servants punkt 12.

det ikke forbudt å snakke med tidligere kolleger, men man må vurdere sin egen rolle og kan ikke bruke sin tidligere posisjon på en upassende måte. En skriftlig henvendelse til den virksomheten hvor vedkommende tjenestegjorde kan være i orden, mens det stiller seg annerledes med et møte på én til én basis hvor ingen andre selskaper får adgang.

Cabinet Office opplyste overfor utvalget at man antar at to år er den øvre grense for hvor lenge man på arbeidsrettslig grunnlag lovlig kan pålegge forbud mot lobbying. Retningslinjene om lobbying bygger ikke på lovgivning, men på ulovfestede regler, og det er, slik Cabinet Office ser det, en svakhet at man ikke har noen sanksjoner mot dem som måtte bryte forbudet. Det viser seg likevel at statsrådene og de øverste embetsmennene innretter seg etter ordningen for ikke å sette sitt gode navn og rykte på spill. Nyhetsmedia er meget interessert i dette temaet, og nyheter om overtredelse har derfor høy profil og en høy risiko for å anrette skade. For Cabinet Office ser det ut til at så å si alle følger de råd som ACoBA gir.

#### 4.5.2 Australia

Mange virksomheter i den australske statstjenesten tar med en referanse til deres regler for overgang til stilling utenfor forvaltningen i kontraktene med organisasjoner i privat sektor.

I Australia fastsetter Public Service Act 1999 (section 10 og 13) verdigrunnlaget og etiske retningslinjer for (føderale) statstjenestemenn. Nærmere retningslinjer blir fastsatt av Australian Public Service Commission (APSC),<sup>15</sup> som er tilknyttet statsministerens kontor. Etter regelverket har man ikke uten videre hjemmel for å pålegge restriksjoner ved overgang til stilling utenfor tjenesten, og man søker derfor å oppnå enighet med tjenestemannen om å avstå fra ansettelse innenfor bestemte felter for en begrenset periode.

APSC har i 2007 gitt ut et rundskriv med policyveiledning<sup>16</sup> ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Av de forhold som tas opp her kan kort nevnes:

- En understreking av at ansatte i den australske statstjenesten skal opplyse om alle forhold som kan føre til interessekonflikt. De skal videre ikke benytte seg av innsideinformasjon og ikke misbruke sin status, makt eller autoritet som

statsansatt og ta de nødvendige skritt for å unngå dette.

- En spesifisering av de tre viktigste risikoområdene ved overgang.
- En understreking av at virksomhetene skal benytte tiden før fratreden til å minimere eventuell risiko og skadevirkninger ved en forestående overgang.
- Virksomhetens leder og den ansatte bør drøfte hvilke umiddelbare skritt som bør tas for å unngå interessekonflikter; endring av arbeidsoppgaver, midlertidig forflytning eller permisjon inntil den nye stillingen tiltres.

For statsråder har statsministeren fastlagt etiske retningslinjer, senest i desember 2007. De inneholder et eget avsnitt om overgang til stilling etter statsrådperioden, der det i en uautorisert oversettelse heter:<sup>17</sup>

«Statsråder er forpliktet til å sørge for at de, i en periode på 18 måneder etter at de har sluttet som statsråder, ikke driver lobbyvirksomhet, opptrer som representant eller har forretningsmessige møter med medlemmer av regjeringen, parlamentet, statstjenesten eller forsvarsmakten om noen sak de har hatt en tjenstlig befattning med som minister i de siste 18 måneder av statsrådperioden.

Statsråder er også forpliktet til å sørge for at de, når de forlater sitt embete, ikke drar personlig fordel av informasjon de hadde tilgang til som statsråd, når denne informasjonen ikke er alminnelig tilgjengelig for befolkningen.

Statsråder skal sørge for at deres personlige opptreden er i samsvar med verdigheten, omdømmet og integriteten til Parlamentet».

Et eget rundskriv utstedt av APSC i 2008<sup>18</sup> trekker opp retningslinjer for bl.a. embets- og tjenestemenns forhold til profesjonelle lobbyister og for dem som slutter i tjenesten for å drive lobbyvirksomhet. Retningslinjene legger vekt på å sikre at regjeringsrepresentanter skal kunne fastslå hvilke interesser som en lobbyist representerer. Høyere embets- og tjenestemenn skal ikke engasjere seg i lobbyvirksomhet i en 12 måneders periode i noen sak som de har hatt en tjenstlig befattning med som embets- eller tjenestemenn i løpet av de siste

<sup>15</sup> Se hjemmesiden: <http://www.apsc.gov.au/>

<sup>16</sup> Circular 2007/3 Post Separation Employment: Policy Guidelines. Se regler for overgang: <http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines16.htm>

<sup>17</sup> Oversettelse til norsk ved utvalgets sekretariat.

<sup>18</sup> Circular 2008/4 Requirements relating to the lobbying Code of Conduct and post separation contact with Government.

12 måneder. Rundskrivet etablerer også et register over lobbyister.

#### 4.5.3 Canada

Canada har regler om overgang til stilling utenfor forvaltningen i Conflict of Interests Act 2006. Etter lovens del 3 er såkalt sidebytte utelukket: Det er forbudt å opptre på vegne av noen i en sak hvor tjenestemannen har handlet på vegne av eller gitt råd til det offentlige. Det gjelder videre en venteperiode på ett år etter avgang før en tidligere tjenestemann kan ta en stilling eller verv hos noen som han eller hun hadde direkte kontakt av betydning med som tjenestemann i løpet av det siste året i offentlig tjeneste. Den samme ventetiden gjelder før tjenestemannen kan inngå en kontrakt om tjenesteyting til eller opptre på vegne av vedkommende. En tidligere minister kan aldri opptre på vegne av noen overfor en minister som vedkommende satt sammen med i regjering.

For canadisk føderal forvaltning gjelder nå (fra 2012) retningslinjene Values and Ethics Code for the Public Sector.<sup>19</sup> Statsministeren har i 2006 utstedt en veiledning med retningslinjer Conflict of Interest and Post Employment Code for Public Office Holders.<sup>20</sup> De er en del av ansettelsesvilkårene for statstjenestemenn i Canada.

Statstjenestemenn må innen 60 dager etter sin første ansettelse eller etterfølgende ansettelse, overføring eller utsendelse, rapportere om alle aktiviteter utenom tjenesten, formue og direkte og mulige interesser som kan gi grunnlag for en interessekonflikt med deres offisielle forpliktelser.

Hver gang det skjer en vesentlig endring i deres personlige forhold, må tjenestemenn revurdere sine forpliktelser etter dette regelverket. Hvis en reell, tilsynelatende eller potensiell interessekonflikt eksisterer, må de melde fra til deres nærmeste overordnede.

Før de forlater tjenesten må alle tjenestemenn redegjøre for sine planer vedrørende all ansettelse eller aktivitet utenfor forvaltningen som kan utgjøre en reell, tilsynelatende eller potensiell interessekonflikt i forhold til deres nåværende oppgaver og ansvar, og drøfte mulige interessekonflikter med sine ledere.

Nestledere er ansvarlige for å peke ut stillinger som er i risikozonen for interessekonflikt ved

overgang til stilling utenfor forvaltningen. Tjenestemenn som innehar slike stillinger er underlagt begrensninger i en periode på ett år etter fratreden. Før de fratrer og i denne ettårsperioden må de rapportere til nestlederen om alle seriøse tilbud om ansettelse eller forslag om aktiviteter som kan føre til en interessekonflikt i forhold til tjenestestedet. De må straks informere dersom de har akseptert et tilbud om ansettelse.

En tidligere tjenestemann kan søke om et skriftlig frafall eller en reduksjon av begrensningsperioden. Policydokumentet regner opp en del forhold som bør tas i betraktning ved vurderingen av om ettårsperioden skal reduseres. En ansatt som ikke etterlever kravene i dette regelverket, kan bli møtt med disiplinærreaksjoner, også oppsigelse fra tjenesten.

Med tanke på de tiltak som er nødvendige for å forhindre interessekonflikter, forventes det at slike situasjoner vil bli løst gjennom diskusjoner og avtaler mellom embets- eller tjenestemannen og vedkommendes leder.

I 2011 har den canadiske regjeringen utgitt «Ansvarelig regjering – En veiledning for statsråder og statssekretærer». Veiledningen omtaler en rekke forhold, herunder standarder for opptreden, en veiledning om etikk og politisk aktivitet for innehavere av embeter.

Canada har også en egen lov for lobbyister (Lobbying Act 1985),<sup>21</sup> som bl.a. oppretter et eget ombud (Commissioner of Lobbying). Lobbyister skal registreres med eget navn og navnet på arbeidsgiver og oppdragsgiver / klient. Lobbyistene må hver måned gi detaljert informasjon om sin kontakt med regjeringen, hvordan oppdraget blir finansiert mv.

#### 4.6 USA

USA har føderale lovregler om karantene for statstjenestemenn etter avgang fra stilling i statstjenesten (18 U.S.C. § 207). Det er også fastsatt forbud for statstjenestemenn mot å delta i noen tjenestehandling som, direkte eller påregnelig, vil påvirke de økonomiske interessene til en enhet den statsansatte forhandler med om fremtidig ansettelse.

Under den nåværende presidentperiode (fra og med 20. januar 2009) må nyansatte som ikke inngår i karrieresystemet, dvs. politisk utnevnte tjenestemenn, undertegne et løfte som inneholder et antall forpliktelser.<sup>22</sup> Ansatte som er ansatt i

<sup>19</sup> Se de etiske retningslinjene: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=25049>

<sup>20</sup> Se reglene om interessekonflikt: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=code/code-conflict-eng.htm>

<sup>21</sup> Se loven for lobbyister: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>

karrierestillinger må ikke undertegne et slikt løfte. Etikkløftet innebærer at man forplikter seg til ikke å motta gaver eller honorar fra registrerte lobbyister eller lobbyorganisasjoner. Man må videre avstå i to år fra saker hvor en tidligere arbeidsgiver er eller representerer en part i saken, dersom den ansatte arbeidet for den arbeidsgiveren eller klienten i løpet av de to foregående årene forut for ansettelsen. Vedkommende må også forplikte seg til ikke å drive lobbyvirksomhet overfor noen del av den utøvende myndighet så lenge Obama er president.

Hvis den ansatte selv var en registrert lobbyist i løpet av de to foregående årene, må vedkommende i to år etter ansettelsen unngå saker som han eller hun var lobbyist for i løpet av de to foregående årene forut for ansettelsen. Vedkommende må heller ikke søke eller motta ansettelse i et direktorat eller departement som han eller hun opptrådte som lobbyist overfor i løpet av de to foregående år.

På føderalt nivå kommer de grunnleggende karantenereglene til anvendelse både på den utøvende og den lovgivende makt, og reglene gjelder både politiske stillinger og karrierestillinger.

Generelt sett fokuserer de straffesanksjonerte begrensningene ikke på *hvem* den statsansatte begynner å arbeide for, men *hva* den statsansatte skal gjøre for vedkommende. Etter dette forbudet kan en tidligere statsansatt ikke representere en virksomhet utenfor statsapparatet overfor staten, enten for en bestemt periode (ett eller to år, avhengig av bestemmelsen), eller for visse typer saker uten tidsbegrensning. Disse restriksjonene forsøker å sette søkelyset på den skade som kan forårsakes ved at den tidligere statsansatte benytter sin overordnede stilling eller sin kunnskap til egnet gjennom personlig deltakelse i saker som gjaldt bestemte parters rettigheter til spesifikke parter. Et klart eksempel på det sistnevnte er at en advokat for regjeringen som har representert staten i en bestemt tvistesak, aldri kan representere en privat part i den samme tvistesaken, uansett hvor lang tid som er gått siden vedkommende opphørte å arbeide for regjeringen. Et eksempel på en ett eller to års «avkjølingsperiode» ville være at en tidligere finansminister ikke kan representere noen overfor departementet i to år i enhver sak, og at en høyere tjenestemann utenom de som er på regjeringnivå, for eksempel en høyere karrieretjenestemann, ikke kan representere noen

overfor sin tidligere virksomhet før etter ett år etter avslutningen av statstjenesten.

De forente staters regjering er innrettet på at den utøvende delen av statsapparatet på de øverste nivåene, skal skiftes ut hvert fjerde år, og i det senere er det en erkjennelse av at karrierepersonell ikke gjør statstjenesten til sin karriere, selv om man kan ta med seg sin tjenestepensjon. Dette representerer med andre ord et rekrutteringsproblem.

For å tilpasse seg disse realitetene og for at statstjenesten skal ha mulighet til å rekruttere «the best and the brightest», er ikke karantenereglene ansettelsesbegrensninger, men begrensninger på hvem man kan representere. Når dette er sagt, må alle ledere og ansatte som ønsker å bevege seg ut av statstjenesten, være særdeles varsomme med når og hvordan de forhandler om ny jobb, så lenge det skjer mens de er i statens tjeneste. Denne tidsperioden anses for å være den mest kritiske; dvs. når en statsansatte fremdeles kan utøve makt på statens vegne, samtidig som vedkommende forsøker å imponere en potensiell ny arbeidsgiver.

## 4.7 Internasjonale organisasjoner

### 4.7.1 Europarådet

I sin rekommandasjon nr. R (2000) 10 «on codes of conduct for public officials» har Europarådet vedtatt en anbefaling til medlemsstatene om å innføre etiske retningslinjer for offentlig ansatte på alle nivåer, også for private organisasjoner som utfører offentlige tjenester. Rekommandasjonen har bl.a. bestemmelser om lojalitet og upartiskhet mv., og om interessekonflikt (artikkel 13) og egenerklæring om vedkommendes interesser som kan komme i konflikt med hans eller hennes offisielle plikter (artikkel 14). Det er videre bestemmelser om private interesser som kan være uforenlige med vedkommendes stilling, om politiske eller offentlige aktiviteter og om gaver (artikkel 15 til 18).

Artikkel 26 omtaler forholdene når man forlater tjenesten, og fastslår i underpunkt 1 at man ikke skal gjøre upassende bruk av sin offentlige stilling for å oppnå en fordel eller ansettelse utenfor offentlig tjeneste. En embets- eller tjenestemann må ikke la utsikten til en ansettelse skape en faktisk, potensiell eller tilsynelatende interessekonflikt. Vedkommende må straks underrette sin leder om ethvert konkret tilbud om ansettelse som kan skape en interessekonflikt. På samme

<sup>22</sup> Executive order 13490. Se *etikkløftet*: <http://www.oge.gov/DisplayTemplates/ModelSub.aspx?id=259>

måte må vedkommende straks si fra om at et tilbud om stilling er akseptert.

Artikkel 26 forutsetter videre at en tidligere embets- eller tjenestemann i en viss tid etter fratredeisen ikke må opptre på vegne av en person eller organisasjon i en sak som han eller hun tidligere ga råd om til en offentlig institusjon, og som derved ville resultere i en spesiell fordel for en person eller organisasjon. På samme måte må den tidligere offentlige ansatte heller ikke bruke eller avsløre konfidensiell informasjon som er ervervet som offentlig tjenestemann, med mindre man etter loven er berettiget til å gjøre det.

Etter artikkel 27 må en embets- og tjenestemann ikke gi noen særbehandling til fordel for tidligere offentlig ansatte.

#### 4.7.2 OECD

I tillegg til å utgi rapporter om andre lands interne forhold og systemer har OECD egne etiske retningslinjer for sine ansatte. Reglene omfatter mange forhold; lojalitet og uavhengighet, upartiskhet, diskresjon, privilegier og immunitet – for

å nevne noen. Under kapitlet «Interessekonflikt» peker regelverket på flere forhold som kan skape integritetskonflikter, herunder overgang til en stilling utenfor OECD. Om dette sier punkt 30 i regelverket:<sup>23</sup>

«Hvis du overveier å forlate Organisasjonen og er i en prosess med forhandlinger med din nye arbeidsgiver, bør du ikke involvere deg i noen oppgave innenfor Organisasjonen som skaper, eller kan gi inntrykk av å skape, en interessekonflikt mellom Organisasjonen og den fremtidige arbeidsgiveren. I tilfelle du er i tvil, eller hvis du er gitt en slik oppgave, bør du informere din overordnede.»

Regelverkets punkt 45 henviser til kravet til konfidensialitet om informasjon som vedkommende har fått kunnskap om i sin tjeneste for OECD, og dette gjelder spesielt upublisert informasjon.

---

<sup>23</sup> Oversettelse til norsk ved sekretariatet.

## Kapittel 5

# Andre regler som tjener beslektede formål som karantenerregelverket

### 5.1 Innledning

---

Utsynet over forholdene i andre land og tilrådingene fra internasjonale organisasjoner viser at spørsmålet om karantene og saksforbud ved overgang fra offentlig stilling ofte blir sett i et bredere perspektiv, som gjelder offentlige tjenstemenns integritet i det hele. En slik integritet blir støttet opp og beskyttet av forskjellige andre rettsregler og etiske normer, som bidrar til å motvirke interessekonflikter for den enkelte politiker eller ansatte, og er med på å ivareta de hensyn som karantenerregelverket skal sikre. Regelverket om karantene og saksforbud må derfor ses på bakgrunn av slike andre rettsregler, etiske normer og tiltak ellers. Dette er regler og normer som for det meste har et langt videre virkefelt enn regelverket om karantene og saksforbud, som er direkte rettet inn mot overgang fra offentlig stilling.

Under 5.2 til 5.4 vil *utvalget* gi en kort oversikt over de viktigste rettsreglene og fastsatte etiske normer eller atferdsstandarder som er med på å ivareta slike hensyn som karantenerregelverket gjør. Eksistensen av slike regler kan ha betydning for hvordan man vurderer behovet for regler om karantene og saksforbud. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom situasjonen før og etter overgangen fra offentlig stilling. Under 5.2 blir situasjonen før overgang behandlet, mens tilsettingsforholdet består. Situasjonen etter overgang fra en politisk eller administrativ stilling, blir behandlet under 5.3. Det blir også redegjort for visse regler som ikke er innført i Norge, selv om de finnes i andre land. Registrering av lobbyvirksomhet er et eksempel på det. Etiske normer og atferdsnormer blir behandlet særskilt (5.4).

### 5.2 Før overgang

---

#### 5.2.1 Oversikt

De reglene som får betydning før overgangen, mens tilsettingsforholdet består, faller stort sett i tre grupper. En gruppe gjelder generelle regler for arbeidsforholdet. Til denne gruppen hører regler om taushetsplikt, lojalitetsplikt og overordnede (arbeidsgiverens) styringsrett. Regler om sidegjøremål kan også tas med her. En annen gruppe er regler om beslutningsprosessen ved avgjørelser som treffes av offentlige organer. Hit hører regler om f.eks. inhabilitet, utredningsplikt og begrunnelse for avgjørelsene. Reglene om taushetsplikt kan også sies å høre til denne gruppen. En tredje gruppe utgjøres av alminnelige rettsregler, særlig straffebestemmelser som retter seg mot korrupsjon.

#### 5.2.2 Taushetsplikt

Regler om taushetsplikt skal hindre at visse typer opplysninger blir spredt eller brukt til uønskete formål. I et demokratisk samfunn basert på fri debatt og meningsdannelse og en stor grad av personlig frihet må regler om taushetsplikt ha et begrenset omfang. Åpenhet gir generelt grunnlag for kontroll med offentlig forvaltning og kan dermed fremme tillit til styringssystemet. Taushetsplikt kan imidlertid motvirke at opplysninger som det offentlige besitter, blir spredt på en måte som gir utvalgte mottakere en særlig fordel. Taushetsplikt bidrar også til at opplysninger som et organ har fått av private med et særskilt formål for øye, eller som er særlig sensitive av hensyn til private interesser, ikke blir brukt eller spredt i annen sammenheng. Begge deler kan være eksempler på at taushetsplikt kan fremme tilliten til offentlig forvaltning.

Det kan skilles mellom forvaltningsmessig taushetsplikt og yrkesmessig taushetsplikt. For-

valtningsmessig taushetsplikt gjelder for dem som arbeider i eller for et forvaltningsorgan. Yrkesmessig taushetsplikt knytter seg til bestemte yrker, uavhengig av om yrket utøves i offentlig tjeneste. Eksempler på yrkesmessig taushetsplikt er advokaters taushetsplikt og taushetsplikten for helsepersonell (straffeloven 1902 § 144/straffeloven 2005 § 211 og helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64 §§ 21 flg.).

Alminnelige regler om forvaltningsmessig taushetsplikt er inntatt i forvaltningsloven kap. III (fv. §§ 13 til 13 f). De gjelder opplysninger om noens personlige forhold (fv. § 13 første ledd nr. 1) og om forretningshemmeligheter (§ 13 første ledd nr. 2, som presiserer dette nærmere). I tillegg medfører sikkerhetsloven (lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste) § 12 taushetsplikt for sikkerhetsgradert informasjon. Hva slags informasjon som skal sikkerhetsgraderes, er regulert i sikkerhetsloven § 11. Dessuten har beskyttelsesinstruksen 17. mars 1972 regler om gradering av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn sikkerhetsloven angir. Forutsetningen for gradering er at dokumentet kan unntas etter offentleglova og det kan (betydelig) skade offentlige eller private interesser om det blir kjent for uvedkommende. Gradering etter beskyttelsesinstruksen medfører krav om begrenset spredning (etter «need-to-know»-prinsippet) og krav til oppbevaring av dokumentet.

### 5.2.3 Lojalitetsplikt<sup>1</sup>

Den generelle lojalitetsplikten i offentlige og private arbeidsforhold skal sikre at den enkelte ansatte ikke opptrer i strid med forvaltningsorganets eller arbeidsgiverens interesser, og motvirke at det blir tatt usaklige hensyn. En slik lojalitetsplikt gjelder for ansatte tjenestemenn. For den politiske ledelse kommer spørsmålet om lojalitetsplikt i en annen stilling, noe som er særlig tydelig for en statsråd.

Hvor langt lojalitetsplikten for offentlige tjenestemenn strekker seg, og hva den innebærer, er ikke uten videre klart i forskjellige sammenhenger. I de senere år har spørsmålet særlig vært diskutert når det gjelder offentlig ansattes yrkesfrihet om forhold som berører ansvarsområdet til det forvaltningsorganet de er ansatt i. Dette er et spørsmål som ligger på siden av *utvalgets* mandat.

Den enkelte ansattes lojalitetsplikt kan bidra til at offentlig forvaltning mest mulig effektivt ivare-

tar de interesser som den er satt til, og lojalitetsplikten kan styrke allmennhetens tillit til at det skjer. Det kan på den annen side fremme en god forvaltning og tillit til den at lojalitetsplikten ikke strekkes så langt at den kan brukes til å dekke over misligheter i forvaltningen.

### 5.2.4 Regler om inhabilitet

Forvaltningsloven har regler om inhabilitet (ugildhet) som gjør at en offentlig tjenestemann ikke kan delta i behandlingen av en forvaltningssak hvis han eller hun har en egeninteresse i avgjørelsen eller en tilknytning til noen som kan hemme en uhildet vurdering av saken. Fvl. § 6 første ledd angir konkret en del tilfelle hvor inhabilitet inntreffer. Bestemmelsen blir supplert av den alminnelige regelen i fv. § 6 annet ledd om at en tjenestemann er ugild «når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Når det vurderes om det er tilfellet, skal det bl.a. «legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til».

Inhabilitetsreglene gjelder også for den politiske ledelsen i et departement, men ikke for statsråden i egenskap av regjeringsmedlem. Det er imidlertid lang praksis for at regjeringsmedlemmers habilitet vurderes etter lignende prinsipper på ulovfestet grunnlag, særlig for den statsråd som fremmer en sak til behandling i regjeringen.<sup>2</sup>

Den enkelte tjenestemann skal etter fv. § 8 første ledd selv vurdere å ta stilling til sin habilitet, men vil ofte ha grunn til å forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede.<sup>3</sup> Anser tjenestemannen seg inhabil, må den nærmeste overordnede underrettes for å få oppnevnt en stedfortre-

<sup>2</sup> Dette kom klart til uttrykk ved forberedelsen av forvaltningslovens ikrafttredelseslov, se Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 40-41 og Innst. O. XXII (1968-69) s. 10-11. Ved revisjonen av forvaltningsloven i 1977 ble det uttalt at inhabilitetsreglene «må anvendes med forsiktighet innenfor de øverste organer i et forvaltningssystem» (Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 63 sp. 2), jf. også Forvaltningskomiteens innstilling (1958) s. 147 jf. s. 137-38. Se nå Statsministerens kontors retningslinjer Om statsråd (2011) punkt 13, s. 92-96, jf. også Om r-konferanser (2010) punkt 8, s. 38-40 og Håndbok for politisk ledelse (april 2012) punkt 14.6, s. 66-69. I forvaltningsrettslig teori, se særlig Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen: Frihagens forvaltningsrett I (Bergen 2010) s. 200-201, Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg., Oslo 2011) s. 216-18 og Arvid Frihagen: Inhabilitet etter forvaltningsloven (Oslo 1985) s. 429-31.

<sup>3</sup> Dersom en part i saken krever det, skal habilitetsspørsmålet forelegges for den nærmeste overordnede til avgjørelse, hvis det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, jf. fv. § 8 første ledd annet punktum.

<sup>1</sup> Jf. generelt Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett (9. utg., Oslo 2010) s. 136-39.

der, hvis ikke en slik ordning med stedfortreder er etablert på forhånd. Også der det oppstår spørsmål om inhabilitet for en statssekretær eller politisk rådgiver, må vedkommende selv ta stilling til sin inhabilitet, men det vil normalt være naturlig å ta spørsmålet opp med statsråden eller departementsråden. Ved inhabilitet må den aktuelle saken behandles og eventuelt avgjøres av en annen i den politiske ledelsen. Oppstår habilitets-spørsmål for en statsråd, bør statsråden drøfte det med departementsråden og om nødvendig ta initiativ overfor Statsministerens kontor til å få oppnevnt en settestatsråd. Tvilsspørsmål om inhabilitet blir ofte forelagt for Justisdepartementets lovavdeling, særlig hvis det gjelder en statsråd.

Når en overordnet er inhabil, kan saken vanligvis forberedes av underordnede på ordinær måte, men en underordnet kan ikke avgjøre saken, jf. fvl. § 6 tredje ledd. Når statsråden er inhabil, kan avgjørelsen følgelig ikke treffes på embetsnivå i departementet. Det samme gjelder trolig om statssekretæren er inhabil. Det gjelder selv om det dreier seg om en sak som etter vanlig praksis i departementet ikke ville bli forelagt for den politiske ledelsen.

Inhabilitetsregler bidrar til å sikre at egeninteresse eller interesse for nærstående ikke får øve innflytelse på de avgjørelser som treffes i offentlig forvaltning. En tjenestemann som har fått et tilbud om stilling i et eksternt firma som vedkommende overveier å ta imot, må anses inhabil til å behandle saker som har betydning for firmaet. Følges inhabilitetsreglene på korrekt måte, vil de derfor bidra til å styrke tilliten til offentlig forvaltning.

### 5.2.5 Andre saksbehandlingsregler og saklighetskrav til forvaltningen

Også andre saksbehandlingsregler kan – iallfall i noen grad – bidra til å sikre at avgjørelser i forvaltningen treffes på saklig grunnlag uten at noen blir tilgodesett på urimelig måte, og dermed til å styrke den allmenne tillit til offentlig forvaltning. Dette er regler som har et langt videre virkefelt, men som også får betydning der overgang til ny stilling kan skape en risiko for at forvaltningsopp-gaven ikke blir skjøttet på fullt ut saklig måte.

Krav om *forsvarlig* og *allsidig utredning* av en sak gjør at sakens forskjellige sider blir belyst, og reduserer risikoen for at avgjørelsen blir truffet på usaklig grunnlag. Når det gjelder myndighetsut-øving, følger en slik utredningsplikt av forvaltningsloven (§ 17 første ledd for enkeltvedtak og § 37 første ledd for forskrifter). Utredningsin-

struksen (vgl. res. 18. februar 2000 nr. 108 med senere endringer) oppstiller generelle krav til utredning av avgjørelser om offentlig regelverk mv. Disse regelsettene er nokså generelle i sin utforming. Mer spesifikke er de krav til konsekvensutredninger for fysiske tiltak som følger av plan- og bygningsloven 28. juni 2008 nr. 71 kap. 4 og 14, jf. forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger.

Krav om *offentlig utlysning* før vedtak kan gi interesserte mulighet til å melde seg eller søke på like fot og gjøre det vanskeligere å favorisere noen på usaklig grunnlag.<sup>4</sup> Det samme gjelder for utlysning i samband med offentlige anskaffelser. Lov 19. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser setter i § 5 grunnleggende krav til anskaffelsesprosessen, bl.a. til gjennomsiktighet og etterprøvarhet. Bruk av anbud gjør at avgjørelsen om anskaffelse må treffes på grunnlag av forhånds-satte kriterier, og sikrer anbydere som blir forbi-gått, effektive midler til å angripe en usaklig eller urettmessig avgjørelse.

Krav om *begrunnelse* for avgjørelsen kan også motvirke at den blir truffet på usaklig grunnlag, men hindrer i og for seg ikke at det kan ligge en usaklig motivering bak en avgjørelse som lar seg begrunne på saklig vis. Generelle krav til begrun-nelsen for enkeltvedtak følger av fvl. § 25 og er utdypet i noen særbestemmelser. Kombinert med retten til innsyn i vedtaket etter offentliglova kan dette styrke tilliten til det aktuelle vedtaket, særlig dersom begrunnelsen er tilstrekkelig utfyllende.

Alminnelige forvaltningsrettslige regler om *saklighetskrav* kan gjøre at vedtak som bygger på usaklige hensyn eller innebærer en usaklig for-skjellsbehandling, blir ugyldige. Hvilke hensyn som er usaklige, beror dels på en forståelse av den loven eller forskriften som vedtaket bygger på, dels på alminnelige overveielser. Iblant kan det være vanskelig å fastslå sikkert om et bestemt hensyn skal regnes som usaklig og dermed ulov-lig, men dette spørsmålet reiser seg neppe når det gjelder slike hensyn som karantenereglene skal motvirke. Derimot kan det være vanskelig å klar-legge om et bestemt hensyn faktisk ligger til grunn for avgjørelsen, og ofte er det ingen som ser seg i stand til å angripe vedtaket.

Den tradisjonelle saksbehandlingsform i departementene var at hver sak ble behandlet i flere trinn, der hver tjenestemann tok selvstendig

<sup>4</sup> Ved tilsetning i offentlige stillinger er hovedregelen at ledige stillinger for mer enn seks måneder skal kunngjøres offentlig (lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 2 jf. § 6 nr. 1).



stilling til saken, og synspunktene til hver enkelt fulgte med saken helt frem til den som tok avgjørelsen. Denne behandlingsmåten bidro til at den enkelte saksbehandler vanskeligere kunne få en avgjørende innflytelse på et usaklig grunnlag. Denne saksbehandlingsformen har vært på retur i de senere tiår og er i stor grad erstattet dels av mer kollegiale arbeidsformer, dels av konsoliderte notater som legges frem til avgjørelse på grunnlag av ett enkelt forslag med tilhørende begrunnelse.

*Allmennhetens innsynsrett* etter offentliglova gjør at usaklige avgjørelser lettere kan bli avdekket. Media kan på denne måten fungere som en «vaktbikkje» mot slik usaklighet som også karantene-reglene skal motvirke. Tilgang til organinterne arbeidsdokumenter kan tenkes å gjøre avdekkingen enda lettere, men kan samtidig føre til misvisende og uberettigede påstander om saksbehandlingen, basert på dokumenter som ikke er utformet med sikte på offentliggjøring, og som ofte gir uttrykk for foreløpige eller forsøksvise refleksjoner og derfor kan misforstås når de tas ut av sin sammenheng.

### 5.2.6 Arbeidsgiverens/overordnetes styringsrett mht. arbeidsoppgaver mv.

Etter arbeidsrettslige regler har en arbeidsgiver styringsrett overfor arbeidstakernes utføring av de oppgaver de er ansatt for. Hvor langt arbeidsgiverens styringsrett etter disse reglene går, kan til dels være usikkert, og det er vanlig å si det slik at en endring i arbeidsoppgaver ikke må endre stillingens «grunnpreg».<sup>5</sup>

Etter forvaltningsrettslige regler har overordnede instruksjonsmyndighet når det gjelder underordnede tjenestemenns utføring av sine arbeidsoppgaver. Så langt ikke annet følger av tilsettingsvedtaket eller bindende avtale, innebærer det at den overordnede kan bestemme hvilke arbeidsoppgaver den underordnede skal utføre og fordele arbeidsoppgaver mellom forskjellige underordnede. Tilsettingsvedtaket kan uansett sette grenser ved at det gjelder tilsetting i en bestemt stilling, en bestemt enhet i forvaltningsorganet eller iallfall i et bestemt forvaltningsorgan.

Tjenestemannsloven (lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.) bestemmer at «[e]mbets- og tjenestemenn ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å

finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten» (§ 12 første punktum). Bestemmelsen tar nok først og fremst sikte på tilpasning av den enkelte tjenstemanns oppgaver til den samlede virksomheten i forvaltningsorganet, men den er vid nok til å dekke situasjonen ved forestående overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. For utenriktjenesten og i Forsvaret gjelder særskilte regler som gir en mer vidtgående adgang til omplassering og beordring til nye stillinger og arbeidsoppgaver (lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten §§ 9 og 10, jf. § 13 og lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret § 7). Også disse bestemmelsene er gitt for å sikre ønskelig fleksibilitet i den samlede virksomheten, men de er samtidig vide nok til å dekke situasjonen ved overgang til stillinger utenfor tjenesten.

Disse reglene kan gi grunnlag for å omplassere eller endre arbeidsoppgavene til en embets- eller tjenestemann som skal gå over i stilling utenfor statsforvaltningen. I St.meld. nr. 11 (2000-2001) pkt. 5.2.5 s. 37 ble det således lagt til grunn at «[i] tilfeller hvor en embets- eller tjenestemann skal gå over i annet arbeid og vedkommende i sitt daglige arbeid behandler saker eller har tilgang til opplysninger som har spesiell tilknytning til det nye arbeidet, vil det ofte kunne sies å være saklig grunnlag for en endring av arbeidsoppgaver i den siste tiden før fratreden».

Det er likevel usikkert hvor omfattende omplassering og endring av arbeidsoppgaver som kan gjøres uten at det skjer i forståelse med tjenestemannen, særlig hvis det skjer standardmessig og det ikke er noe å bebreide vedkommende. En forflytting til annen lokalisering og en fullstendig avskjæring fra forvaltningsorganets vanlige informasjonsflyt kan trolig bare skje hvis tungtveiende grunner tilsier det.<sup>6</sup>

Hvilken betydning adgangen til omplassering og endring av arbeidsoppgaver har i praksis, avhenger for det første av at overordnede blir informert om den planlagte overgangen, og for det annet av hvor lang oppsigelsesfristen er. Den

<sup>5</sup> Se for eksempel Jan Fougner: Endring i arbeidsforhold (Oslo 2007) s. 15–18 og 225–26.

<sup>6</sup> I juridisk teori er spørsmålene som oftest diskutert med utgangspunkt i arbeidsforhold i privat sektor, og det tas nokså for gitt at rettsstillingen er tilnærmet den samme i statsforvaltningen (slik også Bjørnaraa, Gaard og Selmer: Norsk tjenestemannsrett (Oslo 2000) s. 474-77). Jan Fougner: Endring i arbeidsforhold (Oslo 2007) s. 135-39 mener tjenestemannsloven § 12 må tolkes så innskrenkende at den ikke har selvstendig betydning ved siden av styringsretten. Spørsmålet er i liten grad drøftet særskilt med sikte på situasjonen etter den ansattes oppsigelse, men Bjørnaraa, Gaard og Selmer op.cit. s. 501 legger til grunn at omdisponering kan begrunnes med behov for å hindre innsyn i opplysninger i oppsigelsestiden.

vanlige oppsigelsesfristen i statstjenesten er tre måneder (tjenestemannsloven § 11). For embetsmenn gjelder det ingen oppsigelsesfrist som gir dem rett til å fratruke ved fristens utløp, men i praksis legger man nok ofte en tremånedersfrist til grunn også her.<sup>7</sup>

De reglene som er nevnt ovenfor, tar sikte på ordinært ansatte embets- og tjenestemenn. Det er et spørsmål for seg om de gjelder for den politiske ledelse i departementene. Med tanke på overgang til stilling utenfor statsforvaltningen har nok spørsmålet liten eller ingen praktisk betydning. For stillinger i den politiske ledelse i et departement gjelder ingen oppsigelsesfrist eller krav til avskjedsgrunnlaget, og i praksis vil aksept av en stilling utenfor statsforvaltningen gjøre at vedkommende straks får avskjed. Særlig gjelder det for en statsråd.

Det rent rettslige spørsmål om reglene gjelder for den politiske ledelse, stiller seg noe forskjellig etter hvilket regelsett det gjelder. Tjenestemannsloven gjelder ikke for statsråder og statssekretærer (tjenestemannsloven § 1 nr. 1). Statsråden har instruksjonsmyndighet overfor statssekretærer og politiske rådgivere.<sup>8</sup>

### 5.2.7 Straffebestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel

Straffeloven 1902 fikk i 2003 særskilte straffebestemmelser mot korrupsjon og påvirkningshandel (§§ 276 a til 276 c). De er videreført i straffeloven 2005 (§§ 387 til 389), som foreløpig ikke er trådt i kraft. Straffebestemmelsene bygger på flere internasjonale konvensjoner, særlig Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon 27. januar 1999.<sup>9</sup> De må også ses i lys av FN-konvensjonen mot korrupsjon 31. oktober 2003, som dessuten har bestemmelser om forebyggende tiltak mot korrupsjon i statstjenesten (bl.a. artikkel 8 om etablering og anvendelse av atferdsnormer).

Etter straffeloven 1902 § 276 a straffes for korrupsjon den som «for seg eller andre krever, mot-

tar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag» (første ledd bokstav a). Det avgjørende er dermed om det å motta eller akseptere tilbud om ny stilling utenfor statsforvaltningen kan sies å være «en utilbørlig fordel i anledning av» den stilling som vedkommende innehar. Det klare utgangspunktet må være at det ikke er tilfellet, selv om tilbudet om ny stilling er motivert med den erfaring og innsikt som vedkommende har fått i sin nåværende stilling i statsforvaltningen. Annerledes vil det stille seg dersom stillingstilbudet er gitt for å påvirke utføringen av den offentlige stillingen (men kravet til subjektiv skyld gjør at tjenestemannen bare kan straffes om han var klar over dette). Siden straffebestemmelsen også omfatter det å motta et slikt tilbud, vil en tjenestemann som får et tilbud av denne art, bare være trygg på å bli straffri dersom vedkommende straks avslår tilbudet og rapporterer det til sin overordnede.

Utenfor straffebestemmelsen faller det om tjenestemannen får et tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen som nok er begrunnet i den erfaring og innsikt som vedkommende har fått i sin stilling i statsforvaltningen, men hvor tilbudet ikke er gitt for å påvirke saksbehandlingen. I så fall kan tjenestemannen antakelig heller ikke straffes selv om vedkommende faktisk tar hensyn til sin kommende arbeidsgivers interesser på en usaklig måte i den fortsatte saksbehandlingen. Hvis tilbudet om ny stilling er gitt for å hindre at vedkommende deltar i behandlingen av en aktuell sak, kan mottakeren ikke straffes for korrupsjon om vedkommende tar imot tilbudet, og fratruker ved behandlingen av saken.

Korrupsjon straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Hvis et forhold rammes av korrupsjonsbestemmelsen, er det etter straffeloven 1902 § 276 b et moment som taler for å regne det som grov korrupsjon, med øvre strafferamme på fengsel i ti år, at handlingen er forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann.

Når påvirkningen skjer via et mellomledd – en påvirkningsagent, kan denne påvirkningsagenten

<sup>7</sup> Jf. St.meld. nr. 11 (2000-2001) s. 36-37 og 38-39.

<sup>8</sup> Spørsmålet om overordningsforhold er ikke helt klart når det gjelder politisk rådgiver og departementsråden. Slik reglementet for departementenes organisasjon og saksbehandling (fastsatt ved kgl. res. 23. januar 1981) lyder, må statssekretæren regnes som departementets nestleder. Stillingen som politisk rådgiver er kommet i stedet for statsrådets personlige sekretær, som omtales i departementsreglementet § 5. Her heter det at denne «sorterer direkte under departementssjefen», og dette kan forstås slik at hverken statssekretæren eller departementsråden er overordnet en politisk rådgiver. Politisk rådgiver har rettslig sett ingen selvstendig avgjørings- eller instruksjonsmyndighet.

<sup>9</sup> Oppfølgingen av konvensjonen blir evaluert av europarådsorganet GRECO (Group of European States against Corruption). Retningslinjene for overgang fra statsstillinger til stilling utenfor statsforvaltningen innebar en oppfølging av en anbefaling i GRECOs annen evalueringsrapport av Norge (2004). En tilleggsprotokoll 15. mai 2003 gjelder bestikkelse av voldgiftsdommere og legdommere. Også OECD-konvensjonen 21. november 1997 om motarbeiding av bestikkelse av utenlandske tjenestemenn i internasjonale forretningsforhold kan nevnes. Den tar særlig sikte på bestikkelse i form av penger over landegrensene og har neppe betydning med tanke på overgang til stilling utenfor statsforvaltningen.

rammes av straffeloven 1902 § 276 c om påvirkningshandel. Etter denne bestemmelsen straffes den som «for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag». Det er altså påvirkningsagenten som kan straffes for å motta en fordel som er utilbørlig i lys av oppdraget om å påvirke politikeren eller tjenestemannen. Også påvirkningsagentens oppdragsgiver kan straffes. Straffebestemmelsen kan nok lettest ramme nærstående som «kjøpes» for å påvirke politikeren eller tjenestemannen. Også en lobbyist står i fare for å bli straffedømt for påvirkningshandel hvis lobbyisten har fått en særlig stor kompensasjon fra sin oppdragsgiver, uten å være åpen overfor politikeren eller tjenestemannen om at det dreier seg om påvirkning etter oppdrag fra noen.<sup>10</sup> Utilbørlighetsvilkåret vil nok lettere bli regnet for å være oppfylt dersom påvirkningsagenten ikke bare søker å overbevise med ord, men også tilbyr en stilling på vegne av sin oppdragsgiver (men her kan det bli spørsmål om forholdet skal regnes direkte som korrupsjon). Straffebestemmelsene om korrupsjon og påvirkningshandel er omfattende, men det kan være uklart hvor vidt de rammer. For å regne noe som «utilbørlig», slik dette begrepet er brukt i bestemmelsene, må forholdet være kvalifisert klanderverdigg. Siden bestemmelsene delvis er knyttet opp mot formålet eller hensikten med en disposisjon, kan det lett oppstå bevismessige vansker ved eventuell strafforfølgning, særlig når det aktuelle tilbudet om en ny stilling ikke fremstår som ekstraordinært. På den annen side kan klarheten om bestemmelsenes rettslige rekkevidde være med på å fremme en opptreden som går godt klar av bestemmelsene.

## 5.3 Etter overgang

### 5.3.1 Innledning

Når tjenestemannen – eller en i den politiske ledelse – har fratrudd sin stilling, er det spørsmål om de regler som gjaldt i den tidligere stillingen, fortsetter å gjelde, og om nye regler kommer inn. Dette spørsmålet oppstår uavhengig av om vedkommende har tiltrådt sin nye stilling utenfor statsforvaltningen.

Flere av de regler som er nevnt under 5.2, er knyttet til utføringen av oppgaver i statsforvaltningen. Overfor den som har sluttet, har de derfor ikke lenger noen betydning. Det gjelder typisk for

reglene om saksbehandling i det offentlige: inhabilitet, utredningsplikt, saklighetskrav, begrunnelse av avgjørelser mv. Nå tjenestemannen etter fratreden ikke lenger er involvert i saksbehandling, får disse reglene ikke lenger noen betydning. Det samme gjelder for reglene om styringsrett og instruksjonsmyndighet i tilsettingsforholdet. Straffebestemmelsene om korrupsjon og påvirkningshandel har ikke lenger betydning for å beskytte offentlig tjeneste når tjenestemannen har sluttet.

Annerledes stiller det seg med regler som knytter seg til informasjon som tjenestemannen i større eller mindre grad bærer med seg – reglene om taushetsplikt og lojalitetsplikt, jf. under 5.3.2.

Det kan også reises spørsmål om det finnes regler som av hensyn til den tidligere virksomhet i statsforvaltningen stiller krav til hvordan virksomheten i ny stilling utenfor statsforvaltningen blir utøvd, se 5.3.3 og 5.3.4.

### 5.3.2 Fortsatt taushetsplikt og lojalitetsplikt?

Forvaltningslovens taushetsplikt om personlige forhold og forretningshemmeligheter gjelder også etter fratreden. Det gjør også at vedkommende ikke kan utnytte opplysningene i egen virksomhet eller i en ny stilling (fv. § 13 tredje ledd). Hovedregelen er at taushetsplikt etter forvaltningsloven varer i 60 år (fv. § 13 c tredje ledd).

Også taushetsplikten for sikkerhetsgradert informasjon gjelder etter fratredelsen (sikkerhetsloven § 12 første ledd annet punktum). Det synes ikke å være noen uttrykkelig bestemmelse om bruk av opplysningene i egen virksomhet eller i stilling hos andre når bruken skjer uten at opplysningene derved blir kjent for andre, men det kan være nærliggende å forstå taushetsplikten slik at den også er til hinder for dette. Som alminnelig regel opphører taushetsplikten etter 30 år, når sikkerhetsgraderingen bortfaller (sikkerhetsloven § 11 tredje ledd).

Yrkesmessig taushetsplikt står ved lag selv om vedkommende skifter stilling. Det gjelder også hvis vedkommende slutter å utøve yrket.

Mye informasjon om interne og politiske overveielser innenfor et forvaltningsorgan faller utenfor taushetsplikten etter forvaltningsloven eller sikkerhetsloven. Så langt det gjelder opplysninger som ikke er offentlige etter offentleglova, kan taushetsplikt være fastsatt ved instruks. Brudd på en slik instruks kan straffes etter straffeloven 1902 § 121 (straffeloven 2005 § 209). Som oftest må nok en slik instruks forstås slik at den også

<sup>10</sup> Jf. Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) s. 60.

gjelder etter fratredelse, og straffebestemmelsen rammer også slike brudd.

For øvrig blir det spørsmål om lojalitetsplikten i et offentlig tilsettingsforhold (eller annet arbeidsforhold) gjelder også etter fratredelse. Det kan i tilfelle begrense bruk av informasjon som vedkommende har fått gjennom stillingen i statsforvaltningen. Spørsmålet er lite avklart. Utgangspunktet er nok at det ikke kan gjelde noen alminnelig lojalitetsplikt overfor tidligere tjeneste- eller arbeidssted etter fratredelse. Men det kan vel tenkes at det i noen grad stiller seg annerledes hvis det gjelder bruk av informasjon som vedkommende har fått i sin tidligere stilling. Brudd på en slik mulig lojalitetsplikt kan imidlertid ikke rammes av straff eller tjenestemannsrettslige reaksjoner. I allfall noen stillinger er av en slik karakter at det overhodet ikke kan bli tale om noen fortsatt lojalitetsplikt overfor det tidligere tjenestestedet. Slik er det når den nye stillingen er en dommerstilling. Av hensyn til virksomheten i den nye stillingen kan det være utelukket å bruke informasjon som vedkommende har med seg fra den gamle, og den tidligere tjenestetilknytning kan for en periode tilsi at vedkommende fratrer som inhabil i den nye stillingen i saker som angår det tidligere tjenestestedet.

### 5.3.3 Registrering av lobby- og kontaktvirksomhet

Lobby- eller kontaktvirksomhet som tidligere ansatte eller politikere driver overfor statsforvaltningen, kan tenkes registrert hos det organ som virksomheten drives overfor, av den som står for kontakten, eller av dennes arbeids- eller oppdragsgiver. En slik registrering kan være begrenset så den bare viser hvem som har stått for eller formidlet kontakten, eller også omfatte den som har interessen i å etablere kontakten (oppdragsgiveren).

Det er ingen registreringsordninger som direkte tar sikte på lobby- og kontaktvirksomhet, men det har flere ganger vært fremsatt forslag om det, jf. kap.10.2. Senest i dokument 8:14 S (2009-2010) fremmet stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden forslag om å anmode Stortingets presidentskap og regjeringen om å utarbeide forslag til en registreringsordning for dem som oppsøker henholdsvis Stortinget og den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor, på vegne av seg selv eller andre for å påvirke Stortinget eller regjeringen i saker som er til behandling. Forslaget ble ikke bifalt av Stortinget, jf. Innst. 179 S (2009-2010).

Andre registreringsordninger kan også omfatte tilfelle av lobby- og kontaktvirksomhet, uten at disse tilfellene trenger å fremgå klart av registreringen. Besøkende i Stortinget og departementene blir registrert i forbindelse med at de får adgang, men denne registreringen sier normalt ikke noe om formålet med besøket.<sup>11</sup> Henvendelser i form av brev skal journalføres etter reglene i arkivloven og arkivforskriften,<sup>12</sup> jf. offentleglova § 10, og enhver har innsynsrett i journalen etter offentleglova § 3. Rettslig sett gjelder det samme for henvendelser som blir gjort elektronisk (med e-post eller SMS) dersom de er arkivverdige. I praksis er det sannsynlig at mange elektroniske henvendelser ikke blir journalført. For telefonhenvendelser er det som utgangspunkt ikke noe krav om journalføring.

Kontakten vil typisk føre til et møte. Tid, sted og form for et slikt møte kan variere. Det behøver ikke være noe særskilt og formelt møte – kontakten kan f.eks. bestå i en særskilt samtale under en annen tilstelning som politikeren eller den tjenestemannen deltar i, eller et felles måltid. Det kan variere om den tidligere politiker eller ansatte deltar selv eller bare formidler kontakten. Møtekalenderen for ledelsen i et forvaltningsorgan er som utgangspunkt et organinternt dokument som kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 14. Det gjelder ikke noe ubetinget krav til forvaltningsorganet om å føre referat fra et slikt møte. Men gir en part i et møte nye synspunkter eller opplysninger av betydning for avgjørelsen av en forvaltningssak, skal de nedtegnes etter fvl. § 11 d, og dette dokumentet skal følge saken.<sup>13</sup> Det samme gjelder hvis slike synspunkter eller opplysninger blir gitt i en telefonsamtale.

Det er ingen regler som setter krav om at den som står for eller formidler kontakten, eller dennes arbeidsgiver, skal registrere kontakten. Enda mindre er det noe krav om registrering av rådgiv-

<sup>11</sup> Denne registreringen omfatter ikke tidligere stortingsrepresentanter. Det gjelder uansett hvilken stilling de nå har, f.eks. i kommunikasjonsbransjen.

<sup>12</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv og forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv, særlig §§ 2-6 flg.

<sup>13</sup> Etter bestemmelsens ordlyd gjelder nedtegningsplikten bare for opplysninger gitt av parter. Men det er antatt at en ulovfestet nedtegningsplikt også kan gjelde for opplysninger gitt av andre og i saker om forberedelsen av lov eller forskrift, jf. Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg., Oslo 2011) s. 253-54 med henvisning til Justisdepartementets lovavdelings uttalelse nr. 2000/8596 EO, og Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen: Frihagens forvaltningsrett bind 1 (2. utg., Bergen 2010) s. 122 og 267. Spørsmålet om rett til innsyn i referatet avgjøres av de alminnelige regler i forvaltningsloven og offentleglova.

ning til interesserte om hvordan de selv kan ta kontakt og påvirke ledelsen i statsforvaltningen. For dem som driver slik kontakt- og rådgivningsvirksomhet som næring, er det spørsmål om opplysninger om kundeforhold og om hvem som er deres oppdragsgivere, kan bli betraktet som en forretningshemmelighet.

Advokater har som utgangspunkt yrkesmessig taushetsplikt om det som er betrodd dem (straffeloven 1902 § 144, straffeloven 2005 § 211). Også det at det foreligger et klientforhold, kan bli regnet for å falle inn under taushetsplikten, iallfall så lenge advokaten ikke har opptrådt utad på vegne av klienten. En klient som opptrer på egen hånd, plikter ikke å navngi sin advokat som har gitt interne råd. Når advokater forestår kontakten til et statlig forvaltningsorgan, vil advokatens oppdragsgiver normalt bli kjent for den som er adressat for henvendelsen. Det kan imidlertid reises spørsmål om oppdragsgiverens navn faller inn under advokaters lovfestede yrkesmessige taushetsplikt når advokatens oppdrag består i å kontakte sin tidligere arbeidsgiver i eget navn med sikte på å påvirke en beslutningsprosess i statsforvaltningen.<sup>14</sup>

### 5.3.4 Krav til ny arbeidsgiver?

Når regelverket stiller krav til den tidligere politiker eller ansatte om å avholde seg fra visse former for virksomhet, kan det spørres om vedkommendes nye arbeidsgiver har plikt til å påse og legge forholdene til rette for at kravene blir overholdt. Det kan f.eks. bety at arbeidsgiveren må unngå å fordele oppdrag til vedkommende som kan skape fare for at han eller hun bryter regelverket. Særlig kan det være behov for en slik plikt for den nye arbeidsgiveren dersom regelverket også er til hinder for at den tidligere politiker eller tjenestemannen driver intern rådgivning i sitt firma eller overfor kunder, uten selv å ta kontakt med statsforvaltningen.

Skal den nye arbeidsgiveren ha en slik plikt, må det ha et særskilt rettslig grunnlag. Arbeidsgiveren kan ikke pålegges noen slik forpliktelse på grunnlag av det tilsetningsvedtaket eller -avtalen som politiker eller tjenestemannen hadde i forhold til det offentlige. Det finnes i dag ingen lovregel som fastslår en plikt av denne type for arbeidsgiveren. Det er trolig heller ikke grunnlag

for å oppstille et ulovfestet rettsprinsipp om at en ny arbeidsgiver er ansvarlig for at arbeidstakeren ikke bryter sin lojalitetsplikt overfor sitt tidligere tjenestested i statsforvaltningen. Men det lar seg vel hevde rettslig at ny arbeidsgiver ikke aktivt må legge til rette for eller tilskynde til atferd i strid med lojalitetsplikt eller karantenerregelverk. I denne sammenheng kan man merke seg at en arbeidsgiver etter skadeserstatningsloven § 1-6 blir erstatningsansvarlig for tap som skyldes arbeidstakerens korrupsjon, hvis ikke arbeidsgiveren har truffet alle rimelige forholdsregler for å hindre dette.

## 5.4 Ethiske normer

### 5.4.1 Innledning

Ethiske normer kan påvirke holdningene og atferden til politikere og forvaltningstjenestemenn på flere måter. De kan ha betydning for hvordan det handlingsrommet som rettsreglene gir, blir brukt, og de kan støtte opp om lover og regler. Noen lovbestemmelser og andre rettsregler er klart forankret i etiske normer. Ethiske normer kan ha betydning for hvordan lovbestemmelser skal forstås og anvendes i konkrete situasjoner. Det gjelder særlig hvor lovbestemmelsen selv henviser til en etisk norm, men også der en lovbestemmelse kan forstås på flere måter.

Ved siden av etiske normer kan det finnes atferdsnormer for forvaltningstjenestemenn. Det er ikke noe skarpt skille mellom etiske normer og atferdsnormer som ikke er rettslig bindende. Det kan tenkes at det er bare betegnelsen som skiller, men det kan også være forskjell i hvilken begrunnelse som normene har.

«God forvaltningsskikk» er en atferdsnorm som ikke er rettslig bindende, men som f.eks. kan danne grunnlag for kritikk fra Sivilombudsmannens side. Også forhold knyttet til overgang fra en statsstilling kan tenkes å bli bedømt ut fra den meget generelle atferdsnormen «god forvaltningsskikk». Men i Norge har de skriftfestede atferdsnormene om overgang fra statsstilling, fått forankring i etiske retningslinjer.

Internasjonalt er spørsmålene om overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen gjerne betraktet som en del av et større spørsmål – kravet til etisk integritet i offentlig forvaltning, og hvordan det skal sikres. Tiltak med sikte på overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen blir derfor ofte sett som en del av et større knippe tiltak for å fremme etisk integritet.

<sup>14</sup> Knut Svalheim: Advokaters taushetsplikt (Oslo 1996) s. 68-93 diskuterer en rekke spørsmål om avgrensningen av advokatvirksomhet i forhold til taushetsplikten, men tar ikke opp det aktuelle spørsmålet. På mange punkter anser han rettsstilstanden for å være uklar.

#### 5.4.2 Etske retningslinjer for statstjenesten

Det daværende Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) utga 7. september 2005 *etske retningslinjer for statstjenesten*. Retningslinjene omfatter alle organer i statsforvaltningen, men ikke statsforetak og andre selvstendige rettssubjekter eid av staten, eller stiftelser opprettet med statlige midler. Det generelle virkeområdet gjør at retningslinjene er holdt i en generell form, og det er forutsatt at den enkelte virksomhet vurderer behovet for å supplere med egne eller mer konkrete retningslinjer tilpasset den enkelte virksomhets behov. Sammen med de etske retningslinjene knyttet Moderniseringsdepartementet kommentarer til dem. Det fremgår ikke uttrykkelig av retningslinjene eller kommentarene om de også tar sikte på departementenes politiske ledelse.

De etske retningslinjene for statstjenesten bygger på allmenne verdier og normer som rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet. Retningslinjene er inndelt i fem grupper. De generelle bestemmelsene kan sies å klargjøre hensynet til innbyggerne og til statens omdømme som grunnlaget for de etske retningslinjene som helhet. De øvrige gruppene gjelder lojalitet (som utdypes i lydighetsplikt, rapporteringsplikt og effektivitetsplikt), åpenhet (som omfatter offentlighet, aktiv opplysningsplikt, ansattes yringsfrihet og varsling om kritikkverdige forhold), tillit til statsforvaltningen og faglig uavhengighet og objektivitet.

Den gruppen av retningslinjer som knytter seg til tillit til statsforvaltningen, legger særlig vekt på å hindre at avgjørelsene som tas, blir påvirket av hensyn som er saken uvedkommende. Gruppen inneholder retningslinjer om habilitet, ekstraverd og bierverv, overgang til annen virksomhet, kontakt med kolleger, mottak av og tilbud om gaver og andre fordeler. Til dels er retningslinjene uttrykk for krav som følger av lovgivningen om habilitet og om forbud mot å motta gaver eller andre fordeler i tjenesten, eller av andre bindende bestemmelser for statstjenestemenn om sidegjøremål.

Den forvaltningsetiske retningslinjen om overgang til annen virksomhet punkt 4.3 understreker at det er «viktig å sikre at innbyggernes tillit til forvaltningen ikke blir svekket, eller at statens interesser i et forhandlings- eller samhandlingsforhold ikke blir skadelidende». Dette står som en generell norm som skal være retningsgivende for

alle tjenestemenn som går over til stillinger utenfor statsforvaltningen. Det er ikke sagt uttrykkelig, men ligger nær å forstå dette slik at denne etske retningslinjen gjelder for tjenestemannen også etter at vedkommende har sluttet i statsforvaltningen. For øvrig knytter kommentarene retningslinjen til de fastsatte retningslinjene for karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn ved overgang til ny stilling, (jf. 9.1).

En særskilt retningslinje gjelder kontakt med tidligere kolleger og supplerer regelverket om karantene og saksforbud (punkt 4.4). Den gir uttrykk for at «[a]lle ansatte skal være varsomme med hvordan man behandler sensitive opplysninger». Den understreker at det bl.a. gjelder «overfor tidligere kolleger, og spesielt dersom de representerer en partsinteresse i forhold hvor staten er beslutningsmyndighet, eller er ansatt i virksomhet som er i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til staten». Kommentarene oppfordrer til spesiell bevissthet om hvilke opplysninger en tjenestemann deler med tidligere kolleger som er bedre kjent med saksfelte og problemstillinger i virksomheten enn folk ellers, særlig dersom det er kolleger som har gått over til en virksomhet som står i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til staten, og de tidligere kollegene ønsker å benytte seg av sitt gamle kontaktnett.

#### 5.4.3 Etske retningslinjer for særskilte virksomheter eller sektorer i statsforvaltningen

*Utvalget* er i liten grad blitt kjent med etske retningslinjer for særskilte virksomheter eller sektorer i statsforvaltningen, som utdypes eller konkretiserer de generelle retningslinjene for statstjenesten som er omtalt under 5.4.2. I forsvarssektoren er det imidlertid utarbeidet særskilte etske retningslinjer.

Forsvarsdepartementet utga i april 2007 *etske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren*. En revidert versjon ble utgitt i mai 2011. Den er publisert som et eget dokument. Retningslinjene gjelder ikke for Forsvarets virksomhet generelt, men for den del av virksomheten som består i kontakt med næringslivet – enten det er i tjenestesammenheng eller som representant for Forsvaret som kunde av en aktuell leverandør, eventuelt som representant for Forsvaret som leverandør. Det fremgår uttrykkelig at dokumentet også tar sikte på å informere næringslivet om de etske retningslinjene som gjelder på området.

Dokumentet oppstiller først et sett etske grunnregler for forsvarssektoren knyttet til

omdømme og troverdighet, åpenhet, ytringsfrihet, lojalitet, habilitet, og ledelse og ansvar. Det er for øvrig inndelt i tre deler – en generell bakgrunn, retningslinjene, og konsekvenser av brudd på dem.

I den generelle bakgrunnen fremheves det som en «grunnorm i forvaltningsetikken» at «offentlige ansatte ikke skal la seg lede av personlige sympatier eller antipatier eller av tanke på egen eller nærstående vinning» (punkt 1.6). Akseptabel atferd må derfor «ligge innenfor en ramme som utelukker slik påvirkning eller som av andre kan oppfattes eller gi grunnlag for mistanke om slik påvirkning». Ut fra dette blir den ansatte anbefalt å stille seg spørsmål bl.a. om en aktuell forbindelse eller forhold tåler dagens lys som omtale i media eller som åpen kunnskap internt i organisasjonen, og om det aktuelle valget eller handlingen er godt begrunnet. Det sies videre (punkt 1.7) at det er «gråsoner hvor det ikke er opplagt hva som er riktig og galt», og at «[ø]kt bevissthet, tillit og åpenhet vil bidra til å gjøre valgene enklere og det etiske skjønn bedre fundert».

Retningslinjene gjengir hovedregelen fra de etiske retningslinjer for statsjenerne om at statsansatte ikke skal ta imot gaver eller andre ytelser eller fordeler som er egnet til å påvirke deres tjenestehandlinger. Dette blir konkretisert og delvis utmeislet i huskereglene med sikte på gaver, bevertning, reiser og opplevelser, og interessekonflikter. Huskereglene angir som utgangspunkter at gaver ikke skal mottas; at virksomheten som hovedregel selv skal dekke kostnadene ved den ansattes deltakelse på arrangementer, reiser og opphold; og at den ansatte med tanke på interessekonflikter skal spørre seg om han eller hun har private kontakter eller relasjoner hvor det kan stilles spørsmål ved habiliteten. I den sistnevnte sammenheng pålegges det å utvise særlig aktsomhet overfor leverandører som har tilsatt personell som har vært ansatt i forsvarssektoren. Vel med sikte på næringslivet selv heter det at «[p]ersonell som har vært ansatt i forsvarssektoren de siste to år,

skal som hovedregel ikke benyttes i direkte kontakt med Forsvaret i en anskaffelsesprosess» (punkt 2.5). Bortsett fra dette blir ikke overgang fra Forsvaret til stillinger i næringslivet behandlet nærmere i retningslinjene. Men for å unngå interessekonflikter sies det at forsvarsansatte ikke kan ha sidegjøremål (ekstraervert, biervert, styreverv eller andre lønnete oppdrag) som er uforenlig med arbeidsgiverens legitime interesser eller egnet til å svekke tilliten til forvaltningen. Det manes til varsomhet bl.a. med privat omgang med leverandører, bruk av Forsvarets leverandører til private formål og engasjement av tidligere ansatte.

Konsekvensene av brudd på retningslinjene kan være karrieremessige, tjenesterettslige (etter tjenestemannsloven §§ 14 og 15 eller som refselse etter lov 20. mai 1988 nr. 32 som militær disiplinærmyndighet) eller strafferettslige. Det sies at «[h]ar man på sitt stillingsnivå ved sin atferd vist manglende evne eller vilje til å leve opp til den norm for etisk standard som kreves, har man således ikke de kvalifikasjoner og/eller personlige egenskaper som skal til for å fylle en høyere stilling», og i gitte tilfeller kan en tjenestemann også bli satt ned i lavere stilling (punkt 3.2). Disse sanksjonene henger nært sammen med karrieremønsteret i Forsvaret. Det legges vekt på at «det blir reagert adekvat ved uakseptabel atferd» og at det er den enkelte sjef og arbeidsgiver som har ansvaret for å initiere eller sette inn reaksjoner overfor en ansatt som har brutt retningslinjene (punkt 3.5 og 3.6).

Siden dokumentet også tjener til å informere næringslivet, kan det gjøre at de etiske retningslinjene vil bli tatt i betraktning ved vurderingen etter avtaleloven §§ 33 og 36 om det vil «stride mot redelighet og god tro» eller «virke urimelig» å påberope seg en inngått avtale. Et brudd på retningslinjene kan derfor etter omstendighetene medføre at Forsvaret ikke blir bundet av en kontrakt med en privat part, iallfall dersom den private parten var kjent med bruddet.

## Kapittel 6

# Konkurransforbud i privat sektor

### 6.1 Det lovmessige utgangspunkt for avtaler om konkurranseforbud

Avtaleloven § 38 regulerer bruken av såkalte konkurranseklausuler (avtaler om konkurranseforbud).<sup>1</sup> En konkurranseklausul gjør at arbeidstakeren ikke kan tiltre en stilling eller begynne en virksomhet i konkurranse med sin tidligere arbeidsgiver. Som hovedregel er en avtalt konkurranseklausul gyldig, men det gjelder ikke:

- når den er urimelig fordi arbeidstakerens/ tidligere eier eller medeiers behov for frihet i det konkrete tilfellet strekker seg lenger enn virksomhetens behov for beskyttelse (§ 38 første ledd).
- når den er urimelig fordi arbeidstakerens stilling er av slik underordnet karakter at virksomheten ikke har noe reelt behov for beskyttelse (§ 38 annet ledd).
- når den er urimelig fordi det er arbeidsgiverens kontraktsbrudd som har medført at arbeidsforholdet opphører (§ 38 tredje ledd).

For at en avtale om konkurranseforbud skal stå seg etter arbeidsgivers oppsigelse, må oppsigelsen være lovlig.<sup>2</sup> Det samme gjelder når en ansatt sier opp sin stilling etter kontraktsbrudd fra bedriftens side.

Avtaleloven § 38 skriver seg i innhold og språkform fra 1918, bortsett fra en endring i 1983 da generalklausulen om avtalerevisjon i avtaleloven § 36 ble vedtatt. Ved denne endringen ble terskelen for ugyldighet etter § 38 senket fra «utilbørlig» til «urimelig». I rettspraksis er avtaler om konkurranseforbud i stor grad godtatt for opptil to år etter fratredelsen, noe avhengig av omfang og vederlag til arbeidstakeren.

<sup>1</sup> I juridisk teori er avtaleloven § 38 behandlet bl.a. av Kari Bergeius Andersen: Forbud mot konkurranse når en medarbeider fratrer, Advokatbladet 2005 nr. 3 s. 42 flg.

<sup>2</sup> Etter rettspraksis vil avtalte konkurransebegrensinger ikke være gyldige ved oppsigelse av arbeidstaker på grunn av forhold på virksomhetens side; typisk omstilling eller nedbemanning. Se Rt. 2006 s. 1025.

Avtaleloven § 38 tar primært sikte på å gi arbeidstakeren et visst vern i forhold til arbeidsgiverens behov for å beskytte sin kundekrets og forretningshemmeligheter. Bak karantene-reglene i statsforvaltningen ligger det til dels andre hensyn: å sikre tillit til offentlig forvaltning og det politiske system, og hensynet til å beskytte forretningshemmeligheter og konkurranseforhold er ikke så fremtredende. Avtaleloven § 38 omtaler ikke særskilt forholdet mellom arbeidsgivere i offentlige virksomheter og deres ansatte, og etter avtaleloven § 41 gjelder loven bare på «formuerettens omraade». Da de tre karantene-reglene for statsforvaltningen ble fastsatt, la det daværende Moderniseringsdepartementet likevel til grunn at avtaleloven § 38 også gjaldt for avtaler med klausul om karantene og saksforbud for statens embets- og tjenestemenn, statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.<sup>3</sup>

Som følge av utviklingen med bruk av konkurranseklausuler i privat næringsliv er spørsmålet om å revidere avtaleloven § 38 blitt tatt opp.

Arbeidsdepartementet sendte 18. juni 2010 ut et høringsbrev, «Høring om konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler», hvor departementet gir en oversikt over gjeldende rett om konkurranseklausuler (høringsbrevet punkt 3.5.1, s. 11-13):

«Bestemmelsen bærer preg av skjønnsmessige formuleringer som gjør det vanskelig for både arbeidstaker og arbeidsgiver å forutse sin rettsstilling. Hovedvilkårene for å avtale en konkurranseklausul etter avtaleloven § 38 er at klausulen ikke «urimelig» innskrenker adgangen til erverv og at den ikke strekker «sig lenger end paakrævet for at verne mot konkurranse». De vage vilkårene gjør det vanskelig for arbeidstaker å vite hvor omfattende inngrep i sin frihet til å velge ny arbeidsgiver som kan godtas. Samtidig vil arbeidsgiver på sin side

<sup>3</sup> St. meld. nr. 11 (2000-2001) punkt 5.2.6 og 5.3.5, s 37-38 og 41.



ikke vite hva slags handlinger som vedkommende kan beskytte seg mot gjennom en konkurranseklausul.

Et spørsmål som stadig har vært gjenstand for tvister, er hvor lenge en konkurranseklausul kan vare i tid. Etter gjeldende regulering er det ikke fastsatt noen grense for hvor langvarig en konkurranseklausul kan være. Spørsmålet må derfor avgjøres på grunnlag av hovedvilkårene i avtaleloven § 38. Rettspraksis har vært tilbøyelig til å godta klausuler med varighet på opptil to år. Et annet spørsmål som ofte oppstår i forbindelse med spørsmålet om hvor lenge en klausul kan vare, er om det skal ytes kompensasjon til arbeidstaker. Avtaleloven § 38 pålegger ikke arbeidsgiver å yte kompensasjon til arbeidstaker for den begrensning klausulen innebærer for sistnevnte. Likevel kan det se ut til at rettspraksis har godtatt klausuler med lengre varighet når det ytes kompensasjon til arbeidstaker enn der slik kompensasjon ikke gis.

Departementet er ikke kjent med at det i dag foreligger statistikk som sier noe om hvor omfattende bruken av konkurranseklausuler er i arbeidslivet generelt. Noe tallmaterieell foreligger fra enkelte interesseorganisasjoner, men da begrenset til deres respektive fag- og/eller interessefelt. Signalene departementet har fått, spesielt fra arbeidstakerorganisasjonene, er imidlertid at utbredelsen av konkurranseklausuler er forholdsvis stor og at bruken av klausulene er tiltagende. Videre tyder signalene på at det benyttes konkurranseklausuler i arbeidsavtaler med arbeidstakere på underordnet nivå i virksomheter. Departementet antar likevel at bruken av konkurranseklausuler er mest fremtreden[d]e for de arbeidstakere i overordnede stillinger og i kunnskapsbaserte bransjer.

En konkurranseklausul griper for en periode inn i arbeidstakers frihet til fritt å utnytte sin arbeidskraft, og hindrer således vedkommendes mobilitet i arbeidsmarkedet. Det er et overordnet ønske om at arbeidsmarkedet skal være så fritt som mulig for å sikre effektiv allokering av arbeidskraft. For den enkelte arbeidstaker kan det å være bundet av en konkurranseklausul få store konsekvenser. Vedkommende kan risikere å bli avskåret fra å utnytte sin utdanning og sine kunnskaper i en lengre periode uten å være sikret inntekt. Samtidig er det viktig å motivere arbeidsgivere til å satse på kunnskapsutvikling og innovasjon. Det er derfor nødvendig at arbeidsgiver har adgang til å beskytte lønnsomheten av kostbare innovasjoner mot konkurranse. Det er

også viktig for arbeidsgivere at deres forretningshemmeligheter og -planer sikres beskyttelse mot innsyn fra konkurrenter. Bruk av konkurranseklausuler kan således være et viktig element i å oppnå tilfredsstillende beskyttelse som er omtalt ovenfor.»

I høringsbrevet heter det videre bl.a. (punkt 3.5.3, s. 14):

«I dag vil avtaleloven § 38 ramme avtaler som begrenser en arbeidstakers mulighet til å starte eller drive en virksomhet eller å ta ansettelse hos en annen arbeidsgiver.

(...)

En avtale om konkurranseklausul inngås normalt for å beskytte arbeidsgiver mot konkurranse fra en tidligere arbeidstaker. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det inngås klausuler som er så vide i sin utforming at de også rammer handlinger som ikke vil være i konkurranse med arbeidsgiver. For eksempel kan det tenkes at en advokat har inngått avtale om klausul med sin arbeidsgiver om ikke å starte egen praksis. Dersom advokaten vil starte egen praksis innen rettsområder som arbeidsgiver ikke befatter seg med, kan det vanskelig sies å utgjøre en konkurrerende virksomhet med arbeidsgiver. Likevel vil klausulen forhindre advokaten å starte egen virksomhet. For at slike tilfeller skal fanges opp av anvendelsesområdet til de nye reglene og dermed bli underlagt de foreslåtte vilkårene, foreslår departementet at de nye reglene får anvendelse på klausuler som hindrer arbeidstaker i å ta ansettelse i virksomhet av en «viss art» eller starte eller drive virksomhet av en «viss art». Departementet bemerker imidlertid, jf nedenfor under drøftingen av vilkår for konkurranseklausuler, at arbeidsgiver må ha et nødvendig behov for vern mot konkurranse. Klausulen som er nevnt i eksempelet ovenfor vil derfor neppe kunne gjøres gjeldende overfor arbeidstaker idet vilkårene neppe vil være oppfylt; den nye virksomheten er ikke i konkurranse med arbeidsgiver.»

## 6.2 Arbeidsdepartementets høringsforslag om regulering av konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler

Arbeidsdepartementet sier i sitt høringsbrev fra 18. juni 2010:

«Departementet mener (...) at det er nødvendig å gi tydeligere signaler i lovgivningen om innenfor hvilke rammer en konkurranseklausul kan inngås enn det som følger av dagens regulering i avtaleloven § 38. I tillegg er det nødvendig å utforme regler med dagens språkdrakt. Sett hen til ønsket om et så fritt arbeidsmarked som mulig, de til dels store konsekvensene en konkurranseklausul kan medføre for arbeidstaker og den antatt økte bruken av konkurranseklausuler, er det også ønskelig å foreta en viss innstramning i adgangen til å inngå en konkurranseklausul i forhold til dagens regler.»

Arbeidsdepartementet foreslo i høringsbrevet at en konkurranseklausul maksimalt skal kunne gjøres gjeldende i ett år fra arbeidsforholdets opphør. Det ble begrunnet slik i høringsbrevet (punkt 3.5.8, s. 23):

«En konkurranseklausul skal først og fremst beskytte arbeidsgiver mot at arbeidstaker ikke [sic] bruker sin spesialkompetanse og innsikt opparbeidet hos arbeidsgiver i en konkurrerende virksomhet. Det er imidlertid viktig at denne beskyttelsen ikke går på bekostning av arbeidstakers mer generelle kompetanse. All kunnskap og kompetanse blekner med tiden hvis man ikke holder seg oppdatert. Hvis arbeidstakers generelle kompetanse i for stor grad viskes ut, vil muligheten til å komme tilbake til lignende arbeid begrenses for sterkt. På mange fagfelt går utviklingen raskt, og man skal ikke være lenge borte fra sitt arbeid før spesialkunnskaper svekkes. Departementet vurderer det dithen at et års fravær i de fleste tilfeller bør være tilstrekkelig for å oppnå nødvendig beskyttelse for arbeidsgiver.»

Arbeidsdepartementet foreslo videre å unnta virksomhetens øverste leder fra reglene (høringsbrevet punkt 3.5.3, s. 15):

«Departementet foreslår at det gjøres unntak fra reglene for virksomhetens øverste leder. Unntak skal bare kunne gjøres der det på forhånd er inngått avtale om å frasi seg reglen mot etterlønn ved fratreden. Dette er i tråd med det tilsvarende unntak fra arbeidsmiljølovens oppsigelsesregler i § 15-16.<sup>4</sup> Ofte vil øverste leder ha stor innsikt i og kunnskap om virksomhetens drift og eventuelle bedriftshemmeligheter som det er viktig å beskytte. Departementet foreslår en maksimalgrense på ett år for

konkurranseklausulers varighet. Denne grensen kan i forhold til øverste leder være for kort til å oppnå en tilfredsstillende beskyttelse for virksomheten. Toppledere har dessuten ofte som del av sine arbeidsbetingelser avtale om etterlønn ved fratreden. Departementet antar at størrelsen på etterlønnen har sammenheng med en eventuell konkurranseklausul, slik at jo lenger klausulen skal vare i tid, desto høyere er etterlønnen. Departementet vurderer det også slik at øverste leder som regel vil ha en sterkere forhandlingsposisjon enn andre arbeidstakere når arbeidsbetingelsene skal avtales.

Departementet ser at tilsvarende hensyn også kan gjøre seg gjeldende for andre ledende ansatte. Imidlertid kan et unntak for andre arbeidstakere enn øverste leder by på retts tekniske utfordringer i form av avgrensning mot arbeidstakere som skal omfattes av regelverket. Det legges til grunn at bruk av konkurranseklausul er mest aktuelt for ledende ansatte da disse normalt har god kjennskap til virksomhetens strategiplaner og bedriftshemmeligheter. Et for omfattende unntak fra regelverket kan derfor fort undergrave det vernet reglene har til hensikt å gi arbeidstaker. Departementet foreslår derfor at det ikke skal gjøres unntak fra reglene for andre enn øverste leder.»

Arbeidsdepartementet foreslo at arbeidsgiver må yte kompensasjon på minimum 50 % av arbeidsvederlaget for konkurranseforbud med varighet på inntil 6 måneder, og 100 % vederlag for klausuler med varighet over 6 måneder (fra dag en). Forslaget ble begrunnet slik:

«En konkurranseklausul medfører at arbeidstaker blir avskåret fra fritt å utnytte sin kompetanse. Departementet foreslår at arbeidsgiver må yte kompensasjon for det inngrepet en klausul medfører for arbeidstaker. Et krav om vederlag vil medføre at arbeidsgiver får et incentiv til grundig å vurdere om det er behov for en konkurranseklausul.

Vederlaget bør ligge på et visst nivå for at arbeidsgiver skal få et tilstrekkelig incitament til å foreta en kritisk analyse av behovet for en konkurranseklausul. Den begrensningen i valgmuligheten som en konkurranseklausul

<sup>4</sup> Arbeidsmiljøloven § 15-16 gjelder hverken for dem som går inn under tjenestemannsloven eller embetsmenn for øvrig, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper § 1.

representerer for en arbeidstaker tilsier også betaling på et visst nivå. Departementet foreslår at størrelsen på kompensasjonen skal differensieres etter lengden på konkurranseklausulen. [...] Bakgrunnen for forslaget er at det vil representere et større inngrep i arbeidstakers frihet til å utnytte sin kompetanse å ha en langvarig klausul fremfor en av noe kortere varighet.»

Etter Arbeidsdepartementets høringsforslag skulle reglene tas inn i arbeidsmiljøloven i et nytt kapittel 14 A, som skulle erstatte gjeldende regler i avtaleloven § 38 annet og tredje ledd.

Karantenerregelverket ved overgang fra statsstillinger skal ivareta dels de samme hensyn som konkurranseklausuler i privat sektor, dels også andre hensyn. Etter statens gjeldende karantenerregelverk kan karantene fastsettes for maksimalt seks måneder. Som nevnt ovenfor, foreslo Arbeidsdepartementet i sitt høringsbrev en maksimal varighet på konkurranseforbud på ett år, med et unntak for virksomhetens leder.

På grunnlag av høringen er forslagene fortsatt til vurdering i Arbeidsdepartementet.

### 6.3 Eksempel på regulering i privat sektor

I privat sektor er det ikke vanlig å bruke betegnelsene «karantene» og «saksforbud». Det skilles ofte mellom konkurranseforbud, som griper direkte inn i retten til ansettelse/arbeid hos bestemte arbeids- eller oppdragsgivere, og avtalte restriksjoner for verving av tidligere kunder, kolleger og andre samarbeidspartnere (non-solicit-klausuler, kundeklausuler eller lignende). Som et eksempel på konkurranseforbud vises det til en avtale inngått mellom Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Teknisk Naturvitenskapelig Forening (Tekna) i 2004 om «Standardregler vedrørende konkurranseforbud».<sup>5</sup>

Avtalen inneholder i pkt. I en definisjon av hva partene mener med et konkurranseforbud, i pkt. II en felles uttalelse om anvendelser av konkurranseforbud og konkurranseforbudsavtaler og i pkt. III et standard avtaleformular om konkurran-

seforbud. Endelig har man i pkt. IV avtalt regler for gjennomføring av konkurranseforbud.

Definisjonen av konkurranseforbud (pkt. I) tar sikte på å regulere til dels de samme forhold som er regulert i statens karantenerregelverk; begrensninger for at en tidligere arbeidstaker etter at tilsettingsforholdet i bedriften er opphørt driver, tar ansettelse i eller yter direkte bistand til virksomheter som beskjeftiger seg med oppgaver innenfor et nærmere avgrenset område.

I felles uttalelse om anvendelse av slike avtaler (pkt. II) understreker organisasjonene bl.a. at slike avtaler ikke må anvendes i større utstrekning enn nødvendig, og at reglene om taushetsplikt i stor utstrekning vil gi den enkelte bedrift nødvendig hjemmel for å kreve at tidligere ansatte ikke bringer forhold som bedriften ønsker å beskytte til utenforståendes kunnskap.

For at et konkurranseforbud skal kunne gjøres gjeldende, må det i det enkelte tilfelle foreligge en avtale mellom bedriften og den ansatte, slik det også må etter statens karantenerregler for embets- og tjenestemenn. Det understrekes at det naturlige vil være at en slik avtale inngås i forbindelse med at vedkommende ansettes i bedriften eller senere, når vedkommende får tilbud om annen stilling eller utviklingen for øvrig gjør det nødvendig.

En avtale om konkurranseforbud må være skriftlig og skal angi varighet og omfang, både når det gjelder arbeidsområde, og geografisk. Avtalen mellom NHO og Tekna går også ut på at et konkurranseforbud i alminnelighet ikke skal gis varighet ut over to år, men åpner for unntak i spesielle tilfeller. Avtalen skal videre begrenses geografisk til det eller de land hvor begrensningen er nødvendig av konkurransemessige hensyn. Arbeidsområder den ansatte skal være avskåret fra å beskjeftige seg med, må være beskrevet så nøyaktig at tvil ikke oppstår.

Avtalen mellom NHO og Tekna gir videre uttrykk for at bedriften skal gi den ansatte en godtgjørelse som står i et rimelig forhold til forbudets omfang og varighet og den hindring som skapes for adgangen til erverv.

Avtalen mellom NHO og Tekna har også regler for hvordan en avtale om konkurranseforbud skal gjøres gjeldende. Konkurransforbudet må fremmes innen tre uker etter at den ansattes oppsigelse er kommet frem til bedriften, eller samtidig med at bedriften sier opp den ansatte.

<sup>5</sup> Standardregler vedrørende konkurranseforbud, NHO – Tekna, se: <http://www.tekna.no/ikbViewer/Content/19576/Normalkontrakt%20Vedlegg%20-%20konkurranseforbud.rtf>

## Kapittel 7

# Overgang fra politisk stilling i departementene til stilling utenfor statsforvaltningen

## 7.1 Gjeldende regelverk

### 7.1.1 Innledning

Gjeldende regelverk med sikte på politikeres overgang fra ledelsen av et departement til stillinger utenfor statsforvaltningen er fastsatt av Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) 29. september 2005 på bakgrunn av St.meld. nr. 23 (2004-2005 og Innst. S. nr. 170 (2004-2005)). Regelverket betegner seg som retningslinjer: Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen. De trådte i kraft 17. oktober 2005 ved det regjeringsskiftet som fant sted etter stortingsvalget 2005, og ble på enkelte punkter endret av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 4. september 2007. Endringene er omtalt i Karanteneutvalgets årsmelding for 2007 punkt 1.4 (s. 6). Retningslinjene slik de lyder etter endringene, er tatt inn nedenfor (vedlegg 1). De er ikke kunngjort i Norsk Lovtidend eller Lovdata, men er tilgjengelige elektronisk via departementets hjemmeside.

Retningslinjene er gjengitt i et hefte utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i september 2009. I dette heftet er det også tatt inn kommentarer fra departementet til de enkelte bestemmelsene og en veiledning til politikerne. Kommentarene er ikke selv en del av retningslinjene, men kan ha betydning for forståelsen og anvendelsen av dem.

De sentrale bestemmelsene om karantene og saksforbud lyder:

#### «1. Karantene

Karanteneutvalget kan i *særlige tilfeller* bestemme at en politiker i inntil seks måneder etter fratreden, ikke kan tiltre stilling i, ha verv i, eller yte tjenester til, virksomhet utenfor statsforvaltningen. Karantene vil bare bli ilagt

der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser.

Karanteneutvalget kan også bestemme at en politiker i inntil seks måneder etter fratreden, ikke kan tiltre stilling i, ha verv i, eller yte tjenester til, virksomhet utenfor statsforvaltningen dersom det foreligger *særegne forhold* i tilknytning til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver som har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

#### 2. Saksforbud

En politiker kan i stedet for karantene ilegges saksforbud i inntil ett år dersom dette i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn man vil beskytte, jf. nr. 1. Der det er *særlige behov*, kan saksforbud i inntil ett år ilegges i tillegg til karantene. Saksforbud og karantene skal ikke kunne ilegges for mer enn ett år til sammen, regnet fra fratreden.

Med saksforbud menes et forbud mot at politikerens involverer seg i saker eller saksfelter som vedkommende har vært direkte involvert i, gjennom vervet som politiker.»

Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjorde visse endringer 2. september 2009. Disse endringene gjelder ikke selve retningslinjene, men andre punkter i departementets publikasjon (hefte) om retningslinjene (særlig punkt 4.3 om oppnevning av medlemmer til Karanteneutvalget, jf. 7.1.7 nedenfor). Endringene er omtalt i Karanteneutvalgets årsmelding for 2009 punkt 1.4 (s. 5-6). Det ble også gjort noen andre rent redaksjonelle endringer i heftet.

I Karanteneutvalgets årsmelding er de nevnte endringene fra september 2009 omtalt som endringer i retningslinjene. Det synes følgelig ikke å

være klart hva som er ment som regelverk (og altså utgjør en del av retningslinjene), og hva som er til informasjon.

Enkelte bestemmelser finnes også i reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse, (fastsatt ved kgl. res. 28. mars 2003) og Stortingets vedtak 3. november 2005.

### 7.1.2 Generelt om regelverkets betydning

Regelverket retter seg dels til den enkelte politiker, dels til det særskilte forvaltningsorganet (Karanteneutvalget) som skal ta stilling til saker etter retningslinjene. I tillegg kan det sies å rette seg til Kongen i samband med utnevning av statsråder og statssekretærer, og tilsettingsmyndigheten (Statsministerens kontor) ved tilsetting av politiske rådgivere i departementene. Retningslinjene har ikke lovhjemmel, selv om de kan medføre bindende plikter for den enkelte politiker. Men reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse § 19 fastsetter at retningslinjene gjelder for politisk ledelse. En hjemmel for å ilegge karantene, saksforbud og konvensjonalbot<sup>1</sup> ved overtredelse av retningslinjene blir også tatt inn i kongelige resolusjoner om utnevning av statsråder og statssekretærer, og i tilsettingsbrevene for alle stillinger i politisk ledelse i departementene. Dette er ikke regelfestet, men fremgår av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets kommentarer til retningslinjene (heft punkt 2.1, s. 11).

Siden regelverket betegner seg som retningslinjer, kan det spørres om man kan se bort fra det i enkelte tilfelle. Betegnelsen retningslinjer kan forstås slik at de utgjør et utgangspunkt som kan overses eller fravikes om Karanteneutvalget eller et annet kompetent forvaltningsorgan finner det passende. Betegnelsen kan i stedet forstås slik at den refererer seg til innholdet i bestemmelsene slik de er utformet. Med bakgrunn i behandlingen i Stortinget er det mest naturlig å oppfatte retningslinjene som en bindende instruks. Når det gjelder retten til kompensasjon for ilagt karantene (se 7.1.8), må retningslinjene trolig oppfattes som bindende til fordel for politikeren.

Karanteneutvalget treffer avgjørelse om karantene eller saksforbud ved overgang til stilling på grunnlag av en melding fra vedkommende politiker. Avgjørelsen bygger på et skjønn innenfor de

rammer som retningslinjene setter. Kommentarene til retningslinjene er ikke en del av selve retningslinjene. Men kommentarene kan ha betydning for forståelsen av de nevnte rammene og for hvordan skjønnet skal utøves. Av kommentarene fremgår det at Karanteneutvalget er uavhengig og derfor ikke kan instrueres av regjeringen eller av noe departement, men det kan neppe bety at kommentarene til retningslinjene er irrelevante for Karanteneutvalget.

Forvaltningspraksis kan tenkes å ha betydning for hvordan et regelverk skal forstås. Her er det spørsmål om hvilken betydning Karanteneutvalgets praksis skal ha for forståelsen av retningslinjene. Siden *utvalget* skal evaluere Karanteneutvalgets praksis, vil utvalget ikke i gjennomgåelsen av gjeldende regelverk trekke inn Karanteneutvalgets praksis som noe moment ved forståelsen av regelverket.

### 7.1.3 Hvilke overganger gjelder regelverket for?

Dette regelverket gjelder bare for overgang *fra* politisk stilling i departementene. Overgang fra andre stillinger i departementene reguleres av egne retningslinjer for overgang fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen (se kap. 9.1).

Retningslinjene sier ikke uttrykkelig at de bare gjelder med sikte på politikerstillinger i departementene (medregnet Statsministerens kontor), men det følger av både deres bakgrunn og kontekst og av at de er fastsatt av et departement. De sier heller ikke hvilke stillinger som anses som politiske, men gjelder generelt for «politikere». Etter kommentarene gjelder de for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.

Retningslinjene gjelder for overgang til stillinger, verv og virksomhet «utenfor statsforvaltningen» (punkt 1). De gjelder altså ikke for overganger til organer i statsforvaltningen, og slik er det også om organet har en uavhengig status. Det går derfor ikke inn under retningslinjene om f.eks. en statssekretær blir utnevnt til statsadvokat eller annen stilling i påtalemyndigheten. Ved overgang til en departementsstilling gjelder derimot egne retningslinjer (se kap. 8.1).

Retningslinjene gjelder på den annen side all overgang til privat virksomhet, uansett hvordan den er organisert (som selskap, stiftelse, forening eller enkeltpersonsforetak), og uansett om det er næringsdrivende eller ideell virksomhet. Det samme gjelder ved overgang til kommunal virksomhet. Ved overgang til statlig eid virksomhet er det avgjørende om virksomheten er organisert

<sup>1</sup> En konvensjonalbot er et beløp en part i en avtale påtar seg å betale dersom vedkommende ikke oppfylder sine forpliktelser etter avtalen. Bli konvensjonalboten ikke betalt frivillig, kan den inndrives ved sivilt søksmål. En konvensjonalbot regnes ikke som straff.

som et særskilt rettssubjekt atskilt fra staten, enten det er statsforetak, særlovselskap eller statsaksjeselskap (kommentarene s. 14). Overgang til helseforetak er ikke nevnt, men dekkes av retningslinjene siden helseforetak er organisert som egne rettssubjekt og derfor faller utenfor statsforvaltningen. Retningslinjene skiller ikke etter virksomhetens art.

Etter ordlyden gjelder retningslinjene også når en politiker blir utnevnt til dommer eller går over til partipolitisk arbeid eller til politiske verv i Stortinget, fylkeskommuner eller kommuner. Departementets kommentarer (s. 14) gir imidlertid uttrykk for at de ikke gjelder ved overgang til partipolitisk arbeid (typisk i en partiorganisasjon) eller til politiske verv som nevnt. Det kan spørres om slike politiske verv omfatter både valgte representanter og deres politiske rådgivere (f.eks. stortingsgruppenes politiske rådgivere og kommunerådsekretærer). Forholdet ved utnevning til dommerstillinger er ikke omtalt i kommentarene. Det har trolig vært praksis at vedkommende politiker har fratrudd sin stilling før utnevning til dommerembete, men det kan uansett være at overgang til dommerstillinger må regnes for å falle utenfor retningslinjene. Hensynet til domstolenes uavhengighet kan tale for at spørsmål om karantene eller saksforbud bør bestemmes av domstolene selv (slik det f.eks. er praksis når en ny dommer tiltrer i Høyesterett).

Gjelder retningslinjene også ved gjeninntreden i tidligere stilling? Det sier de ikke noe direkte om. Retningslinjene retter seg mot å «tiltre» en stilling, varslingsplikten (retningslinjene punkt 4) gjelder for «tiltreddelse av ny stilling», og kommentarene snakker gjerne om «ny arbeidsgiver». Når man ser dette i sammenheng med at retningslinjene for overgang fra politisk stilling til departementsstilling uttrykkelig gjelder for gjeninntreden, taler det for at retningslinjene for overgang til stilling utenfor statsforvaltningen ikke gjelder ved gjeninntreden i tidligere stilling. Karanteneutvalget har i sin praksis brukt retningslinjene også på gjeninntreden, jf. kap. 7.2.2.2.

Overgangen kan bestå i et vanlig tilsettingsforhold i virksomhet utenfor statsforvaltningen. Den kan også bestå i verv i virksomhetens styre eller andre organer eller i tjenesteyting (f.eks. konsulentoppdrag). Etter retningslinjene er det ikke noe vilkår at den er inntektsbringende.

Retningslinjenes ordlyd gjør det ikke helt klart om de også gjelder ved overgang til egen virksomhet. Etter kommentarene gjelder de for oppstart og drift av egen næringsvirksomhet. Retningslinjene gjelder ikke for deltaking i offentlig debatt,

selv om det er innenfor ansvarsområdet som politikerens hadde.

### 7.1.4 Når kan det ilegges karantene eller saksforbud?

Vilkårene for å ilegge karantene er fastlagt i retningslinjene punkt 1. De samme vilkårene gjelder for å ilegge saksforbud (punkt 2). Når vilkårene er til stede, kan det ilegges karantene eller saksforbud. Retningslinjene gir ikke selv uttrykk for noen plikt til å ilegge karantene eller saksforbud så snart vilkårene foreligger.

Vilkårene skiller mellom to situasjoner. Den ene er hvor det foreligger «en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser» (punkt 1 første ledd). Den andre gjelder «særegne forhold i tilknytning til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver» som enten «har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler», eller som «kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt» (punkt 1 annet ledd). I begge tilfelle gir retningslinjene med litt forskjellige ord – henholdsvis «i særlige tilfeller» og «særegne forhold» – uttrykk for at en overgang vanligvis ikke vil medføre at karantene blir ilagt.

I virkeligheten dreier det seg altså om tre forskjellige kriterier for karantene (saksforbud), og det er nok at ett av dem er oppfylt. Når de er fordelt på to forskjellige ledd, kan det gi inntrykk av at første ledd er den praktiske hovedregelen, og reise spørsmål om annet ledd har mer karakter av en sikkerhetsventil, eller at vilkårene for karantene er noe strengere etter annet ledd. Det er usikkert om man kan trekke slike slutninger av den måten retningslinjene er redigert på.

De tre kriteriene utelukker ikke hverandre. Etter det første kriteriet må det være en (helt konkret) forbindelse mellom tidligere ansvarsområde eller arbeidsoppgaver på den ene siden, og den nye virksomhetens interesser på den annen. Det later til at det ikke er nok at den nye virksomheten arbeider innenfor et felt som falt inn under politikerens tidligere arbeidsområde. En statssekretær i Justisdepartementet kan derfor gå over i stilling som advokat uten å bli innfanget av dette kriteriet. Det andre kriteriet knytter seg til særlige fordeler som den nye virksomheten kan ha (hatt) av politikerens arbeidsoppgaver eller ansvarsområde. Slike fordeler kan f.eks. bestå i drifts- eller investeringstilskudd, konsesjonstildeling eller omlegging av den alminnelige politikk på området. Kriteriet er imidlertid neppe oppfylt hvis det

dreier seg om tilskudd eller løyver som gis nokså rutinemessig og til mange mottakere eller søkere. Det tredje kriteriet har sterkest karakter av en sikkerhetsventil og gjelder overganger som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Det kan f.eks. gjelde tilfelle hvor politikeren i sin embetsutøvelse har hatt nær kontakt med virksomheten, eller hvor politikeren har vært med på å legge forholdene til rette for virksomheten (f.eks. ved privatisering).

Når et av kriteriene er oppfylt, skal Karanteneutvalget foreta en konkret vurdering av behovet for å ilegge karantene i lys av de hensyn som ligger bak regelverket. Med utgangspunkt i retningslinjenes uttrykk «særlige tilfeller» og «særegne forhold» understreker kommentarene at karantene bare skal brukes i unntakstilfeller og etter en streng nødvendighetsvurdering (s. 15).

Kommentarene angir noe mer konkret noen eksempler på situasjoner hvor karantene kan bli aktuelt eller bør vurderes nærmere (s. 14-15): *For det første* hvor den nye arbeidsgiveren/oppdragsgiveren er eller har vært i et «spesielt samhandlingsforhold» til regjeringen, departementet eller dets underliggende virksomheter (f.eks. direktorater eller helseforetak), herunder hvor politikeren gjennom sitt ansvar og arbeid har hatt vedvarende eller gjentatt kontakt med den nye arbeidsgiveren eller oppdragsgiveren. *For det annet* hvor karantene kan hindre at en ny arbeidsgiver får en uberettiget fordel i en konkurransesituasjon (som eksempel nevnes at politikeren har hatt tilgang til sensitiv informasjon om konkurrentene). *For det tredje* hvor politikeren i løpet av det siste året har gitt råd eller truffet avgjørelser til fordel for den nye arbeidsgiveren. *For det fjerde* hvor den nye arbeidsgiveren står i en relasjon til departementet eller dets underliggende virksomheter som forhandlingsmotpart, mottaker av økonomiske fordeler eller blir direkte regulert. *For det femte* hvor politikeren har hatt ansvar for politikk- eller regelutforming som kan gi den nye arbeidsgiveren verdifull kunnskap om forvaltningsintern informasjon, ikke minst på et tidlig eller forberedende stadium. *For det sjette* sies det at karantene eller saksforbud kan være begrunnet for å ivareta tilliten til offentlig forvaltning og til den politiske ledelse ved å avverge mistanke om at en politikers råd eller avgjørelser kan ha vært påvirket av forventninger om tilsetting et bestemt sted eller at tilsettingen kan være en gjenytelse for tidligere tjenester. Det understrekes at eksemplifiseringen ikke er uttømmende.

Vilkårene for å ilegge saksforbud er som utgangspunkt de samme som for å ilegge karan-

tene. Et saksforbud kan etter departementets kommentarer bare gjelde saker og saksområder som politikeren var direkte og vesentlig involvert i. Det heter videre at også saksforbud er et sterkt inngrep, og at det skal gjelde en like høy terskel for å ilegge saksforbud som for karantene. Vanligvis vil likevel et saksforbud være mindre inngripende. Fordi det ikke skal gis strengere pålegg enn nødvendig, kan saksforbud være et alternativ til en (lengre) karantene, forutsatt at det er tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som begrunner vedtaket.

En forutsetning for å ilegge saksforbud er at det «i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn man vil beskytte», jf. retningslinjene punkt 2 første ledd. I kommentarene til dette heter det at saksforbud bare kan benyttes «dersom det er mulig å gjennomføre i praksis». Det må altså være tilstrekkelig sikkerhet for at saksforbudet ikke blir overtrådt eller uthult.

Karanteneutvalgets myndighet til å ilegge karantene eller saksforbud gjelder ved alle nye tilsettelser mv. innen ett år etter avgangen fra den politiske stillingen, jf. retningslinjene punkt 3.

### 7.1.5 Virkningen av karantene og saksforbud

En karantene kan gjelde for inntil seks måneder fra avgangen fra den politiske stillingen, mens saksforbud kan ha en varighet på ett år fra avgangen. Karantene og saksforbud kan kombineres slik at det først ilegges karantene (inntil seks måneder) og deretter saksforbud, tilsammen inntil et år (retningslinjene punkt 2).

Karantene innebærer et pålegg om å utsette tiltredelsen i den aktuelle stillingen. Det utelukker ikke at politikeren tiltrer stillingen, bare det skjer etter utløpet av karantenetiden. På samme måte er karantene til hinder for å tiltre et verv eller yte en tjeneste før karantenetiden er ute.

Karantene er ikke til hinder for å gjøre avtale om tilsetting og tiltredelse etter karantenetidens utløp. Retningslinjene sier ikke noe om karantenen er til hinder for kontakt med den nye arbeidsgiveren etter inngåelse av avtalen om tilsetting og mens karantenetiden løper, f.eks. for å forberede tiltredelse.

Når en tjenesteleveranse må forberedes – f.eks. en konsulenttjeneste som innebærer et utredningsarbeid av en viss varighet – kan det spørres om et utredningsarbeid kan påbegynnes uten hinder av karantenetiden, så lenge utredningen først avgis og tjenesten dermed ytes etter at karantenetiden er ute. Godtar man dette, kan det

nok forekomme tilfelle hvor karantenen ikke får noen reell betydning for konsulenttjenester. Det taler for at karantenen vil være til hinder for å begynne et arbeid, selv om ytelsen først overleveres mottakeren etter at karantenetiden er ute.

Hva et saksforbud innebærer, følger ikke av retningslinjene, men beror på den enkelte avgjørelse om saksforbud. Den må derfor gjøre klart hvilke saksområder, saker eller kontakter som vedkommende ikke kan befatte seg med i sin nye virksomhet.

### 7.1.6 Varslingsplikt om planlagt overgang

Politikeren har plikt til å gi Karanteneutvalget varsel om planlagt tiltredelse av en ny stilling eller et nytt verv eller om oppstart av egen næringsvirksomhet (retningslinjene punkt 4). Varslingsplikten gjelder bare for overganger som kan gi grunnlag for karantene eller saksforbud. Varselet skal gi de opplysninger som Karanteneutvalget behøver for å gjøre en vurdering. Varselet kan gis ved bruk av et standardskjema som er lagt ut på regjeringens hjemmeside.

Varsel er unødvendig hvis det er åpenbart at karantene eller saksforbud ikke vil være aktuelt, men det er politikeren selv om bærer risikoen for denne vurderingen. Departementets kommentarer anbefaler derfor politikeren å varsle Karanteneutvalget i tilfeller hvor vedkommende er i tvil.

Varselet skal gis senest tre uker før tiltredelsen av stillingen eller vervet. (Før retningslinjene ble endret i 2007, var fristen to uker.) Det er ikke noe krav om varslings så snart vedkommende overveier å akseptere et tilbud eller har gjort det. Det kan spørres om retningslinjene er til hinder for tiltredelse før det er gått tre uker fra varsel er gitt. Retningslinjene sier ikke noe om spørsmålet, og det er derfor mulig at det i slike tilfeller bare kan reageres med konvensjonalbot etter retningslinjene punkt 6. Treukersfristen må formodentlig regnes fra varsel blir sendt, ikke fra det tidspunkt det blir mottatt av Karanteneutvalget. Bli skjemaet sendt inn per e-post, slik det selv åpner mulighet for, faller dette spørsmålet i praksis bort.

Retningslinjenes ordlyd omfatter ikke varslingsplikt ved tjenesteyting som ikke innebærer tiltredelse av en stilling eller et verv eller oppstart av egen næringsvirksomhet. Formodentlig må retningslinjene punkt 4 anvendes tilsvarende (analogisk) her.

Varslingsplikten gjelder i ett år regnet fra avgangen fra den politiske stilling, og inntreffer på ny hver gang det er tale om en ny stilling, nytt

verv, ny oppstart av egen virksomhet eller ny tjenesteyting.

### 7.1.7 Karanteneutvalget og saksbehandlingen der

Karanteneutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. 7. oktober 2005. Det hadde fire medlemmer fra starten av, og ble senere supplert med et femte medlem. Etter Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets endringer av regelverket i september 2009 (jf. departementets hefte om retningslinjene punkt 4.3, s. 24) skal Karanteneutvalget nå ha fem medlemmer, som oppnevnes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet for fire år med mulighet for gjenoppnevning én gang (dvs. maksimalt for åtte sammenhengende år). I en overgangsperiode er det lagt opp til en særordning når det gjelder gjenoppnevning av dem som var medlemmer av Karanteneutvalget i 2009. I departementets hefte er det videre uttalt at utvalget skal være sammensatt av personer med høy integritet og høy offentlig troverdighet, og at det er en fordel om både offentlig og privat sektor er representert i utvalget.

Karanteneutvalgets mandat er å treffe avgjørelser om karantene og saksforbud etter retningslinjene for overgang fra politisk stilling til stillinger og verv mv. utenfor statsforvaltningen. Utvalget kan dessuten treffe avgjørelse om konvensjonalbot ved overtredelse av retningslinjene. Det må antas at regjeringen og departementet ikke kan gi instruks til Karanteneutvalget i den enkelte sak, men det er forutsatt at departementet kan gi supplerende generelle saksbehandlingsregler (jf. departementets hefte s. 23).

Karanteneutvalget har et sekretariat som består av embets- og tjenestemenn i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. I departementets hefte er det gitt uttrykk for at utvalget kan delegerer til sekretariatet å behandle og avgjøre kurante saker, noe som er gjort i 22 saker. Sekretariatet har en utstrakt veiledningsplikt og kan gi forhåndsuttalelse om karantene eller saksforbud når en politiker ber om det med tanke på en mulig stilling eller verv. Sekretariatets forhåndsuttalelse er imidlertid ikke bindende for Karanteneutvalget (kommentarene s. 23).

Behandlingen av den enkelte sak tar utgangspunkt i det varsel som politikeren har gitt (se 7.1.6 ovenfor). For saksbehandlingen gjelder det en frist på to uker (retningslinjene punkt 7). Før endringen i 2007 var fristen en uke. Fristen er den samme uansett hvor lang tid politikeren har igjen til tiltredelse i ny stilling.



Retningslinjene er basert på at Karanteneutvalget mottar de nødvendige opplysninger fra politikerne for å vurdere dem opp mot retningslinjene. Utvalget kan innhente ytterligere opplysninger fra andre. Ber utvalget politikerne om ytterligere opplysninger, gjør det at toukersfristen utsettes dersom politikerens opprinnelige varsel ikke kunne sies å gi de nødvendige opplysningene. Politikeren har rett til å få møte deler av Karanteneutvalget før utvalget treffer avgjørelse (retningslinjene punkt 7 første ledd). Dette kan forstås slik at det er nok at politikerne får møte ett medlem av Karanteneutvalget, som da må rapportere til de øvrige.

Karanteneutvalget treffer avgjørelse med alminnelig flertall. For at utvalget skal være beslutningsdyktig, må minst tre medlemmer delta. Ved stemmelikhet har lederen dobbeltstemme. Både saksbehandlingen og avgjørelsene kan skje elektronisk, uten at det holdes møte.

Avgjørelsen om karantene eller saksforbud regnes etter departementets kommentarer ikke som enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages etter forvaltningslovens regler. Men politikerne kan kreve at Karanteneutvalget gjør en fornyet vurdering på grunnlag av en uttalelse fra ham eller henne (retningslinjene punkt 7 annet og tredje ledd). En slik uttalelse må avgis senest fire dager etter at politikerne mottok underretning om Karanteneutvalgets avgjørelse. Utvalget har da en frist på fem dager for å gjøre sin fornyede vurdering (før endringen i 2007 var denne fristen tre dager). I prinsippet kan Karanteneutvalgets avgjørelse bringes inn for domstolene til overprøving etter vanlige regler om domstolskontroll med forvaltningsvedtak, men *utvalget* er ikke kjent med at dette har skjedd i noe tilfelle.

### 7.1.8 Kompensasjon for utsatt tiltredelse i ny stilling mv.

Når karantene gjør at politikerne må avstå fra å tiltre en stilling, eller utsette tiltredelsen, har vedkommende rett til kompensasjon etter retningslinjene punkt 5. Kompensasjonen gis i form av fratredelsesytelse i henhold til Stortingets vedtak 3. november 2005 (endret 8. desember 2011).<sup>2</sup>

Forutsetningen for å få kompensasjon er etter departementets kommentarer at politikerne har fått et bindende tilbud om stilling eller verv som

vedkommende vil akseptere (s. 19). Det er ikke stilt krav om fremlegging av en skriftlig aksept eller avtale om tiltredelsesdato.

Kompensasjonen svarer til den nettolønn<sup>3</sup> som ble utbetalt i den politiske stillingen ved fratreden med tillegg av feriepenger. I tillegg dekkes pensjonskostnadene i karantenetiden basert på pensjon fra Statens pensjonskasse (for statsråder etter stortings- og regjeringspensjonsloven 16. desember 2011 nr. 60). Karantenetiden medregnes som pensjongivende tjenestetid.<sup>4</sup> I karantenetiden vil politikerne dessuten være dekket av en gruppelevsfor sikring<sup>5</sup> som svarer til ordningen i Statens pensjonskasse.

Retningslinjene sier ikke noe om andre inntekter i karantenetiden kommer til fradrag i kompensasjonen. Kommentarene forutsetter imidlertid at det gjøres et slikt fradrag (s. 20), uten å begrense det til inntekter over et visst beløp. I Stortingets vedtak 3. november 2005 er det bestemt at fratredelsesytelse ved karantene for mer enn en måned forutsetter at vedkommende ikke har «annen lønns-/næringsinntekt, pensjon e.l.». Nærmere anvisning på hvordan avkortingen skal skje, finnes i Håndbok for politisk ledelse (2012) kap. 16.1.4 (s. 75-76). Skal fradrag gjennomføres, må mottakeren melde fra om andre inntekter. Det er ikke sagt noe i retningslinjene om en slik meldeplikt, men Håndbok for politisk ledelse (2012) kap. 16.1.5 (s. 76) gir klart uttrykk for en opplysningsplikt.

Retningslinjene har ingen bestemmelse om at vedkommende skal stå til rådighet for departementet med sikte på andre arbeidsoppgaver. De har heller ingen bestemmelse om at vedkommende etter at karantene er ilagt for en bestemt stilling eller verv, skal eller bør søke andre stillinger eller verv som ikke rammes av karantene.

Saksforbud gir ikke rett til kompensasjon etter retningslinjene punkt 5. Det gjelder også hvis saksforbudet er så omfattende at tilbudet om stilling blir trukket tilbake. I slike tilfelle skal det derfor etter kommentarene til retningslinjene punkt 2

<sup>3</sup> «Nettolønn» tilsvarer vedkommendes bruttolønn fratrukket 2 % pensjonsinnskudd.

<sup>4</sup> Se lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 20 første ledd bokstav h og lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer (stortings- og regjeringspensjonsloven) § 4-2 jf. (tidligere) lov 14. desember 1951 nr. 11 om pensjonsordning for statsråder § 2 annet ledd annet punktum. Bestemmelsene ble innført ved lov 15. januar 2010 nr. 1 om endringer i lov om Statens pensjonskasse og i enkelte andre lover.

<sup>5</sup> Se Håndbok for politisk ledelse (april 2012), kapittel 13 – Ytelser ved dødsfall og yrkesskade: «Politisk ledelse får ytelser ved dødsfall tilsvarende det som gjelder for statstilsette, jf. reglement for politisk ledelse § 15. Hovedtrekkene i ordningen er regulert i hovedtariffavtalen § 23.»

<sup>2</sup> Se Innst. S. nr. 6 (2005-2006) og Innst. 90 S (2011-2012) s. 6. Vedtaket i 2011 innebar en klargjøring av forholdet mellom kompensasjon for karantene og det som inntil da ble betegnet som etterlønn. Vedtaket er også tatt inn i Håndbok for politisk ledelse (Statsministerens kontor, april 2012) kap. 16.1.1, s. 73-74.

illegges karantene i stedet for saksforbud. Men vedkommende kan få fratredelsesytelse for et begrenset tidsrom etter de vanlige reglene for dette.

### 7.1.9 Brudd på karantene, saksforbud eller varslingsplikt

Brudd på karantene, saksforbud eller varslingsplikten gjør at Karanteneutvalget kan kreve en konvensjonalbot etter retningslinjene punkt 6. Det forutsetter at det er tatt inn et vilkår om konvensjonalbot i utnevningsvedtaket eller tilsettingsbrevet. I praksis blir et slikt generelt vilkår satt.

Ved brudd på varslingsplikten kan det bare kreves konvensjonalbot dersom det er tale om unnlatt varslings av en stilling, verv eller oppstart av næringsvirksomhet som ville ha utløst karantene eller saksforbud (retningslinjene punkt 6 første ledd).

Karanteneutvalget fastsetter hvor stor konvensjonalboten skal være. Størrelsen skal stå i et rimelig forhold til overtredelsen. Konvensjonalboten kan høyst svare til seks måneders lønn i den tidligere stillingen (retningslinjene punkt 6 tredje ledd).

Det kan reises spørsmål om fastsetting av konvensjonalbot er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I allfall kan domstolene i et sivil søksmål trolig foreta en inngående kontroll av grunnlaget for og størrelsen av konvensjonalboten, enten på grunnlag av avtaleloven § 36, eller på grunnlag av forvaltningsrettslige regler.

Etter kommentarene til punkt 6 kan staten kreve erstatning for økonomisk tap som bruddet har voldt, dersom tapet overstiger konvensjonalboten. I tillegg gir kommentarene uttrykk for at et brudd gjør at retten til kompensasjon etter retningslinjene punkt 5 bortfaller, og at utbetalt kompensasjon kan kreves tilbakebetalt. Det heter også at Karanteneutvalget kan kreve at det ulovlige forholdet opphører umiddelbart. Det siste synes å bety at utvalget kan kreve at vedkommende fratrer stillingen eller vervet. Det er ikke vist til noen lovbestemmelse som grunnlag for slike krav om tilbakebetaling eller fratredelse, og heller ikke til alminnelige ulovfestede regler.

## 7.2 Praksis om karantene og saksforbud

---

### 7.2.1 Innhenting av praksis

Opplysninger om utøvelse av praksis vedrørende regelverket for informasjonsplikt, karantene og

saksforbud for politikere, er i innhentet på følgende måte:

*Utvalget* har gjennomgått alle avgjørelsene i de sakene som Karanteneutvalget har behandlet, og *utvalget* har i tillegg fått tilgang til saksdokumentene i omtrent halvparten av disse sakene. En oversikt over sakene med opplysning om utfallet er inntatt i vedlegg 4.

Karanteneutvalgets medlemmer har i møte med *utvalget* redegjort for sitt arbeid og utvikling av egen praksis. Karanteneutvalgets medlemmer ga samtidig uttrykk for enkelte synspunkter angående gjeldende regelverk.

Til slutt har *utvalget* fått enkelte innspill i møter med departementene og interesserte organisasjoner, og fra sekretariatet for Karanteneutvalget.

### 7.2.2 Nærmere om Karanteneutvalgets praksis

#### 7.2.2.1 Innledning

Når det illegges karantene og/eller saksforbud, kan den enkelte fratredende politiker bli ilagt inn-til seks måneders karantene eller tolv måneders saksforbud, eller en kombinasjon av karantene og saksforbud. Det kan maksimalt bli ilagt seks måneders karantene pluss etterfølgende seks måneders saksforbud, totalt 12 måneder.

Det er opplyst fra Statsministerens kontor at det siden 15. september 2005 og frem til 1. juni 2012 har vært 201 avganger fra politiske stillinger til stillinger utenfor departementene, (se også pkt. 2.2). Det foreligger ikke tall for antall avganger til stillinger utenfor statsforvaltningen og Stortinget. Karanteneutvalget har fra oktober 2005 og inntil 1. juni 2012 ferdigbehandlet 85 saker fordelt på 61 personer, noe som utgjør 30 % av alle avganger i perioden.

Retningslinjene ble fastsatt den 29. september 2005 og var gjeldende fra 17. oktober samme år. Karanteneutvalget avgjorde sine første saker 21. oktober 2005. På grunn av regjeringsskifte ble det frem til 31. januar 2006 behandlet 34 saker. Med andre ord ble 40 % av alle saker frem til nå, behandlet i løpet av utvalgets tre første måneder. I denne perioden hadde utvalget ikke noen praksis å forholde seg til, men den konsentrerte mengden av saker i løpet av kort tid, må trolig ha gjort det lettere å få til en ensartet og lik vurdering i saker som lignet hverandre.

Etter denne perioden har det vært et jevnt til- sig av saker frem til i dag, men med en større pågang høsten 2009 (ni politikere) som kan knyttes til stortingsvalget samme år.

Karanteneutvalget har gitt både karantene og saksforbud i 13 saker, karantene alene i 13 saker, og saksforbud alene i 13 saker. Totalt er det ilagt karantene og/eller saksforbud i 39 saker. I de sakene det har vært gitt karantene alene, har Karanteneutvalget benyttet den maksimale rammen på seks måneder i åtte av tilfellene. Det er ingen tilfeller av ilagt karantene under tre måneder. Når saksforbud er blitt ilagt alene, er det blitt gitt seks måneder i seks av tilfellene. De resterende tilfellene er jevnt fordelt mellom fem og tolv måneder. Når karantene og saksforbud har vært ilagt samtidig, har man i fire tilfeller<sup>6</sup> gitt seks måneders karantene og seks måneders saksforbud. Tre av de sistnevnte sakene er fra 2011 og 2012.

Tendensen i den senere tid synes å være færre saker innmeldt til Karanteneutvalget. Samtidig har det vært en relativ økning i ilegging av karantene og/eller saksforbud. I 2005 og 2006 var det til sammen 43 saker til behandling, og det ble ilagt karantene og/eller saksforbud i 13 av tilfellene, dvs. 30 %. Det høye antall innmeldte saker de to første årene kan blant annet forklares med regjeringsskifte. I perioden fra og med 2007 til 1. juni 2012 har det vært 42 saker til behandling, og ilagt karantene og/eller saksforbud i 26 saker, dvs. 62 % av tilfellene.

*Utvalget* antar at det helt i begynnelsen var større usikkerhet for den enkelte politiker om hva karantene innebar, og om det var nødvendig å informere Karanteneutvalget om egen overgang fra politisk stilling til en stilling utenfor statsforvaltningen. Det fremgår av Karanteneutvalgets saksbehandling at flere av sakene opplagt ikke ville medføre karantene og/eller saksforbud. På grunn av liten praksis og et nytt, ukjent rettsområde ble trolig flere overganger innmeldt til Karanteneutvalget for «sikkerhets skyld», slik at enkelte overganger falt utenfor retningslinjenes virkeområde.<sup>7</sup> Etter hvert som Karanteneutvalgets praksis har festet seg, kan politikerne nå lettere danne seg et bilde av om egen overgang kan tenkes å gi grunnlag for karantene eller saksfor-

bud. Dette støttes også av at 19 av sakene de tre første årene ble realitetsbehandlet av Karanteneutvalgets sekretariat etter fullmakt.<sup>8</sup> Fra og med 2008 har kun tre saker blitt realitetsbehandlet av Karanteneutvalgets sekretariat etter fullmakt.

### 7.2.2.2 Karanteneutvalgets vurderinger

#### Karanteneutvalgets vurderinger av karantene og saksforbud

Avgjørelsene fra Karanteneutvalget viser at i de fleste tilfeller hvor det er ilagt karantene og/eller saksforbud, er det gjort en helhetsvurdering av flere vilkår. Det vilkåret som oftest er benyttet, er om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt (34 saker). I fem av disse sakene står vilkåret alene, og det er opplyst i flere avgjørelser at dette vilkåret gis avgjørende vekt. Det foreligger også mange saker hvor Karanteneutvalget bygger på vilkåret om at den nye arbeidsgiveren kan få et særlig konkurransefortrinn når politikeren tiltrer stillingen. Dersom man likestiller dette med å gi virksomheten «særlige fordeler», er dette vilkåret benyttet i 29 saker. Bortsett fra én sak er vilkåret alltid benyttet i sammenheng med andre vilkår. I 15 saker er det lagt vekt på vilkåret om det foreligger en konkret forbindelse mellom virksomhetens interesser og politikeren tidligere ansvarsområder, og det er kun i to av disse hvor vilkåret står alene.

*Karantene* innebærer først og fremst forbud mot å tiltre den nye stillingen innen en bestemt dato. I tillegg er det forbud mot å opptre på vegne av den nye virksomheten i perioden. I de aller fleste sakene hvor det er gitt karantene, er det samtidig opplyst om et kontaktforbud overfor ny arbeidsgiver. Dette har utviklet seg over tid, og gjelder i større grad i dag enn i Karanteneutvalgets første avgjørelser. I saken mot statssekretær Geir Axelsen (Finansdepartementet) ble det gitt en grundigere oppsummering av hva som ble omfattet av karantene (6. november 2009): «Karantenen innebærer et forbud mot å tiltre stillingen før den angitte dato. Axelsen kan heller ikke ha kontakt med virksomheten eller opptre på vegne av virksomheten i karanteneperioden, med unntak av rent administrative forhold som å underskrive arbeidsavtalen og lignende. Karantene innebærer f.eks at man ikke kan besøke selskapets kontorer eller installasjoner, eller å delta på studiereiser eller seminarer arrangert av selskapet eller av noen som

<sup>6</sup> Statsråd Bjarne Håkon Hanssen (Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet) – overgang til kommunikasjonsbyrået First House (16. november 2009), statssekretær Ole Petter Geving (Finansdepartementet) – overgang til næringspolitisk direktør i Sparebankforeningen (20. januar 2011), statssekretær Terje Moland Pedersen (Justis- og beredskapsdepartementet) og statssekretær Roger Sandum (Kunnskapsdepartementet) – begge overganger til kommunikasjonsbyrået Gambit Hill+Knowlton Strategies som seniorrådgivere (25. april 2012 og 25. mai 2012).

<sup>7</sup> Dette har typisk vært tilfelle ved overgang til stillinger knyttet til universiteter mv.

<sup>8</sup> Saker delegert til sekretariatet: 2005: åtte saker, 2006: ni saker, 2007: to saker, 2009: en sak og 2011: to saker.

opptrer på vegne av selskapet.» *Utvalget* ser dette som et godt eksempel på hvordan Karanteneutvalget definerer innholdet i karantene.

I enkelte saker hvor det er ilagt karantene, er det også gitt spesifikke forbud eller tillatelser på bakgrunn av konkrete spørsmål fra politikeren. For eksempel ble det i en sak gitt tillatelse til å fornye et offshoresertifikat,<sup>9</sup> og i en annen sak ble det presisert et forbud mot å holde foredrag mv. som kan komme i konflikt med ilagt karantene.<sup>10</sup>

I nesten alle saker der Karanteneutvalget har ilagt *saksforbud*, har saksforbudet vært avgrenset til det departementet politikeren har arbeidet, eller bestemte saker som departementet arbeider med. I ett tilfelle ble det gitt saksforbud avgrenset til saker som den nye arbeidsgiveren arbeider med. Saksforbud har fra 2005 og frem til i dag i de fleste tilfeller vært definert som et forbud mot å ta kontakt med politikernes departement og de underliggende etater. Dette gjelder i 20 av i alt 26 saker. I de øvrige 6 saker har avgrensningen vært mer spesifikt rettet mot bestemte saker innenfor departementets saksportefølje.

Karanteneutvalget har i sine avgjørelser i mindre grad utdypet innholdet i saksforbudene, sammenlignet med det som er gjort for karantene. Eksempler hvor det er gjort en utdyping er avgjørelsen til statsråd Kristin Krohn Devold (Forsvarsdepartementet) hvor hun gikk til Umoe Mandal AS (26. januar 2006): «Karanteneutvalget har besluttet at Kristin Krohn Devold vil bli ilagt saksforbud (...) knyttet til kontrakten som UMOE Mandal har fått om bygging av fartøyer av Skiold-klassen for Forsvaret.» I saken til statssekretær Liv Monica B. Stubholt (Olje- og energidepartementet) sa Karanteneutvalget følgende: «Saksforbudet gjelder kontakt mot OED og Gassnova SF for området CO2 fangst. Begrunnelsen for saksforbudet i denne saken vil være å hindre bruk av kunnskap om statens strategier og regjeringens vurderinger innenfor området CO2 fangst, og for å forhindre at et selskap får konkurransefortrinn i pågående anbudsprosesser.» (2. april 2009). I saken som gjaldt statssekretær Wegard Harsvik (Kirke- og kulturdepartementet) ble vinklingen av saksforbudet rettet til den nye arbeidsgiveren: «... ilegges fem måneders saksforbud for saker med tilknytning til Fagforbundets seksjon for kirke, kultur og oppvekst.» (6. november 2009). I saken til stats-

sekretær Ketil Lindseth (Helse- og omsorgsdepartementet) uttalte Karanteneutvalget: «Saksforbud ilegges for å sikre at First House ikke skal kunne dra uberettiget fordel av Lindseths tidligere posisjon. Saksforbudet omfatter alle saker knyttet til HODs konstitusjonelle ansvarsområde frem til 20. oktober 2009, innbefattet private helseforetaks relasjoner med primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og samhandlingsreformen.» (6. november 2009). I tre saker som gjaldt statssekretær Lubna Jaffery (Kulturdepartementet) ble det uttalt følgende: «Saksforbudet omfatter et forbud mot å ta del i behandlingen av saker hvor Kulturdepartementet er involvert.» (Alle tre sakene avgjort 9. mai 2012). I enkelte andre saker har Karanteneutvalgets sparsomme opplysninger om hva saksforbudet innebærer, medført at politikeren har bedt om ytterligere presiseringer.<sup>11</sup>

### Vurdering av politikernes politiske posisjon og faktiske funksjoner

Det foreligger ulike momenter som Karanteneutvalget vurderer når de avgjør om en fratredende politiker skal ilegges karantene og/eller saksforbud. Det kan på den ene siden være politikernes erfaringer og kunnskaper opparbeidet i den politiske stillingen, og på den andre siden den nye arbeidsgiverens stilling i forhold til andre markedsaktører, eller fordelene av å komme nær politiske beslutningsprosesser.

Den enkelte politikers faktiske kunnskap, som for eksempel kan innebære dybdekunnskap i viktige eller omstridte enkeltsaker,<sup>12</sup> er tillagt stor vekt. Dette er også sett i lys av den stillingen og virksomheten vedkommende går til, herunder om det forelå en konkret forbindelse mellom politikernes politiske ansvarsområder og virksomhetens interesser.<sup>13</sup> For eksempel kan en politiker i et departement få tildelt et ansvar for en stor og viktig sak som det strategisk og konkurransemessig vil være åpenbare fordeler for en virksomhet å få

<sup>9</sup> Statssekretær Anita Utseth (Olje- og energidepartementet) 15. oktober 2010.

<sup>10</sup> Statssekretær Ketil Lindseth (Helse- og omsorgsdepartementet) 6. november 2009.

<sup>11</sup> Se f.eks. statssekretær Ole Morten Geving (Finansdepartementet – 25. januar 2011).

<sup>12</sup> Eksempler på dette er statssekretær Ketil Lindseth (Helse- og omsorgsdepartementet), som hadde inngående kjennskap til bl.a. samhandlingsreformen (6. november 2011), og statssekretær Sigrid Hjørnegård (Olje- og energidepartementet) som hadde inngående kjennskap til fornybardi- rektivet (18. juli 2011).

<sup>13</sup> Ett eksempel på dette er statsråd Kristin Krohn Devold (Forsvarsdepartementet) som gikk inn i styret til Umoe-konsernet samtidig med at Umoe Mandal nylig hadde inngått kontrakt med Forsvaret om bygging av fartøyer i Skiold-klassen (26. januar 2006).

kjennskap til.<sup>14</sup> På den annen side kan en politiker ha overfladisk oversikt over en bred portefølje av viktige, strategiske saker.<sup>15</sup> I spennet mellom disse ytterpunktene vil man kunne plassere de fleste politikeres rolle og oppgaver.

Ved vurderingen av om det skal ilegges karantene og/eller saksforbud, blir det lagt noe vekt på hvor tungtveiende politisk posisjon den enkelte politiker har hatt.<sup>16</sup> Videre har det hatt betydning hvor lenge politikeren sammenhengende har innehatt et politisk verv i tilknytning til den sittende regjeringen.<sup>17</sup> Det har også betydning hvilket departement vedkommende forlater, vurdert opp mot den nye arbeidsgiveren.<sup>18</sup> Karanteneutvalget har i noen tilfeller også lagt vekt på hvor lang tid det er siden politikeren fratradte, eller om politikeren har vært fraværende sin stilling på grunn av permisjon.<sup>19</sup> Dette er momenter som i seg selv har hatt mindre vekt, men har vært med på å danne et viktig bilde i en helhetsvurdering, både i vurderingen av om det foreligger grunnlag for å ilegge karantene og/eller saksforbud, og i fastsetting av karantenens eller saksforbudets lengde.

### Vurdering av ny arbeidsgiver, herunder bransje og virksomhetens interesser

En viktig side av Karanteneutvalgets vurdering har vært om kunnskaper en politiker har opparbeidet seg, kan benyttes til å gi en virksomhet et

særlig konkurransefortrinn eller andre særlige fordeler. Karanteneutvalget har derfor vurdert virksomhetens interesser opp mot de kunnskaper og erfaringer som vedkommende politiker har tilignet seg i sin stilling. Av den grunn er ulike bransjer vurdert noe forskjellig, da enkelte bransjer vil kunne ha større nytte av de kunnskaper en politiker tar med seg over til en privat virksomhet, og på denne måten kan gi virksomheten et særlig konkurransefortrinn og/eller nyttig informasjon i en forvaltningssak hvor den er part.

Større norske konsern som Statoil, Aker og Norsk Hydro, vil kunne ha større utbytte av å tillegge seg politikere som innehar en strategisk stilling i det politiske systemet, enn små og mellomstore bedrifter. Konsern på dette nivået har ofte kontakt med ett eller flere departementer som er relevante innenfor konsernets fagfelt. Saker behandlet av Karanteneutvalget gjenspeiler at det i slike tilfeller ofte er gitt karantene og/eller saksforbud.<sup>20</sup>

I den senere tid har det vært stor oppmerksomhet på overganger til virksomheter innen kommunikasjonsbransjen. Det er til sammen registrert ni avgjørelser fra Karanteneutvalget for politikere som har gått til denne bransjen,<sup>21</sup> åtte av disse siden høsten 2009, og blant disse igjen, fire i løpet av første halvår 2012. I samme kategori finner vi også advokatfirmaer, revisorfirmaer og konsulentfirmaer. Til sammenligning har to saker gjeldt overgang til advokat-

<sup>14</sup> Her kan nevnes statssekretær Anita Utseth (Olje- og energidepartementet) som hadde deltatt i avgjørelser om tildeling av nye lisenser til Petra ASA, som også ble hennes nye arbeidsgiver (15. oktober 2007).

<sup>15</sup> Ett eksempel på dette er statssekretær Steinulf Tunesvik (Samferdselsdepartementet) som gikk til advokatfirmaet Kluge DA (11. april 2008).

<sup>16</sup> Som et eksempel på det ene ytterpunktet Bjarne Håkon Hanssen, som hadde vært statsråd i to departementer og hatt en sentral posisjon i regjeringen, og et motstående eksempel politisk rådgiver Jørund Leknes (Fornyings- og administrasjonsdepartementet).

<sup>17</sup> Her kan som ett eksempel nevnes statssekretær Jan-Erik Larsen (Statsministerens kontor) som var statssekretær i omtrent ett år (15. oktober 2009).

<sup>18</sup> Eksempler her er politisk rådgiver Kaj-Martin Georgsen (Finansdepartementet) som gikk til Terra-Gruppen AS (20. mai 2005), statsråd Thorhild Widvey (Olje- og energidepartementet) som tok styreverv i bl.a. Aker drilling ASA (20. desember 2005), statssekretær Sigrid Hjørnegård (Olje- og energidepartementet) som gikk til organisasjonen Energi Norge (18. juli 2011), og statssekretær Lubna Jaffery (Kulturdepartementet) som tok styreverv i flere kulturvirksomheter (9. mai 2012).

<sup>19</sup> Som eksempler fremgår dette i avgjørelsene til politisk rådgiver Jørund Leknes (Fornyings- og administrasjonsdepartementet – 21. mai 2010), og til politisk rådgiver Roger Solheim (Kulturdepartementet – 19. mars 2012).

<sup>20</sup> Dette gjelder blant annet politisk rådgiver Bjørn Kjetil Mauritzen (Olje- og energidepartementet) som ved overgang til informasjonssjef i Norsk Hydro ASA fikk fire måneder karantene (5. november 2005), statsråd Thorhild Widvey (Olje- og energidepartementet) som ved overgang til styreverv i Aker Drilling fikk seks måneder karantene (20. desember 2005), statssekretær Anita Utseth (Olje- og energidepartementet) som ved overgang til HMS direktør i Det Norske Oljeselskap ASA fikk seks måneder karantene (27. november 2007) og statssekretær Geir Axelsen (Finansdepartementet) som ved overgang til Vice President Political and Public Affairs i Statoil ASA fikk seks måneder karantene (6. november 2009).

<sup>21</sup> Dette er politisk rådgiver Åshild Mathisen (Miljøverndepartementet) og politisk rådgiver Trine Synnøve Lie Larsen (Kultur- og kirke departementet), begge til JKL Group AS (13. januar 2006 og 16. desember 2009); statssekretær Jan-Erik Larsen (Statsministerens kontor – 15. oktober 2009), statssekretær Ketil Lindseth (Helse- og omsorgsdepartementet – 6. november 2009) og statsråd Bjarne Håkon Hanssen (Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet – 16. november 2009), alle til First House AS; statssekretær Guri Størvold (Kommunal- og regionaldepartementet – 2. mars 2012) til Zynk Communications & Leadership AS; politisk rådgiver/konst. statssekretær Roger Solheim (Kulturdepartementet – 19. mars 2012) til Kream Gavin Anderson Norway AS; statssekretær Terje Moland Pedersen (Justis og beredskapsdepartementet – 25. april 2012), og statssekretær Roger Sandum (Kunnskapsdepartementet – 25. mai 2012), begge til Gambit Hill+Knowlton Strategies.

firmaer.<sup>22</sup> Et kjennetegn ved virksomhetene i kommunikasjonsbransjen er at flere av dem selger tjenester som har til formål å påvirke politiske beslutninger, dvs. lobbyvirksomhet (se kap. 10). Enkelte av disse virksomhetene utpeker seg ved at de ofte rekrutterer politikere fra departementene. Kundeporteføljen til disse virksomhetene er ofte konfidensielle, slik at Karanteneutvalget ikke får kjennskap til hvem som kan utnytte politikernes spesielle kunnskaper fra sin stilling i departementet. Ved at kundeporteføljen er konfidensiell, blir det vanskelig å vurdere de konkrete forbindelsene mellom den eller de virksomhetene som vil kunne oppnå en fordel som kunde til et slikt rådgivningsfirma, sett i forhold til politikernes tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver. Karanteneutvalgets vurderinger i slike tilfeller er derfor i stor grad knyttet til vilkåret om å ivareta tilliten til forvaltningen generelt.

Interesseorganisasjoner kan i enkelte sammenhenger dra nytte av informasjon om tildelingsprosesser. Dette gjelder særlig bedriftsorganisasjoner med aktuelle bedrifter i sin portefølje.<sup>23</sup> Andre organisasjoner som kan dra nytte av å rekruttere politikere fra departementene, er arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner.<sup>24</sup> Karanteneutvalget har inntil nå ikke funnet grunn til å ilegge karantene og/eller saksforbud ved overganger til ideelle organisasjoner.<sup>25</sup>

### Vurderinger av ny stilling

I tillegg til å vurdere ny arbeidsgiver, har Karanteneutvalget i enkelte saker lagt noe vekt på den nye

stillingens karakter. En lederstilling, for eksempel direktør<sup>26</sup> eller en informasjonssjefstilling, har i større grad gitt grunnlag for karantene og saksforbud enn en stilling som ordinær medarbeider eller ansatt.<sup>27</sup> De faktiske arbeidsoppgavene som følger av stillingen, har større betydning enn stillingens tittel. Det er ikke alltid arbeidsoppgavene er fastsatt på det tidspunktet varselet fra politikeren kommer til Karanteneutvalget.<sup>28</sup> I slike tilfeller må Karanteneutvalget forholde seg til de knappe opplysningene som stillingstittel og nivå plassering i organisasjonen gir, sett i lys av hvilken virksomhet politikeren går til og bransjen generelt.

### Gjeninntreden

Karanteneutvalget har behandlet saker som gjelder politikeres gjeninntreden i tidligere stilling, på samme måte som saker som gjelder politikeres overgang til ny stilling. Utvalget har behandlet fem saker som gjelder en politikers gjeninntreden.<sup>29</sup> Karanteneutvalget har ikke sett det nødvendig å ilegge karantene i disse sakene, men det er ilagt saksforbud i to av dem.<sup>30</sup>

<sup>22</sup> Statssekretær Lars Jacob Hiim (Nærings- og handelsdepartementet), til advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA (13. januar 2006), og statssekretær Steinulf Tungesvik (Samferdselsdepartementet) til Kluge Advokatfirma AS (11. april 2008).

<sup>23</sup> Eksempler er statssekretær Sigrid Hjørnegård (Olje- og energidepartementet), som gikk til Energi Norge (18. juli 2011), statssekretær Ole Morten Geving (Finansdepartementet) som gikk til Sparebankforeningen (20. januar 2011), og politisk rådgiver Hildegunn Gjengedal (Landbruks- og matdepartementet) som gikk til Norges bondelag (22. juli 2010).

<sup>24</sup> Eksempler her er statssekretær Åge Rosnes (Kunnskapsdepartementet) som gikk til KS (6. september 2006), statssekretær Lars Erik Flatø (Statsministerens kontor) som gikk til NAVO (8. desember 2006), statssekretær Arvid Libak (Helse- og omsorgsdepartementet) som gikk til Norsk Sykepleierforbund (16. september 2008), statssekretær Wegard Harsvik (Kultur og kirke departementet) som gikk til Fagforbundet (6. november 2009), og statssekretær Lubna Jaffery (Kulturdepartementet) som gikk til Spekter (30. mars 2012).

<sup>25</sup> Eksempler her er statssekretær Kjell Erik Øie (Barne- og likestillingsdepartementet) som gikk til Plan Norge (2. april 2009), statssekretær Kjersti Stenseng (Kulturdepartementet) som gikk til Norsk Litteraturfestival (26. oktober 2010), og politisk rådgiver Sylvi Bratten (Kunnskapsdepartementet) som gikk til Redd Barna (10. april 2012).

<sup>26</sup> Eksempler på dette er statsråd Morten Andreas Meyer (Moderniseringsdepartementet) som ble leder i IBM AS (4. november 2005), politisk rådgiver Kaj-Martin Georgsen (Finansdepartementet) som ble direktør for bank og næringspolitikk i Terra-gruppen AS (20. desember 2005), og statssekretær Ole Morten Geving (Finansdepartementet) som ble næringspolitisk direktør i Sparebankforeningen (20. januar 2011).

<sup>27</sup> For eksempel statssekretær Kari Olrud Moen (Finansdepartementet) som gikk til en stilling som kundeansvarlig i DnB Nor (2. desember 2005).

<sup>28</sup> Som et eksempel på dette, var det uklart hvilken rolle statssekretær Liv Monica Bargem Stubholt (Olje- og energidepartementet) skulle ha i Aker-konsernet da hun varslet Karanteneutvalget om overgangen. Hun skulle da ansettes sentralt i konsernet Aker ASA og blant annet ha verv som styremedlem eller styreleder i Aker Clean Carbon (2. april 2009).

<sup>29</sup> Dette er statsråd Knut Arild Hareide (Miljøvern departementet) som gikk tilbake til stilling som prosjektleder i Schibsted ASA (14. desember 2005), statssekretær Leiv Lunde (Utenriksdepartementet) som gikk tilbake til stilling som forsker/partner i ECON Analyse (22. desember 2005), statssekretær Inge Bartnes (Kommunal- og regionaldepartementet) som gikk tilbake til stilling som kommunikasjonsdirektør i Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (15. oktober 2007), statssekretær Per Botolf Maurseth (Kunnskapsdepartementet) som gikk tilbake til stilling som forsker/avdelingsleder ved NUPI (13. november 2007), og statssekretær Kjersti Stenseng (Kulturdepartementet) som gikk tilbake til stilling som styreleder i Norske Festivaler (26. oktober 2010).

<sup>30</sup> Statssekretær Leiv Lunde (Utenriksdepartementet) fikk ved sin overgang til ECON Analyse ilagt seks måneder saksforbud (22. desember 2005) og statssekretær Kjersti Stenseng (Kulturdepartementet) fikk ved sin gjeninntreden i Norske Festivaler 6,5 måneder saksforbud (26. oktober 2010).

### 7.2.2.3 Karanteneutvalgets saksbehandling

#### Saksbehandlingstiden

Den enkelte politiker må selv sørge for å varsle Karanteneutvalget om sin overgang. Varslingsplikten er nærmere beskrevet under punkt 7.1.6. Karanteneutvalget tilbyr politikeren å benytte et standardisert skjema hvor den enkelte politiker bes om å gi de nødvendige opplysninger om en slik overgang. Skjemaet sendes til Karanteneutvalgets sekretariat, som, på bakgrunn av de opplysningene som gis i skjemaet, omgående iverksetter arbeidet med å få saken tilstrekkelig opplyst. Herunder kontaktes ledelsen i departementet politikeren forlater, og ledelsen i den virksomheten politikeren går til.

Etter retningslinjene har Karanteneutvalget en saksbehandlingstid på to uker regnet fra det tidspunkt politikeren opplysninger til Karanteneutvalget kommer frem til utvalget, jf. retningslinjene punkt 7. Inntil en endring av 4. september 2007 var behandlingstiden en uke. Den gjennomsnittlige behandlingstiden før endringen i 2007 var 13 dager.<sup>31</sup> Etter endringen i 2007 har den gjennomsnittlige behandlingstiden vært 15 dager.<sup>32</sup> Av et utvalg på 40 saker fra hele perioden, ble 25 behandlet på 15 dager eller færre fra det tidspunkt politikeren sendte varselet til Karanteneutvalget. Fire saker krevde en saksbehandlingstid på tre uker eller mer. (I ett tilfelle var behandlingstiden 53 dager, men det skyldtes at saken ble sendt fra politikeren fredag 22. juli 2011.)

#### Veiledning til politikeren

Enkelte politikere kontakter Karanteneutvalgets leder eller sekretariat for å få svar på spørsmål om deres egen overgang bør være gjenstand for en vurdering av Karanteneutvalget. Det gis da råd om overgangen bør vurderes av utvalget, eller om det er åpenbart at overgangen ikke vil medføre karantene og/eller saksforbud. Slike henvendelser blir ikke registrert som en sak for Karanteneutvalget med mindre de blir fulgt opp med et varsel fra politikerne.

I ett tilfelle ble det bedt om en forhåndsuttalelse fra Karanteneutvalgets sekretariat fordi vedkommende ville fastsette tidspunktet for sin avgang ut fra om overgangen ville kunne medføre karantene eller ikke, og evt. karantenetidens lengde.<sup>33</sup> (Tidspunktet for tiltredelse i den nye stillingen var allerede fastsatt.) Karanteneutvalget

vurderte forespørselen og la til grunn at saksbehandlingen i en forhåndsuttalelse ville tilsvare sekretariatets saksbehandling i en ordinær sak, men at en endelig avgjørelse fra Karanteneutvalget ville kunne avvike fra sekretariatets uttalelse, særlig når det gjaldt varigheten av en karantene. Også hendelser i tiden mellom en forhåndsuttalelse og en reell karantenevurdering kunne komme til å gi et annet resultat. Etter å ha konsultert Karanteneutvalgets leder ga sekretariatet derfor uttrykk for at en forhåndsuttalelse ikke ville være formålstjenlig for å gi politikeren den forutsigbarheten vedkommende ønsket.

#### Møter med den enkelte politiker

Etter retningslinjene punkt 7 kan politikeren be om et møte med Karanteneutvalget. I Karanteneutvalgets første periode ble det ofte holdt møte mellom politikere og Karanteneutvalget. I de senere år har det ikke vært holdt formelle møter etter denne bestemmelsen. Sekretariatet tar nesten alltid kontakt med vedkommende politiker for å få klarlagt innholdet i den nye stillingen, sett i lys av innholdet i den politiske stillingen som vedkommende fratrer. Det er en stigende tendens at uformelle telefonsamtaler og e-poster mellom utvalgets leder og politikeren avklarer uklarheter og besvarer ulike spørsmål.

#### Ny vurdering

Karanteneutvalget har i alt mottatt seks henvendelser om en ny vurdering og presisering av ilagt karantene og/eller saksforbud. I to saker førte den nye vurderingen til at lengden på saksforbudet ble redusert.<sup>34</sup> I de øvrige sakene ble det ikke gjort noen endringer. Karanteneutvalget har også mottatt en henvendelse om presisering av et saksforbud (uten at det samtidig ble bedt om en ny vurdering).

#### Konvensjonalbot

Karanteneutvalget fører ingen kontroll av eget tiltak med at ilagt karantene eller saksforbud blir

<sup>33</sup> Politisk rådgiver Liv Tørres (Arbeidsdepartementet – 26. juli 2011).

<sup>34</sup> Statssekretær Steinulf Tunesvik (Samferdselsdepartementet) fikk redusert sitt saksforbud fra 12 måneder til 10 måneder etter at Karanteneutvalget hadde foretatt en ny, samlet vurdering (24. april 2008), og statssekretær Sigrid Hjørnegård (Olje- og energidepartementet) fikk endret sitt saksforbud i en bestemt sak da forutsetningene for saksforbudet frafalt (13. september 2011).

<sup>31</sup> Gjennomsnitt av 25 tilfeldige saker.

<sup>32</sup> Gjennomsnitt av 15 tilfeldige saker.

overholdt, eller at politikerne overholder informasjonsplikten før overgang. Hittil har Karanteneutvalget ikke ilagt noen konvensjonalbot i medhold av retningslinjene punkt 6.

I én sak førte opplysninger i media til at Karanteneutvalget vurderte om politikerne hadde opptrådt i strid med tildelt karantene.<sup>35</sup> Etter nærmere opplysninger fra politikerne fant Karanteneutvalget at det ikke forelå noen overtredelse. I en annen sak ba politikerne selv om Karanteneutvalgets vurdering av om han hadde overtrådt saksforbudet.<sup>36</sup> Bakgrunnen var en omtale i Dagbladet av politikerens bistand overfor et selskap. Karanteneutvalget konkluderte med at dette ikke ble rammet av hans ilagte saksforbud. I en tredje sak ble det påpekt at politikerne ikke hadde overholdt informasjonsplikten, uten at man gikk videre med dette.<sup>37</sup>

### Karanteneutvalgets sekretariat

Karanteneutvalget bistås av et sekretariat på fem til seks personer som arbeider deltid for Karanteneutvalget. Sekretariatet forvaltes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og består av personer fra Arbeidsgiverpolitisk avdeling. Sekretariatet er likevel uavhengig av departementet og underlagt Karanteneutvalget i sekretariatsarbeidet.

Alle saker meldes inn til sekretariatet, som iverksetter saksbehandlingen i den enkelte sak. For den enkelte sak utpekes en ansvarlig fra sekretariatet til å utarbeide en saksfremstilling, som gjennomgås av flere sekretærer. Deretter legges saken frem for Karanteneutvalgets medlemmer, som på bakgrunn av saksfremstillingen foretar sine drøftelser og beslutninger.

Videre har sekretariatet ansvaret for å administrere utvalget. Dette gjelder arkivering, møteplanlegging, utarbeidelse av årsrapport, utbetaling av utvalgsgodtgjørelse osv.

Utgiftene til Karanteneutvalgets administrasjon dekkes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Karanteneutvalget har ingen særskilt omtale i departementets budsjett, da posten inngår i de generelle driftsutgifter under programområde 01 fellesadministrasjon.

## 7.3 Utvalgets vurderinger av praksis og retningslinjene

### 7.3.1 Generelt om gjeldende retningslinjer og Karanteneutvalgets praktisering

*Utvalget* mener erfaringene siden 2005 har vist berettigelsen av kontroll med overgang fra politisk stilling i departementene til stillinger utenfor statsforvaltningen. Overganger til kommunikasjonsbransjen er blitt vanligere og har fått stor oppmerksomhet, og behovet for å sikre allmennhetens tillit til statsforvaltningen er mer fremtredende. Den internasjonale utvikling viser at det legges stadig sterkere vekt på å sikre at slike overganger ikke skader demokratiske beslutningsprosesser eller allmennhetens tillit til forvaltningen, frister til misbruk av informasjon eller medfører uberettigete konkurransefordeler.

Etter *utvalgets* mening har Karanteneutvalget stort sett utviklet en hensiktsmessig praksis innenfor de rammer som gjeldende retningslinjer setter. På enkelte punkter har praksis endret seg noe etter hvert på grunnlag av erfaringer som Karanteneutvalget har gjort. *Utvalget* regner med at større allmenn oppmerksomhet om spørsmålene har medvirket til dette.

Noen spørsmål ser ut til å ha voldt større vansker. Det gjelder særlig for overgang til kommunikasjonsbransjen og overgang fra stilling som statssekretær ved Statsministerens kontor. Her kan praksis virke inkonsekvent, og overgang til kommunikasjonsbransjen ble behandlet mildt sammenlignet med overgang til interesseorganisasjoner med samfunnskontakt som arbeidsoppgave.<sup>38</sup> *Utvalget* oppfatter det imidlertid slik at Karanteneutvalget senhøstes 2009 foretok en innstramming som har ført til en mer konsekvent og strengere praksis, og vi er enig i denne omleggingen.<sup>39</sup>

Det har også voldt visse problemer for Karanteneutvalget å utforme omfanget av saksforbud. En formulering som «saker som hører under arbeidsområdet til x-departementet» har vært for lite opplysende og har flere ganger ført til presiseringer etter at politikerne har bedt om ny vurdering.

<sup>35</sup> Dette gjaldt statssekretær Liv Monica Bargem Stubholt (Olje- og energidepartementet – 2. april 2009).

<sup>36</sup> Dette gjaldt statsråd Bjarne Håkon Hanssen (Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet – 16. november 2009).

<sup>37</sup> Dette gjaldt politisk rådgiver Kjersti Stenseng (Kulturdepartementet – 6. september 2009).

<sup>38</sup> Se således (alle statssekretærer ved Statsministerens kontor) Gunnar Husan – oppstarting av egen konsulentvirksomhet: hverken karantene eller saksforbud (26. januar 2006), Lars Erik Flatø – overgang til den statlige arbeidsgiverorganisasjonen NAVO (nå Spekter): 4 måneder karantene (8. desember 2006) og Jan-Erik Larsen – oppstarting av kommunikasjonsbyrå: hverken karantene eller saksforbud (15. oktober 2009).



Utformingen av gjeldende retningslinjer kan i noen sammenhenger ha bidratt til vansker for praktiseringen i Karanteneutvalget. Kravet om «helt konkret forbindelse» og «særegne forhold» som vilkår for å ilegge karantene kan ha forledet til en lempeligere vurdering for statssekretærer ved Statsministerens kontor, som har et generelt og vidtspennende arbeidsområde, enn for politikere i fagdepartementene, som har et mer spesifikt arbeidsområde.

*Utvalget* mener at en vurdering av overgang til stilling utenfor statsforvaltningen som utgangspunkt må gjøres konkret, i lys av den stilling eller aktivitet det er tale om å tiltre, og den stilling som vedkommende fratrer. Det kan likevel tenkes enkelte aktiviteter som i større grad bør løses ut fra et generelt utgangspunkt. *Utvalget* drøfter dette særskilt for lobbyvirksomhet mot offentlig forvaltning i 10.

### 7.3.2 Hvem bør treffe avgjørelser knyttet til overgangen?

Etter gjeldende ordning er avgjørelser som setter begrensninger for å tiltre en stilling utenfor statsforvaltningen etter fratredelse fra en politisk stilling lagt til et eget organ, Karanteneutvalget. Karanteneutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd, men det er ikke gitt nærmere regler om oppnevningen. Det besto opprinnelig av fire medlemmer, men er senere utvidet med et femte medlem oppnevnt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Tre av de opprinnelig oppnevnte medlemmene har bakgrunn som statssekretær i ulike departementer, mens de to øvrige ikke har hatt politiske stillinger knyttet til regjeringen. Tre av medlemmene er jurister, mens de to andre har statsvitenskapelig bakgrunn.

Karanteneutvalget må regnes som et uavhengig forvaltningsorgan som ikke kan instrueres i den enkelte sak. Kongen i statsråd – og vel også departementet – kan derimot gi Karanteneutval-

get generelle instruksjoner om vurderingen og behandlingen av saker som det får til behandling, slik det er gjort i de gjeldende retningslinjene (se 7.1).

Internasjonalt finner man forskjellige løsninger på hvem som skal treffe slike avgjørelser, som det fremgår av kap. 4. I Storbritannia er avgjørelsen overlatt til vedkommende politiker selv, men det er obligatorisk å innhente råd fra et uavhengig organ, og det er nå fastsatt (i gjeldende Ministerial Code fastsatt av statsministeren i mai 2010) at politikeren er forpliktet til å følge dette rådet. Det betyr at avgjørelsen reelt sett treffes av det uavhengige organet.

*Utvalget* går inn for at avgjørelsen – som nå – skal treffes av et uavhengig organ. Etter vår mening kan det skape unødig uklarhet og usikkerhet om det uavhengige organet bare skal gi råd til politikeren som så selv treffer avgjørelse om å følge rådet.

*Utvalget* foreslår at det gis uttrykkelige regler om organiseringen av det uavhengige organet. *Utvalget* foreslår at det uavhengige organet kalles Karanteneutvalget eller Ventetidsutvalget, og viser til diskusjonen om valget av betegnelse i 7.3.3.2. Etter *utvalgets* mening bør medlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd. Organets oppgaver har tilknytning til regjeringens arbeidsvilkår, og det er derfor ikke hensiktsmessig at det blir oppnevnt av Stortinget, eller at oppnevningen forelegges for Stortinget. Det bør heller sikres på annen måte at organet får en tilstrekkelig politisk bredde, som gjør at det kan fungere godt i forhold til politikere med ulik partitilhørighet. Internasjonalt er det eksempler på annen oppnevningmyndighet. I Storbritannia er oppnevningen lagt til et uavhengig organ og skjer etter søknad basert på offentlig kunngjøring av ledige plasser. Denne oppnevningsprosedyren avviker grunnleggende fra vanlig prosedyre ved oppnevning til verv i kollegiale organer i norsk forvaltning, og *utvalget* finner ikke grunn til å foreslå en slik løsning.

*Utvalget* antar at Karanteneutvalget – som nå – passende kan bestå av fem medlemmer. Sammensetningen bør reflektere en balanse av medlemmer med erfaring fra politiske stillinger og medlemmer uten slik erfaring. Det har verdi at noen av medlemmene har første hånds kjennskap til politisk arbeid i regjeringsapparatet, og det bør være mulighet for å sikre en viss partipolitisk bredde. Samtidig er det viktig at noen medlemmer ikke har en slik bakgrunn for å kunne gi helt uavhengige innspill til Karanteneutvalgets vurdering. *Utvalget* foreslår å regelfeste at to eller tre av medlemmene skal ha innehatt en stilling som

<sup>39</sup> Omleggingen synes å ha skjedd rett etter avgjørelsen om statssekretær Jan-Erik Larsen (Statsministerens kontor) den 15. oktober 1009, jf. statssekretær Ketil Lindseth (Helse- og omsorgsdepartementet): 4 måneder karantene + 6 måneder saksforbud i First House AS (6. november 2009), statsråd Bjarne Håkon Hanssen – overgang til kommunikasjonsbyrå: 6 måneder karantene + 6 måneder saksforbud i First House AS (17. november 2009), politisk rådgiver Trine Synøve Lie Larsen (Kultur- og kirkedepartementet) – overgang til kommunikasjonsrådgiver i JKL Group AS: 3 måneder karantene + 5 måneder saksforbud (16. desember 2009) og politisk rådgiver Morten Wasstøl (Miljøverndepartementet) – overgang til rådgiver i Rambøll Norge AS: 4 måneder karantene + 5 måneder saksforbud (14. januar 2010) .

statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, men ikke i de siste to årene før oppnevningen, og at to eller tre av medlemmene ikke skal ha erfaring fra en slik politisk stilling. To – men ikke flere enn tre – av medlemmene bør være jurister.

Oppnevningen bør normalt gjelde for fire år med mulighet for forlenging i én periode, totalt åtte år. Ekstraordinær oppnevning som følge av at et medlem trer ut før funksjonstidens utløp, bør skje for resten av funksjonstiden.

Sekretariatet består i dag av embets- og tjenestemenn i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. *Utvalget* ser at det kan føre til spørsmål om sekretariatets uavhengighet i forhold til den sittende regjering, men er ikke kjent med at dette har vært noe problem i praksis. Rettslig sett er det på det rene at sekretariatets medarbeidere ikke er underlagt departementet når de utøver sekretariatsfunksjonen for det uavhengige organet, og i det uavhengige organet treffes avgjørelsene av medlemmer som ikke er departementsansatt. På denne bakgrunn legger *utvalget* vekt på de praktiske fordeler med den nåværende ordning ved at sekretariatsfunksjonen utøves av noen med hovedstilling i departementet. Det er viktig at sekretariatet har et tilstrekkelig antall medarbeidere til at det kan håndtere mange varsler i samband med regjeringsskifte og behandle saker i ordinær ferietid. Sakene kommer imidlertid ofte spredt, og den samlede arbeidsbyrden er heller ikke stor nok til at det er berettiget å organisere sekretariatet som et eget forvaltningsorgan.

### 7.3.3 Hva slags begrensninger bør kunne settes ved overgang fra politisk stilling?

#### 7.3.3.1 Innledning. Generelle synspunkter

Etter gjeldende ordning kan Karanteneutvalget fastsette karantene og saksforbud. Selv om det i hovedsak er klart hva slike begrensninger innebærer, er det også uklarerhet på enkelte punkter, jf. kap. 7.1.

*Utvalget* ser det som vesentlig at de begrensninger som kan settes, er av en slik art at de er egnet til å nå de formål som ligger bak ordningen, (jf. kap. 3). Begrensningene må samtidig være slik at de ikke hindrer yrkesaktivitet etter en politisk stilling eller vesentlig hemmer rekrutteringen til politiske stillinger. Man må her ha for øye at det i praksis kan oppleves som vanskelig å være arbeidssøkende – iallfall åpent arbeidssøkende – for en politiker i posisjon.

*Utvalget* mener at begrensningene – som nå – bør knytte seg til bestemte stillinger utenfor statsforvaltningen som det er aktuelt for politikeren å tiltre. Det kan spørres om dette gir liten forutsigbarhet for den politiker som vil søke stillinger utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* mener at denne ulempen avbøtes tilstrekkelig ved at Karanteneutvalgets praksis er offentlig tilgjengelig, og ved at politikeren kan søke veiledning hos Karanteneutvalgets sekretariat. Etter *utvalgets* mening tyder erfaringene så langt på at dette ikke er noe stort problem. Et alternativ hvor det fastsettes på forhånd hvilke begrensninger som skal gjelde – enten i regelverket eller generelt for den enkelte politiker – vil etter *utvalgets* mening lett kunne bety unødig vidtrekkende begrensninger.

Når begrensningen knyttes til den enkelte stilling som det er aktuelt å tiltre, kan det etter *utvalgets* mening ikke sies mot den at den utgjør en form for yrkesforbud. Det vil i praksis alltid være en rekke andre stillinger som det kan være mulig for vedkommende politiker å tiltre. Også ellers i samfunnet stilles det krav om positive eller negative kvalifikasjoner for å få en bestemt stilling, og ingen har rett til å kunne tiltre en hvilken som helst stilling som man måtte ønske. En ordning med visse begrensninger som følge av tidligere politisk stilling er derfor ikke noe særkjenne.

#### 7.3.3.2 Karantene (ventetid)

Det tiltak som etter gjeldende ordning er betegnet som karantene, innebærer et krav om utsatt tiltredelse i den aktuelle stillingen. Etter utløpet av den fastsatte perioden vil politikeren kunne tiltre stillingen. Om det er praktisk, kan avhenge av hvor lang perioden er, og *utvalget* kommer tilbake til varigheten i kap. 7.3.3.6 og 7.3.3.7. Betegnelsen karantene kan formidle at perioden skal bety en «renselse» og markere en tidsmessig avstand mellom to forskjellige roller. Den er likevel ikke helt treffende, fordi den kan gi inntrykk av at politikeren isoleres og er avskåret fra generelt å engasjere seg og ta ny stilling. *Utvalget* foreslår derfor å bruke et annet uttrykk, for eksempel «ventetid».

Spørsmålet om ventetid kan også melde seg når en fratrådt politiker vil ta opp andre aktiviteter enn å tiltre en ny stilling. *Utvalget* anser det klart at et krav om ventetid – som nå – må kunne pålegges den som ønsker å starte en selvstendig næringsvirksomhet, f.eks. som konsulent, eller den som vil påta seg verv i private selskaper og andre sammenslutninger eller stiftelser. Overgang til selvstendige statseide virksomheter (som statsforetak, helseforetak, statsaksjeselskaper

eller særlovselskaper) bør – som nå – behandles på samme måte som overgang til privat virksomhet, og det samme gjelder for overgang til fylkeskommunale og kommunale virksomheter.

Gjeldende retningslinjer gjelder også for en politiker som etter avgang vil *yte tjenester* til virksomhet utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* konstaterer at det i dag er beskjedne praksis om dette alternativet i retningslinjene, og det kan være uklart hvor langt det rekker. Etter ordningen i Storbritannia foretas også en vurdering av f.eks. foredragsvirksomhet og avtaler om faste kommentarbidrag til massemedia. *Utvalget* frarår å gå så langt, fordi det som kan oppnås ved en slik kontroll, overstiger ulempene for dem det angår, og berettiger ikke de administrative kostnader det tross alt vil medføre. *Utvalget* foreslår likevel at regelverket skal omfatte tjenesteyting til virksomhet utenfor statsforvaltningen, og at rekkevidden etter hvert blir fastsatt gjennom praksis fra det uavhengige organet.

Det kan spørres om regelverket også bør omfatte *tjenesteyting til statsforvaltningen*. Begrunnelsen for dette kan være at det er behov for en viss kontroll med at slike «tilbakekjøp» ikke skjer på særlige gunstige vilkår. *Utvalget* foreslår likevel ikke å gå så langt. En praktisk situasjon er utredningsoppdrag, som kan skje i form av verv i et offentlig oppnevnt utvalg eller som frittstående konsulent. Det må uansett være tilstrekkelig med den kontroll som vil ligge i at oppstarting av selvstendig næringsvirksomhet eller tiltredelse av stilling i et konsulentfirma varsles.

I praksis har det iblant vært en viss usikkerhet om hva karantene (ventetid) innebærer ut over det at stillingen ikke kan tiltres eller aktiviteten påbegynnes før den fastsatte tiden er utløpt. Spesielt gjelder dette kontakt med den fremtidige arbeids- eller oppdragsgiver eller dennes ansatte. Bør politikeren i ventetiden ha adgang til å treffe sin fremtidige arbeids- eller oppdragsgiver på annet grunnlag enn det påtenkte arbeids- eller oppdragsforholdet (f.eks. ut fra tidligere vennskap eller kollegaforhold), og bør ventetiden være ute før det treffes forberedende tiltak til tiltredelsen eller aktiviteten?

*Utvalget* mener at karantenen (ventetiden) ikke behøver å være til hinder for slik kontakt på tidspunkter og i sammenhenger som ville ha vært naturlig bortsett fra karantenen (ventetiden), så lenge det ikke kan sies å foregripe arbeidsforholdet eller oppdraget. Det bør aksepteres en rimelig kontakt om praktisk tilrettelegging med sikte på tiltredelsen. Det er sentralt at vedkommende i ventetiden ikke opptrer på en måte som kan gi

inntrykk å være «en del av laget» til den nye arbeidsgiveren. Med disse utgangspunktene foreslår *utvalget* at det uavhengige organet skal ha adgang til å treffe nærmere bestemmelse om slike spørsmål i vedtaket om karantene (ventetid) eller senere.

### 7.3.3.3 Saksforbud

Gjeldende regler gir adgang til å ilegge *saksforbud* i stedet for eller i tillegg til karantene (ventetid). Et saksforbud vil gjøre det mulig å tiltre en bestemt stilling eller verv, med den begrensning at vedkommende må avstå fra visse oppgaver eller funksjoner som ellers ligger til stillingen eller vervet. Det kan f.eks. gå ut på at vedkommende i den nye stillingen ikke kan ha å gjøre med saker som blir behandlet av eller hører under ansvarsområdet til det departement som politikeren arbeidet i, eller med saker hvor dette departementet opptrer som part på vegne av staten.

*Utvalget* foreslår at adgangen til å ilegge saksforbud blir opprettholdt. Etter gjeldende retningslinjer kan saksforbudet bare gjelde saker eller saksområder som vedkommende har vært «direkte involvert» i gjennom politikervervet. *Utvalget* foreslår en utvidelse slik at det blir adgang til å ilegge saksforbud for en hvilken som helst del av ansvarsområdet til det departement som politikeren arbeidet i. Alternativet «direkte involvert» bør likevel beholdes for å fange opp saker der vedkommende har vært engasjert på tvers av departementsgrensene. Dette kan tenkes både ved deltakelse i statssekretærutvalg og for statsråder som har vært tungt inne i en regjerings-sak på et annet departements område.

Det uavhengige organet må avgrense saksforbudet nærmere i den enkelte sak. I praksis har det oppstått tvil om hvilke kriterier denne avgrensningen skal eller kan bygges på, eller – med andre ord – hva et saksforbud kan gå ut på. Normalt vil det gjelde for bestemte sakstyper eller saker avgrenset etter sakens art eller parter.

Får saksforbudet en vid eller upresis utforming, kan det bli forstått slik at det også omfatter tjenester til og på oppdrag fra departementet. Et eksempel er et saksforbud som gjelder generelt for «saker på departementets ansvarsområde».<sup>40</sup> *Utvalget* mener for sin del at det vanligvis ikke bør

<sup>40</sup> Omtrent slik var saksforbudet utformet for statssekretær Lars Jacob Hiim (Nærings- og handelsdepartementet) ved overgang til advokatvirksomhet i Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange (13. januar 2006, modifisert 26. januar 2006).

være aktuelt å la et saksforbud omfatte tjenester til statsforvaltningen etter oppdrag fra denne.

Etter gjeldende ordning kan et saksforbud ikke være så omfattende at det tømmer stillingen for det meste eller en vesentlig del av dens innhold. I så fall må det i stedet ilegges karantene (ventetid). Dette henger sammen med at ilagt karantene gir rett til kompensasjon basert på lønnsvilkårene i den politiske stillingen, mens et saksforbud ikke gjør det. *Utvalget* foreslår som utgangspunkt at forskjellen mellom karantene (ventetid) og saksforbud blir opprettholdt på denne måten, men viser også til sin vurdering av lengstetiden for karantene og saksforbud under 7.3.3.6.

#### 7.3.3.4 Kontaktforbud?

Bør et saksforbud kunne utformes så det hindrer kontakt med bestemte parter eller forvaltningsorganer? I så fall kan det også være spørsmål om det er grunn til å få en særskilt regel om kontaktforbud. Uttrykket kontaktforbud kan dels bli oppfattet som et forbud mot å kontakte en fremtidig arbeids- eller oppdragsgiver i ventetiden, dels som et forbud mot å kontakte regjeringen og departementene etter tiltredelse i ny stilling.

*Utvalget* viser til at en vesentlig del av spørsmålet er om overgangen bør medføre et forbud mot lobbyvirksomhet, og viser derfor til drøftelsen i kap. 10. Ser man bort fra lobbyvirksomhet, kan *utvalget* ikke se behov for en særskilt regel om forbud mot kontakt. Det bør være tilstrekkelig at det uavhengige organet ved behov kan foreta en presisering av hva et vedtak om karantene (ventetid) eller saksforbud innebærer i forhold til bestemte parter eller forvaltningsorganer.

#### 7.3.3.5 Gjeninntreden i tidligere stilling

Et særlig spørsmål oppstår når det er tale om å *gjeninntre* i en stilling som vedkommende hadde umiddelbart før den politiske stilling. Vesentlige begrensninger for å *gjeninntre* i tidligere stilling kan lettere bli oppfattet som et påtvunget yrkeskifte eller yrkesforbud. Det gjelder særlig hvis vedkommende har innehatt en politisk stilling i forholdsvis kort tid. Det kan ikke utelukkes at forbud mot *gjeninntreden* iblant vil kunne hemme rekrutteringen til politiske stillinger, kanskje særlig når det gjelder selvstendig næringsdrivende. Hvis man skulle konstatere at rekrutteringen fra næringslivet til politiske stillinger er lavere enn ønskelig, vil en slik hemmende effekt være uheldig. Ved *gjeninntreden* er politikerenes yrkesmessige tilhørighet kjent fra før, og det kan ikke med

rimelighet reises spørsmål om politikeren har benyttet sin politiske stilling til å legge grunnlaget for en ny og gunstigere karriere. Etter *utvalgets* mening skal det derfor vesentlig mer til for at det kan skade tilliten til forvaltningen og til det demokratiske system at en politiker vender tilbake til sin tidligere stilling, enn når vedkommende tiltrer en helt ny stilling. Det er heller ikke grunn til å tro at *gjeninntreden* vil kunne føre til at opplysninger om konkurrenter kan bli brukt til skade for dem, siden politikeren skal ha fratrudd i samsvar med inhabilitetsreglene ved behandlingen av saker som direkte angår en konkurrent. Derimot kan det tenkes at politikeren har med seg kunnskap om aktuelle politikk- eller regelendringer som vil få betydning for bransjen eller virksomheten, men som ennå ikke er alminnelig kjent.

*Utvalget* foreslår likevel ikke at *gjeninntreden* i tidligere stilling skal falle utenfor ordningen. Det uavhengige organet (Ventetidsutvalget) bør i sine skjønnsmessige vurderinger legge vekt på at det er tale om *gjeninntreden*. Dette medfører at det bør vises større varsomhet med å kreve utsatt tiltredelse ved *gjeninntreden*. Det bør snarere bli tale om å sette begrensninger for visse aktiviteter i stillingen gjennom saksforbud.

De særlige hensyn ved *gjeninntreden* gjør seg ikke så sterkt gjeldende hvis det er tale om å ilagge saksforbud, selv om de kan ha betydning også her. *Utvalget* peker på at det kan være en aktuell løsning å tillate *gjeninntreden* etter en kort ventetid, og samtidig sette begrensninger for hvilke saker som vedkommende kan behandle i stillingen, særlig i forhold til det offentlige.

#### 7.3.3.6 Varigheten av karantene (ventetid) og saksforbud – lengstetid

Etter gjeldende retningslinjer kan karantene ilegges for høyst seks måneder og saksforbud for ytterligere seks måneder eller – uten at det skjer i sammenheng med karantene – for høyst ett år.

Det kontaktnett som en politisk stilling gir, har sin største verdi så lenge regjeringen sitter ved makten. Også kjennskap til regjeringens generelle og strategiske overveielser og til dens arbeidsform vil miste mye av sin verdi når regjeringen går av. På den bakgrunn kan det spørres om det bør være adgang til å bestemme at karantene eller saksforbud skal gjelde frem til regjeringen går av. *Utvalget* frarår en slik regel. Det vil gi en sterkt varierende lengstetid for karantene og saksforbud og kunne medføre en temmelig ubestemt varighet av den enkelte avgjørelse, til stor usikkerhet for den politiker det gjelder. Den er

dessuten lite treffsikker, idet konsekvensene for verdien av kunnskap og kontaktnett avhenger av hvor fullstendig omlegging regjeringsskiftet medfører, særlig om det er en omdanning på nokså uendret partipolitisk grunnlag eller et partipolitisk skifte. Dette hindrer likevel ikke at et fullstendig partipolitisk regjeringsskifte kan gi grunn til kortere varighet av karantene eller saksforbud enn det som ellers ville være tilfellet. Men dette kan stille seg annerledes med tanke på saker som verserer over lang tid uten å være partipolitisk kontroversielle. *Utvalget* mener derfor at dette må bli et spørsmål om den skjønsmessige vurdering som det uavhengige organet foretar innenfor rammen av den fastsatte lengstetiden, jf. kap. 7.3.3.7.

*Utvalgets flertall, medlemmene Duesund, Enger, Flatø, Rosnes, Røssland og Widvey*, mener at dagens maksimale rammer for karantene på 6 måneder og saksforbud på inntil et år bør videreføres. Etter flertallets vurdering foreligger det ikke erfaringer siden ikrafttredelse av gjeldende regelverk i 2005 som tilsier at maksimal karantenetid på 6 måneder er utilstrekkelig. Flertallet viser til at Norge har meget strenge regler knyttet til overgang fra politiske stillinger i regjeringsapparatet i nordisk sammenheng. Flertallet vil understreke behovet for å rekruttere til politiske stillinger fra ulike deler av norsk arbeidsliv, og på den annen side at det er ønskelig med kontinuerlig fornyelse blant de personer som har politikk som heltidserverv. Disse hensyn taler etter flertallets vurdering mot å etablere regler som kan heve terskelen for mange til både å tiltre og fratse ledende politiske stillinger i departementene. Målt opp mot de ulemper utvidelse av maksimal karantenetid vil innebære, kan flertallet vanskelig se at karantene på mer enn 6 måneder vil kunne ha nevneverdig betydning med hensyn til å fremme allmennhetens tillit til politikere og forvaltning.

*Mindretallet, Enger, Flatø og Rosnes* vil også vise til forslaget fremsatt av et flertall<sup>41</sup> om en generell begrensning av adgangen for avgåtte statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere til å drive lobbyvirksomhet overfor departementene innenfor en periode på ett til to år etter deres avgang, jf. kap. 10.3. Disse medlemmene vil anføre at et generelt forbud mot lobbyvirksomhet ytterligere svekker grunnlaget for å etablere utvidet karantenetid.

*Utvalgets mindretall, lederen Backer og medlemmene Kvassheim, Røvik, Østerud og Aasheim*,

foreslår at det både for karantene (ventetid) og saksforbud skal gjelde en lengstetid på ett år. Dette vil også være mer i samsvar med løsningen i andre land med lignende regelverk. *Mindretallet* regner likevel med at det sjelden vil være aktuelt med så lang ventetid dersom forslaget fremsatt av et flertall<sup>42</sup> om overgang til lobbyvirksomhet (se kap. 10.3) blir fulgt opp. Eksempler hvor det kan tenkes, er tilfelle av «sidebytte», hvor den nye arbeidsgiveren er part i f.eks. en stor konsesjons-sak som er til behandling i departementet, eller ved overgang til ledelsen i en sentral interesseorganisasjon på departementets arbeidsfelt. Forslaget om at tidligere statsråder, statssekretærer eller politiske rådgivere som hovedregel ikke kan drive lobbyvirksomhet i et eller to år etter sin avgang, vil bare gjelde direkte påvirkning overfor statsforvaltningen (departementene), og ikke intern rådgivning overfor en klient eller i et byrå. Skal slik intern rådgivning være utelukket, må det skje ved fastsetting av ventetid.

Bli det fastsatt en karantene for så lang tid som ett år eller opp mot det, kan det lett gjøre at det ikke blir aktuelt å tiltre stillingen. Men en avgjørelse om så lang ventetid er samtidig et signal om at den nye stillingen – for tiden – er lite forenlig med den stillingen som politikeren har hatt. Avgjørelsen vil samtidig være et hint om at politikeren bør se i andre retninger etter en stilling utenfor statsforvaltningen.

Slik *mindretallet* ser det, er det heller ikke fullgod sammenheng i gjeldende retningslinjer når de angir forskjellig lengstetid for karantene og saksforbud. Saksforbud kan bare gjelde for en viss del av de påtenkte arbeidsoppgavene i den nye stillingen, men det kan tenkes at selv et begrenset saksforbud gjør det umulig å fylle den nye stillingen (særlig lederansvar med totalansvar). Prinsipielt kan det også tenkes at de hensyn som begrunner et saksforbud, gjør seg gjeldende for så å si alle arbeidsoppgaver i den nye stillingen. Dette kan løses ved å gi adgang til saksforbud uansett hvor stor del av den nye stillingen som blir berørt, eller ved å åpne for å pålegge karantene (ventetid) i inntil ett år.

#### 7.3.3.7 Ved hvilke overganger bør det fastsettes karantene (ventetid) eller saksforbud, og hvilken varighet bør det ha i det enkelte tilfellet?

Hvilke situasjoner som bør gi grunnlag for karantene (ventetid) eller saksforbud, kan i regelverket

<sup>41</sup> Forslaget om en generell begrensning til å drive lobbyvirksomhet, er fremmet av et flertall bestående av lederen Backer og medlemmene Enger, Flatø, Kvassheim, Rosnes, Røvik, Østerud og Aasheim.

<sup>42</sup> Se forrige fotnote.

angis med *vilkår* for når karantene eller saksforbud kan ilegges, og *kriterier (momenter)* for den skjønnsmessige vurderingen når vilkårene er oppfylt. *Utvalget* anser det ikke realistisk at ventetid eller saksforbud skal følge direkte av regelverket, jf. kap. 7.3.3.1, unntatt når det gjelder en hovedregel om forbud mot lobbyvirksomhet, jf. kap. 10.

Det er derfor nødvendig å vurdere både minstevilkår som må være oppfylt for å ilegge karantene eller saksforbud, og kriterier for den skjønnsmessige vurderingen. Gjeldende retningslinjer oppstiller noen meget skjønnsmessige vilkår, og ingen kriterier for skjønnsutøvingen i tillegg til dette. Karantene kan fastsettes «i særlige tilfeller» hvis «det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser», eller det foreligger «særegne forhold i tilknytning til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver som har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt». Saksforbud kan på de samme vilkår ilegges i stedet for karantene, eller inntil ett år ved «særlig behov».

Karanteneutvalget har overfor *utvalget* gitt uttrykk for at gjeldende retningslinjer gir liten veiledning for bedømmelsen. *Utvalget* er enig i det. Slik praksis har utviklet seg, blir det ilagt karantene eller saksforbud i så mange tilfelle at det virker lite treffende å snakke om «særlige tilfelle», «særegne forhold» eller «særegne behov». Det byr imidlertid på vansker å formulere rimelig presise minstevilkår. Det er enklere å angi momenter av betydning for skjønnsutøvingen i det uavhengige organet, og *utvalget* konsentrerer seg om det nedenfor. Den skjønnsmessige vurderingen kan gjelde både om det overhodet skal fastsettes karantene (ventetid) eller saksforbud, og varigheten av dette.

Et utgangspunkt for vurderingen bør være hvilken forbindelse eller overlapping det er mellom politikerens arbeidsområde i sin politiske stilling, og arbeidsoppgavene i den nye stillingen eller virksomheten utenfor statsforvaltningen. En slik overlapping vil det særlig være hvis de nye arbeidsoppgavene ligger på områder hvor politikerens arbeid, og innebærer kontakt med departementet eller kan bli påvirket av departementets avgjørelser i tiden etter overgangen. Det må ha betydning hvilken funksjon og beslutningsmyndighet den nye stillingen har. Det ligger i dette at vurderingen vil falle forskjellig ut avhengig av hvilken karakter den nye stillingen eller virksomheten har. Overgang til en stilling i enkelte bran-

sjer – særlig kommunikasjons-, advokat- og konsulentbransjene – kan by på en særlig utfordring i vurderingen, fordi det her ofte er uklart hvilke interesser politikerens kommer til å fremme i sin nye stilling, og hvem det vil være på vegne av. Når det gjelder lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen, viser vi til den særskilte drøftingen i kap. 10.

Selv om politikerens har hatt et avgrenset ansvarsområde innenfor departementet er det utad ofte uklart om det er slik. Informasjonsflyten i departementenes politiske ledelse er gjerne slik at det vanskelig kan sies sikkert at noen er uten informasjon om et aktuelt politisk spørsmål. I dette ligger at det bør vises varsomhet med å la en arbeidsdeling innenfor politisk ledelse som ikke er kommet til uttrykk utad, bli avgjørende for at karantene ikke ilegges. Når det gjelder den nye stillingen, vil det i tillegg til de oppgaver som den faktisk eller formelt er tillagt, ofte være nødvendig å ta i betraktning virksomhetens samlede interesser.

Det må videre ha betydning hvilken politisk stilling politikerens hadde. Det er forskjell på statsråd og statssekretær, og særlig sammenlignet med politisk rådgiver. Det kan ha betydning hvor lenge vedkommende har sittet i stillingen, særlig hvis det er helt kort tid. Har politikerens tidligere innehatt en annen politisk stilling enn vedkommende nå fratrer, vil det normalt ha liten betydning dersom det ligger mer enn 1-2 år tilbake i tid. Dette kan likevel stille seg annerledes dersom politikerens har fortsatt å ha vesentlig kontakt med sitt tidligere politikkområde, f.eks. gjennom regjerings- eller statssekretærutvalg, eller må sies å ha etablert et stort samlet kontaktnett gjennom sine forskjellige stillinger.

Ved deltidsverv – f.eks. styreverv – og enkeltstående oppdrag – f.eks. konsulentoppdrag – bør normalt hvert enkelt oppdrag vurderes for seg. Det kan likevel tenkes situasjoner hvor vurderingen av et nytt oppdrag bør skje med sideblikk til de tidligere, særlig hvis oppdragene henger nært sammen. I så fall kan dette gi en noe strengere avgjørelse om ventetid eller saksforbud for et verv eller oppdrag enn det som ville ha vært naturlig om vurderingen var skjedd for oppdraget sett isolert.

I samtale med *utvalget* har Karanteneutvalget reist spørsmål om det er grunn til å innføre en mer sjablongmessig fastsetting av varigheten av den enkelte avgjørelse om karantene eller saksforbud. *Utvalget* mener at dette blir mer aktuelt om lengstetiden for karantene forlenges til ett år. En sjablongmessig fastsetting kan iblant gjøre at

noen ulike tilfeller blir behandlet likt, men på den annen side kan det lett inntreffe at nokså like tilfelle blir behandlet ulikt dersom man står helt fritt til å fastsette varigheten. I praksis skjer det uansett en viss sjablongisering ved at varigheten fastsettes i antall måneder. *Utvalget* er blitt stående ved å tilrå den administrative forenkling en ytterligere sjablongisering vil innebære, og foreslår – dersom lengstetiden settes til ett år – at ventetid eller saksforbud fastsettes for 3, 6, 9 eller 12 måneder. Dette behøver ikke inntas i et regelverk, men kan gjennomføres i praksis av det uavhengige organet som treffer avgjørelsene. Dermed kan det også være mulig å avvike fra sjablongregelen i særtilfelle, f.eks. hvor karantene eller saksforbud er motivert med en søknadsfrist for tilskudd.<sup>43</sup>

Når varigheten skal fastsettes i det enkelte tilfelle, kan det etter *utvalgets* mening være naturlig å legge en viss vekt på om overgangen skjer ved et fullstendig regjeringsskifte, og særlig om den gjelder gjeninntreden i tidligere stilling eller virksomhet. Det kan i så fall føre til en karantene (ventetid) eller saksforbud av kortere varighet enn det som ellers ville ha blitt fastsatt.

Det kan forekomme at politikeren før sin fratredelse har hatt permisjon fra den politiske stillingen, f.eks. fødselspermisjon. Den ventetiden eller det saksforbudet som blir fastsatt, bør likevel regnes fra fratredelsestidspunktet, ikke fra permisjonstidspunktet, selv om politikeren ikke har hatt kontakt med sin stilling etter dette. Noe annet er at en slik permisjon kan ha betydning for hvor langvarig karantene (ventetid) eller saksforbud det er grunn til å sette.

### 7.3.3.8 Kompensasjon ved karantene (ventetid) og saksforbud

En avgjørelse om karantene (ventetid) gjør at vedkommende ikke kan tiltre stillingen eller starte opp virksomheten i den fastsatte perioden. Som oftest er det tale om lønnet stilling, virksomhet eller oppdrag, og vedkommende vil dermed gå glipp av den påtenkte inntekten i perioden. Gjeldende retningslinjer gir derfor rett til kompensasjon basert på lønnen i den politiske stillingen.

Kompensasjonsordningen bygger nå på Stortingets vedtak om fratredelsesytelse til statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, jf. 7.1.8 foran. Uavhengig av karantene har en statsråd som har sittet minst ett år, ubetinget rett til etter-

lønn i en måned. Statsministeren kan (etter delegering ved kgl. res. 16. oktober 1996) treffe vedtak om etterlønn for statsråder med kortere funksjonstid enn ett år og for statssekretærer og politiske rådgivere, og kan også treffe vedtak om etterlønn for til sammen inntil tre måneder for den som ikke har annen inntekt.

*Utvalget* er samlet om å foreslå at ventetid (karantene) inntil seks måneder skal gi rett til en kompensasjon som svarer til lønnen i den politiske stillingen i tråd med gjeldende ordning. Uten kompensasjon kan politikeren lett komme i en problematisk situasjon. Det er tydeligst hvis det blir ilagt ventetid for en politiker som vil gjeninntre i en stilling eller tiltre en stilling på et felt som vedkommende er utdannet for eller tidligere har praktisert på. Generelt er det fare for at det kan hemme rekrutteringen til politiske stillinger dersom vedkommende vil stå i fare for å være uten inntekt etter avgang fra den politiske stillingen.

For *utvalgets mindretall* (Backer, Kvasheim, Røvik, Østerud og Aasheim), som foreslår en lengste ventetid på ett år, blir spørsmålet om det bør gis kompensasjon for ventetiden også ut over seks måneder.

*Mindretallet* vil fremheve at en avgjørelse om ventetid (karantene) knytter seg til *en bestemt* stilling eller virksomhet. Avgjørelsen er ikke til hinder for at politikeren i stedet får en annen stilling eller virksomhet. Gjeldende retningslinjer stiller ikke krav om at politikeren må søke andre stillinger dersom en avgjørelse om karantene hindrer ham eller henne i å tiltre en påtenkt stilling. I prinsippet kan dette gi en fratrudd politiker mulighet for å sikre seg fortsatt lønn ved å søke en stilling som utløser karantene. Det er imidlertid lite heldig at noen ved å søke en stilling som vedkommende inntil videre ikke bør tiltre, kan skaffe seg en betingelsesløs fortsatt inntekt. En slik mulighet kan sette ordningen i miskreditt og svekke tilliten til det politiske system. *Mindretallet* foreslår derfor at kompensasjon ut over seks måneder bare skal gis med inntil 50 % av lønnen i den politiske stillingen, og at det blir opp til det uavhengige organet å avgjøre om slik kompensasjon skal gis.

Etter gjeldende retningslinjer gir *saksforbud* ikke rett til noen kompensasjon. Men hvis et saksforbud er så omfattende at et stillingstilbud bortfaller, skal det i stedet fastsettes karantene, som så gir rett til kompensasjon. *Utvalget* er enig i dette, med de synspunkter på retten til kompensasjon som det er gitt uttrykk for ovenfor.

Etter Karanteneutvalgets praksis er det ikke gitt kompensasjon for karantene ved enkeltstående verv, f.eks. styreverv. *Utvalget* er enig i det.

<sup>43</sup> Se fra Karanteneutvalgets praksis politisk rådgiver Kjersti Stenseng (Kulturdepartementet) – overgang til leder av Norsk Litteraturfestival: ca. 6 ½ måned karantene.

### 7.3.3.9 Innledning til saksbehandlingen – varsel om overgang

Både etter gjeldende retningslinjer og etter *utvalgets* syn må karantene (ventetid) og saksforbud bestemmes for hvert enkelt tilfelle. Det forutsettes at det uavhengige organet blir kjent med overgangen. Når noen fratrer en politisk stilling, vil det i mange tilfelle kunne føre til en overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Selve fratredelsen kan imidlertid ikke tjene som grunnlag for saksbehandling i det uavhengige organet, siden saksbehandlingen må knytte seg til en bestemt stilling. Å bygge på fratredelsen vil dessuten fange opp både for mange saker – særlig overgang til stilling i statsforvaltningen – og for få saker, nemlig senere (suksessive) overganger.

*Utvalget* legger derfor til grunn at det uavhengige organet må få en *melding* om at det er aktuelt for en politiker å tiltre en bestemt stilling eller påta seg et konkret verv eller oppdrag. *Utvalget* mener at man som nå må legge en slik melde- eller varslingsplikt på vedkommende politiker selv. Det er ikke naturlig å legge melde- eller varslingsplikten på vedkommende arbeidsgiver, institusjon eller oppdragsgiver.

Etter gjeldende retningslinjer trenger ikke politikeren gi noe varsel dersom det er åpenbart uaktuelt med karantene eller saksforbud. Som det fremgår av kap. 7.2.2.1, var det usikkerhet om når varsling var nødvendig, som førte til at en del varslere som viste seg å være helt unødvendige, ble gitt «for sikkerhets skyld». Etter hvert synes det som om varslingen i større grad har begrenset seg til å gjelde stillinger hvor det blir en reell saksbehandling i Karanteneutvalget.

Et krav om varsel ved all overgang til stilling utenfor statsforvaltningen vil sikre at det uavhengige organet blir gjort kjent med alle saker hvor det kan bli aktuelt å nedlegge karantene (ventetid) eller saksforbud etter regelverket. Det er ordningen i Storbritannia når det gjelder plikt til å søke råd om overgangen hos et uavhengig organ.

*Utvalget* er kommet til at politikeren bør gi varsel til det uavhengige organet om alle overganger som faller inn under reglene. Det vil i praksis bety en varslingsplikt for alle overganger til ny stilling, verv eller virksomhet utenfor statsforvaltningen som finner sted innen ett år etter avgangen. Når det gjelder lobbyvirksomhet direkte overfor statsforvaltningen, slik et flertall av *utvalget* har foreslått, følger dette uten videre av at det må søkes om fritak for forbudet mot slik lobbying, jf. kap. 10.3.

En slik generell varslingsplikt vil nok medføre noen administrative tilleggs kostnader, idet det

uavhengige organet – eller dets sekretariat – må gi en umiddelbar tilbakemelding til politikeren dersom det ikke er grunn til å vurdere spørsmålet om ventetid eller saksforbud nærmere. Den tilleggsbyrden som en generell varslingsplikt vil bety for politikeren, blir etter *utvalgets* mening mer enn oppveid av at det reduserer risikoen for å overse varslingsplikten når varsling kan innarbeides som en standard ved avgang fra politiske stillinger i departementene. Med bruk av et hensiktsmessig elektronisk skjema kan arbeidet med varsling bli ganske enkelt.

Varslingsplikten kan ikke begrenses til å omfatte overganger som skjer umiddelbart etter fratredelsen eller første overgang etter fratredelsen. Hvor lenge varslingsplikten skal stå ved lag, må ses i sammenheng med hvor lang tid etter fratredelsen en avgjørelse om karantene (ventetid) eller saksforbud kan gjelde for. *Utvalget* foreslår derfor at varslingsplikten – som nå – skal gjelde for tiltredelser som er aktuelle innen ett år etter fratredelsen fra den politiske stillingen.

Det bør kreves at varselet blir gitt så lang tid i forveien at det uavhengige organet kan behandle saken før den påtenkte tiltredelsen kan skje. Et alternativ er å fastsette at tiltredelse ikke i noe tilfelle kan skje før det uavhengige organet har ferdigbehandlet saken. Etter gjeldende retningslinjer skal varselet gis senest tre uker før påtenkt tiltredelse. Oppsigelsesfristen i forbindelse med stillingsoverganger er som regel lengre. Når fristens lengde skal bestemmes, må det også tas hensyn til at en del politikere i disse sakene kan stå uten inntekt i perioden frem til eventuell tiltredelse, og fristen må ses i lys av hvor raskt det uavhengige organet forutsettes å behandle saken. *Utvalget* mener en varselfrist på en måned før påtenkt tiltredelse gir en rimelig balanse av de kryssende hensyn.

### 7.3.3.10 Saksbehandlingen

Grunnlaget for saksbehandlingen i det uavhengige organet er først og fremst de opplysninger som vedkommende politiker gir. *Utvalget* ser det hensiktsmessig for dette formålet å ha et slikt standardskjema som Karanteneutvalget har utarbeidet. Det tilsvarende skjemaet etter den britiske ordningen er vesentlig mer omfattende. *Utvalget* vil ikke tilrå et så omfattende skjema, men foreslår at det gjeldende skjemaet blir vurdert på ny med sikte på at det i liten grad skal bli nødvendig å innhente ekstra opplysninger fra politikeren for å ta stilling til eventuell karantene (ventetid) eller saksforbud. Det kan likevel bli nødvendig for det



uavhengige organet å innhente nærmere opplysninger om politikerens arbeidsområde fra vedkommende departement, og særlig om innholdet i den nye stillingen fra vedkommende arbeidsgiver.

I praksis har det vært forutsatt at Karanteneutvalgets avgjørelser ikke er å regne som enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak ikke gjelder. Dette standpunktet kan være diskutabelt, særlig hvis det gjelder avgjørelser etter at politikerens har fratrådt, og enda mer hvis avgjørelsen treffes etter at politikerens har tiltrådt en stilling utenfor statsforvaltningen. Den praksis som Karanteneutvalget følger, synes imidlertid i store trekk å oppfylle de krav til saksbehandlingen som forvaltningsloven setter for enkeltvedtak, med unntak for klageretten og vel også for retten for en part til å uttale seg om nye opplysninger.

Etter gjeldende ordning blir det ikke praktisert noen rett for politikerens til å bli gjort kjent med opplysninger som Karanteneutvalget innhenter fra annet hold. Dette avviker fra forvaltningsloven og må ses i sammenheng med ønsket om en meget rask saksbehandling og politikerens rett til å kreve en ny vurdering. *Utvalget* konstaterer imidlertid at det i praksis ofte er kontakt per e-post eller telefon mellom politikerens og Karanteneutvalgets leder eller sekretariat. *Utvalget* mener derfor at det praktisk bør la seg gjennomføre å gjøre politikerens kjent med vesentlige nye opplysninger som det uavhengige utvalget har innhentet, før avgjørelsen blir truffet.

*Utvalget* mener at det – som nå – bør være en adgang for politikerens til å be om et møte med et medlem av det uavhengige organet før det avgjør saken, men ikke til å kreve møte med flere eller samtlige medlemmer. I praksis har det vist seg at behovet for et slikt møte ofte kan bli dekket ved telefonkontakt. *Utvalget* er også enig i den praksis som har vært fulgt med at politikerens ikke får dekket eventuelle reise- og oppholdsutgifter ved et slikt møte med Karanteneutvalget.

I størstedelen av sakene oppfyller Karanteneutvalget de frister for saksbehandlingen som gjel-

dende retningslinjer setter. Etter *utvalgets* mening henger dette sammen med at Karanteneutvalget kan behandle og avgjøre saken elektronisk og uten at det skjer i møte. Det er dessuten avhengig av et effektivt sekretariat, og at saken ikke trenger å bli forelagt for politikerens på ny. Hvor fristene ikke blir overholdt, skyldes det stort sett ferieavvikling eller et stort antall saker etter regjeringskifte.

Av hensyn til politikerens som søker arbeid, er det ønskelig at det uavhengige organet treffer sin avgjørelse raskt. Politikerens har fått et konkret tilbud som hun eller han forelegger for Ventetidsutvalget, og avgjørelsen blir bestemmende for om politikerens kan tiltre stillingen eller vervet og når det kan skje. *Utvalget* ser det imidlertid ikke som realistisk å sette en kortere frist enn to uker for saksbehandlingen. Som praksis har vist, kan takersfristen være vanskelig å overholde i enkelte tilfelle, særlig når det er mange overganger etter et regjeringsskifte og i ferietid. Fristen kan også bli kort der Ventetidsutvalget må innhente flere opplysninger som etter *utvalgets* forslag så må forelegges for politikerens. Et mer fullstendig skjema, slik *utvalget* foreslår vurdert, kan bidra til at man unngår dette. *Utvalget* foreslår etter dette å opprettholde den gjeldende saksbehandlingsfristen i den form at Ventetidsutvalget «skal om mulig» treffe avgjørelsen i løpet av to uker.

*Utvalget* er enig i at det ikke bør være noen klagerett til overordnet instans over det uavhengige organets avgjørelse, men at politikerens – som nå – bør ha rett til å kreve at det uavhengige organet foretar en ny vurdering. Gjeldende retningslinjer gir politikerens en frist på fire dager til å kreve dette, og deretter har Karanteneutvalget en frist på fem dager fra det mottar kravet om ny vurdering. Femdagersfristen for revurdering kan være snau hvis det unntaksvis er behov for å innhente nye opplysninger, og begge fristene er uklare ved at det kan spørres om bare virkedager teller med. *Utvalget* foreslår på den bakgrunn at begge fristene settes til en uke.

## Kapittel 8

# Overgang fra politisk ledelse til departementstilling

### 8.1 Gjeldende regelverk

#### 8.1.1 Innledning

For overgang fra stillinger i departementenes politiske ledelse til andre statsstillinger er det fastsatt regelverk om karantene mv. bare for overgang til andre departementsstillinger. Dette regelverket – retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling – ble gitt av det daværende Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) 4. januar 2005 og trådte i kraft straks.

Retningslinjene er inntatt nedenfor (se vedlegg 2). Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) sendte dem ut til Statsministerens kontor og alle departementene med brev 4. januar 2005. Departementet har ikke publisert dem særskilt eller utferdiget kommentarer eller rundskriv til retningslinjene. De er ikke kunngjort i Norsk Lovtidend eller Lovdata, men er elektronisk tilgjengelige på Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets hjemmeside.

Etter retningslinjene § 4 første ledd er det enkelte departement «ansvarlig for forvaltning» av retningslinjene innenfor sitt forvaltningsområde. Det er uklart hva dette sikter til, siden de enkelte bestemmelsene klart angir hvem som skal treffe avgjørelser etter dem.

#### 8.1.2 Generelt om regelverket og dets rettslige betydning

Selv om regelverket betegner seg som retningslinjer, er det langt på vei utformet som en vanlig forskrift med klare pliktregler. Innholdsmessig har regelverket derfor mer karakter av å være bindende regler enn retningslinjer for tilsettingsmyndighetens skjønnsutøving.

Retningslinjene er utformet slik at de gir inntrykk av å rette seg til både den som er utnevnt i politisk stilling i departementene, og til utnev-

ningsmyndigheten (som for statsråder, statssekretærer og embetsmenn i departementet er Kongen i statsråd). Det følger imidlertid av forvaltningshierarkiet at et departement ikke kan gi regler som binder Kongen i statsråd.

Retningslinjene har ikke lovhjemmel. De kan likevel bli ansett bindende for den enkelte som de retter seg til, i kraft av den alminnelige instruksjonsmyndighet som regjeringen har overfor sine embets- og tjenestemenn og arbeidsgiverens styringsrett. I reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse (fastsatt ved kgl. res. 28. mars 2003 med senere endringer) fastsetter § 19 at retningslinjene gjelder for politisk ledelse, jf. også Håndbok for politisk ledelse (april 2012) kap. 16.2.1 (s. 77). I praksis blir det også tatt inn en bindende bestemmelse i utnevningens resolusjonen til eller tilsetningsbrevet i politisk stilling<sup>1</sup> eller i den nye departementsstillingen, jf. retningslinjene § 2.

#### 8.1.3 Hvilke stillinger gjelder retningslinjene for?

Retningslinjene gjelder for alle stillinger i departementenes politiske ledelse: statsråd, statssekretær og politisk rådgiver. Andre rådgivere eller informasjonsmedarbeidere omfattes ikke, selv om de i et departement organisatorisk er knyttet til den politiske staben. Det avgjørende er hvordan stillingen er betegnet ved utnevning eller tilsetting. De politiske funksjoner som ligger til disse stillingene, blir etter norsk forvaltningstradisjon i liten grad utøvd i stillinger med andre betegnelser, og for slike andre stillinger gjelder ikke rege-

<sup>1</sup> Ved utnevning eller tilsetting i politisk stilling blir det tatt inn følgende klausul i utnevningens resolusjonen eller tilsetningsbrevet: «Ved fratreden kan det illegges karantene og/eller saksforbud i henhold til særskilte retningslinjer fastsatt 29. november 2005 av daværende Moderniseringsdepartementet, senest revidert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2. september 2009. Ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen gjelder særlige bestemmelser i retningslinjene om informasjonsplikt og konvensjonalbot.»

len om automatisk fratredelse når vedkommende statsråd går av.

#### **8.1.4 Hvilke overganger gjelder retningslinjene for?**

Etter retningslinjene § 1 gjelder de ved overgang til andre departementsstillinger. De gjelder både ved overgang til stilling i samme departement og andre departementer. De gjelder uansett hva som er årsaken til fratredelsen fra den politiske stillingen, og gjelder følgelig også om det ikke skjer noe statsrådsifte i samband med fratredelsen. Retningslinjene gjelder både der det er tale om ny tiltredelse i en departementsstilling og ved gjeninntredelse i en stilling som vedkommende har hatt permisjon fra som følge av utnevningen eller tilsettingen i politisk stilling. For tiltredelse gjelder retningslinjene etter ordlyden bare dersom vedkommende søkte stillingen mens hun eller han satt i en politisk stilling, men det er spørsmål om de ikke må gjelde like godt for søknader i tiden etter fratredelse fra den politiske stillingen.

Retningslinjene gjelder ikke for overgang til statsstillinger utenfor departementet, f.eks. ved utnevning til leder for et direktorat eller fylkesmann. For overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen gjelder et eget regelverk, se 7.1.

#### **8.1.5 Omfanget av karantene og saksforbud ved overgang**

Retningslinjene § 1 skiller mellom to hovedgrupper av overgang når det gjelder spørsmålet om den utløser karantene (utsatt tiltredelse) eller saksforbud.

Den ene gruppen gjelder overgang til stilling som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef (kommunikasjonssjef). Her inntre karantene automatisk. Karantenetiden er seks måneder hvis stillingen er i samme departement som den politiske stillingen (§ 1 første ledd), tre måneder hvis den er i et annet departement (§ 1 annet ledd). Forutsetningsvis er retningslinjene ikke til hinder for kontakt med departementet før tiltredelse ved utløpet av karantenetiden, siden vedkommende skal stå til rådighet for departementet (se 8.1.8). Men kontakten kan ikke gjelde saker som vedkommende behandlet i sin politiske stilling eller innebære et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen.

Den andre gruppen omfatter alle andre, mer underordnede stillingskategorier i et departement (§ 1 fjerde ledd), uansett om det er embeter eller

tjenestemannsstillinger. Her stiller retningslinjene ikke noe krav om karantene. Etter alminnelige regler kan departementet bestemme tidspunktet for tiltredelse – og dermed utsatt tiltredelse – om det ikke er holdepunkter for annet.

Retningslinjene § 1 fjerde ledd gir dessuten adgang til å begrense arbeidsoppgavene i departementsstillingen for en periode på inntil seks måneder. I realiteten er det tale om et saksforbud. Departementsråden kan etter § 1 fjerde ledd jf. § 2 avskjære arbeidsoppgaver som kommer i «et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse». Regelen gjelder uavhengig av om det er skjedd et statsrådsifte. Rekkevidden av regelen synes ikke helt klar. Det kan f.eks. spørres om den omfatter enhver sak som er egnet til å bli forelagt for politisk ledelse, og om den omfatter saker som passerer gjennom flere ledd før den legges frem for politisk ledelse. Disse spørsmålene kan imidlertid reguleres i kraft av den alminnelige instruksjonsmyndighet om tjenstlige forhold, siden vedkommende har tiltrådt stillingen.

#### **8.1.6 Fastsetting av karantene**

Som nevnt inntre karantene automatisk ved overgang til overordnede stillinger i et departement, men etter retningslinjene § 2 vil det bli fastsatt særskilt. Det skal skje i den kongelige resolusjon om utnevning til statsråd/statssekretær, respektive tilsetningsbrevet som politisk rådgiver, dersom vedkommende kommer fra en overordnet departementsstilling. Hvis politikeren blir utnevnt eller tilsatt i en overordnet departementsstilling som vedkommende ikke hadde fra før, skal karantenen fastsettes i utnevningen eller tilsettingen. Slik retningslinjene § 2 er utformet, gir det inntrykk av at karantenetiden ved slik fastsetting kan settes kortere enn seks, respektive tre måneder, selv om § 1 ubetinget setter en så lang karantene-tid.

#### **8.1.7 Fritak for karantene**

Etter retningslinjene § 3 kan karantenen oppheves helt eller begrenses i tid «når særlig tungtveiende hensyn tilsier det». Avgjørelsen treffes etter § 3 annet ledd av statsråden i det fagdepartementet departementsstillingen ligger. Den må være skriftlig og grunnlagt. Retningslinjene sier ikke om et rent muntlig utsagn fra statsråden kan ha betydning, men det kan ikke legges til grunn at statsrådens muntlige utsagn er tilstrekkelig til å fritta for karantene.

### 8.1.8 Virkninger i karanteneperioden

Karantenetid innebærer at vedkommende ikke kan tiltre den aktuelle stillingen, men skal stå til rådighet for departementet (retningslinjene § 4 annet ledd), og har krav på stillingens lønn (§ 4 tredje ledd). Vedkommende kan altså ikke påta seg andre arbeidsoppgaver uten departementets samtykke. Departementet står fritt til å pålegge vedkommende arbeidsoppgaver, også arbeidsoppgaver som innebærer utplassering i en underliggende etat. Det går ikke klart frem om arbeidsoppgavene kan være slike som ellers ville bli gjort som ledd i den stilling vedkommende er hindret i å tiltre. Pålegget regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.<sup>2</sup> De pålagte arbeidsoppgavene må ikke angå saker som vedkommende hadde til behandling i sin politiske stilling, og de må ikke innebære et «direkte rådgivningsforhold» til politisk ledelse. Det siste kriteriet reiser de samme spørsmålene som er nevnt avslutningsvis under 8.1.5.

## 8.2 Praksis

### 8.2.1 Innhenting av praksis

*Utvalget* har fått opplysninger om praksis først og fremst gjennom møtene med representanter for de forskjellige departementene og fra Statsministerens kontor.

### 8.2.2 Praksis i departementene

Praksis etter disse retningslinjene er meget begrenset. *Utvalget* er ikke kjent med noe tilfelle siden 2005 der innehaveren av en politisk stilling er blitt utnevnt til eller tilsatt i en departementsstilling.

For tiden er det ti politikere som er rekruttert fra en departementsstilling.<sup>3</sup> Siden retningslinjene trådte i kraft i 2005, er det hittil – utenfor Utenriksdepartementet – visstnok bare i ett tilfelle hvor det har vært aktuelt for innehaveren av en politisk stilling i et departement å gjeninntre i (eller tiltre) en departementsstilling. *Utvalget* er kjent med at det før 2005 har vært andre tilfeller hvor departementsansatte har vært rekruttert til

stillinger i politisk ledelse, for deretter å vende tilbake til sin departementsstilling.

Det ene tilfellet etter 2005 gjelder Olje- og energidepartementet, der avdelingsdirektør Tone Skogen var utnevnt til statssekretær i Nærings- og handelsdepartementet i 2004. Etter sin fratreden som statssekretær ved regjeringen Bondevik IIs avgang 17. oktober 2005 ble hun ilagt saksforbud i den form at hun ikke kunne gjeninntre i sitt embete før 1. januar 2006. Begrunnelsen for dette var at den seksjonen som hun ledet, arbeidet «med et saksområde som er meget «politisk» for tiden», og man fant det «ikke ... hensiktsmessig at [hun] tjenestegjør i OED de første månedene med ny regjering når strategi og løp fremover skal legges». Statsministerens kontor tilsto henne etterlønn (fratredelsesytelse) frem til hun gjeninntrodte i embetet. Det later derfor til at lønnsutgiftene for henne i denne perioden ikke ble belastet Olje- og energidepartementet i tråd med retningslinjene § 4 tredje ledd.

Utenriksdepartementet skiller seg ut fra de andre departementene med en lang tradisjon for å rekruttere til politisk ledelse fra departementets embetsverk. Det gjelder mest til stillinger som statssekretær eller politisk rådgiver, men har også forekommet på statsrådsnivå. Siden 2005 gjelder det fire tilfelle: Kim Traavik var ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet da han ble utnevnt til statssekretær i 2001, og vendte etter regjeringen Bondevik IIs avgang i 2005 tilbake til stilling som spesialrådgiver og senere ambassadør ved NATO. Elisabeth Walaas ble fra stillingen som ambassadør i Kroatia utnevnt til statssekretær i 2007, og etter fratreden i 2009 ble hun spesialrådgiver i departementet. Håkon Gulbrandsen var første ambassadesekretær ved ambassaden i Sør-Afrika da han ble utnevnt til statssekretær i 2007 og ble etter sin fratreden i 2009 seniorrådgiver i Utenriksdepartementet. Erik Solheim hadde stilling som spesialrådgiver i Utenriksdepartementet (fredsmekler i Sri Lanka) da han ble utnevnt til utviklingsminister i 2005, og etter fratredelsen i 2012 gikk han tilbake til departementet. I slike tilfeller er praksis i Utenriksdepartementet at vedkommende ikke tiltre noen stilling før tre måneder etter fratredelsen.

## 8.3 Utvalgets vurderinger av praksis og retningslinjene

### 8.3.1 Generelt

*Utvalget* vil fremheve at det er andre grunner til å ha begrensninger ved overgang fra politisk stilling

<sup>2</sup> Selv om pålegget går ut på utplassering i en underliggende etat, kan det neppe regnes som en slik «forflytting» som er enkeltvedtak etter fvl. § 2 annet ledd.

<sup>3</sup> Antallet bygger på en gjennomgåelse av politikernes CV slik den er lagt ut på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

til departementsstilling enn ved overgang fra en politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen. Ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling er det rollefordelingen mellom politisk ledelse og embetsverket, arbeidsordningen innen embetsverket og hensynet til en ny politisk ledelse som kan tale for visse begrensninger. Hensynet til å motvirke at fordeler utenfra kan påvirke en politikers myndighetsutøving eller at overgangen gir uberettigete fordeler til noen privat part, eller skaper risiko for misbruk av informasjon, gjør seg ikke gjeldende ved overgang til departementsstilling.

Overgang til departementsstilling kan skje ved gjeninntredelse i tidligere stilling eller etter utnevning eller tilsetning i ny stilling i samme departement eller i et annet departement. En viss ventetid ved overgangen bidrar til å markere at rollene som politiker og som embets- og tjenestemann er to forskjellige roller, og en ventetid mellom stillingene gjør det lettere for vedkommende selv å legge til grunn en ny rolleforståelse i departementsstillingen. For at en ny politisk ledelse skal ha tillit til at embetsverkets rådgivning skjer på et nøkternt faglig grunnlag og ikke er basert på politiske valg eller strategier som en tidligere politisk ledelse sto for, er det av betydning at en som har innehatt en politisk stilling, ikke umiddelbart trer inn i rådgivning på embetsnivå overfor en ny politisk ledelse. Det gjelder særlig når det er tale om en departementsstilling i samme departement som den politiske stillingen.

Retningslinjene for overgang fra politisk stilling til departementsstilling har hatt betydning i nokså få tilfelle – langt færre enn retningslinjene for overgang fra politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen. Det henger naturlig sammen med at rekrutteringen til politiske stillinger i relativt liten grad skjer fra departementene. I enkelte andre land – som Storbritannia – er slik rekruttering helt utelukket. I Norge er rekruttering fra embetsverket til politisk stilling i samme departement sjelden, bortsett fra i Utenriksdepartementet, hvor det er en rekke eksempler på at ansatte i utenriksetaten – til dels også høyere embetsmenn – er blitt utnevnt til politisk stilling, for senere å vende tilbake til en stilling på administrativt nivå (som på grunn av rotasjonsprinsippet i utenriksetaten ofte er en annen enn vedkommende kom fra). I andre departementer skjer rekruttering fra embetsverket til en politisk stilling som regel på tvers av departementsgrensene. Det er sjelden innehaveren av en politisk stilling får en ny utnevning eller tilsetning i en stilling i et departement. Noe annet er at en som har tidligere erfaring fra

politisk stilling i et departement, kan bli utnevnt eller tilsatt i departementsstilling på et senere tidspunkt.

*Utvalgets* generelle inntrykk er at de gjeldende retningslinjene om overgang fra politisk stilling til departementsstilling blir fulgt i de tilfelle hvor de er aktuelle, og at regelverket har virket tilfredsstillende.

### 8.3.2 Hvilke departementstillinger bør det kunne gjelde en ventetid (karantene) for?

*Utvalget* er enig i at det – som nå – bør inntre en ventetid (karantene) ved gjeninntreden eller tiltredelse som *departementsråd*, *ekspedisjonssjef* eller *informasjonssjef* (kommunikasjonssjef) for den som kommer fra politisk stilling. Det gjelder både der stillingene er i samme departement og der de er i forskjellige departementer, men dette kan ha betydning for hvor lang ventetiden skal være – se 8.3.5. Disse stillingene har en slik (mulighet for) innflytelse på departementets virksomhet til enhver tid og står i et slikt rådgivningsforhold til den politiske ledelsen i departementet, at ventetiden bør inntre automatisk. Ventetiden bør inntre enten det er tale om en direkte overgang fra den politiske stillingen, eller en overgang noe senere, men i løpet av den ordinære ventetid.

For *andre departementsstillinger* er det i dag ikke adgang til å fastsette noen ventetid, men det er adgang til å bestemme arbeidsoppgavene for å hindre et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. *Utvalget* ser argumenter for å kunne fastsette en ventetid ved overgang til andre departementsstillinger. Det kan være mest aktuelt for andre embetsstillinger (avdelingsdirektør og underdirektør) og ansatte i informasjonsenheten (kommunikasjonssjef) som har jevnlig kontakt med, og rådgivning overfor, den politiske ledelse som en vesentlig del av de løpende arbeidsoppgaver. Det forekommer nok også at en avdelingsdirektør har nokså bestemmende innflytelse på embetsverkets tilrådinger og utredninger innenfor det fagområdet som hører til stillingen. Er det tale om ny tiltredelse, kan spørsmålet løses etter vanlige rutiner ved å fastsette et tidspunkt for tiltredelsen som gir et passende langt tidsrom etter fratredelsen fra den politiske stillingen, men dette har lønsmessige konsekvenser (se 8.3.4). Ved gjeninntredelse i tidligere stilling er forholdet som regel at tilsetningsforholdet gjelder i departementet som helhet og ikke er bundet til bestemte enheter i departementet eller til bestemte arbeidsoppgaver. Da vil departementets alminnelige sty-

ringsrett gi departementets ledelse stor frihet til å bestemme hvilke arbeidsoppgaver vedkommende skal ha, og på den måten unngå at hun eller han kommer i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen i en passende periode. Dette følger også av gjeldende retningslinjer (for en periode på inntil seks måneder). *Utvalget* antar at de fleste tilfeller kan dekkes på denne måten, og at det derfor ikke er behov for en uttrykkelig regel om ventetid ved gjeninntreden i stillinger på mellomledernivå eller lavere i departementet. *Utvalget* erkjenner riktig nok at den avgjørelse som ble truffet for avdelingsdirektør Tone Skogens del i 2005 (se 8.2.2), i realiteten best kan betegnes som en avgjørelse om ventetid (karantene), noe retningslinjene ikke ga klart grunnlag for. På denne bakgrunn foreslår *utvalget* at det uttrykkelig åpnes for å ilegge en ventetid på inntil tre måneder ved overgang til lavere departementsstillinger dersom det anses nødvendig for å ivareta tilliten til statsforvaltningen og det politiske system.

Som nevnt er det bare i Utenriksdepartementet at det er forholdsvis vanlig med overganger fra politisk stilling til en departementsstilling utenom departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef. *Utvalget* ser ikke noe særskilt behov for regulering med dette for øye. Dette er mer et spørsmål om hva som bør være grunnlaget for rekruttering til politiske stillinger i Utenriksdepartementet, enn et problem ved overgangen tilbake til departementsstilling.

### 8.3.3 Hvem bør treffe enkeltavgjørelser ved slike overganger?

Enkeltavgjørelser ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling treffes i dag av fagdepartementet for departementsstillingen. Det gjelder enten det er spørsmål om å frita for ventetid (karantene) ved overgang til en lederstilling eller regulere og begrense arbeidsoppgavene ved overgang til en departementsstilling på lavere nivå.

*Utvalget* mener at disse overgangene, og aktuelle arbeidsoppgaver for de fratrådte politikerne, bør ses i sammenheng med personell disponering i fagdepartementet generelt. Det gjelder ikke minst for Utenriksdepartementet, der rotasjonsprinsippet medfører en fortløpende revurdering av personell disponeringen. Det uavhengige utvalget som skal vurdere overgang fra politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen (Karanteneutvalget) blir sammensatt med dette for øye, og ikke med sikte på personell disponering i departementene. Saker om overgang til departementsstilling

ville i tilfelle bare bli en liten del av det uavhengige utvalgets virksomhet. *Utvalget* mener derfor at enkeltavgjørelser om overgang til departementsstilling fra en politisk stilling fortsatt bør treffes av fagdepartementet for departementsstillingen, og ikke legges til et uavhengig utvalg.

### 8.3.4 Virkningen av ventetid

Når det inntreffer (automatisk) ventetid, sier det seg selv at vedkommende politiker ikke kan gjeninntre i eller tiltre stillingen før den fastsatte ventetiden er ute (se 8.3.5 om varigheten).

Når vedkommende har fratrådt den politiske stillingen, vil hun eller han – bortsett fra muligheten for fratredelsesytelse til politikere i 1-3 måneder – som utgangspunkt være uten inntekt frem til gjeninntreden eller tiltredelse i departementsstillingen. *Utvalget* foreslår derfor å opprettholde gjeldende retningslinjer som gir vedkommende krav på den lønn som departementsstillingen gir, mot «å stå til rådighet» for departementet. Det vil – som nå – innebære at departementet kan pålegge vedkommende passende arbeidsoppgaver. Disse arbeidsoppgavene bør som utgangspunkt kunne gå ut på hva som helst innenfor departementets ansvarsområde og – som nå – omfatte utplassering i departementets underliggende eller tilknyttede etater. *Utvalget* foreslår å fastholde de to begrensningene som gjeldende retningslinjer har for hvilke arbeidsoppgaver vedkommende kan tildeles: De må ikke angå saker som vedkommende hadde til behandling i sin politiske stilling, og arbeidsoppgavene må ikke medføre et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse.

Gjelder det tiltredelse i ny stilling, kan det etter vanlige rutiner fastsettes et tidspunkt for tiltredelsen som ligger så lang tid etter fratredelsen fra den politiske stillingen at det dekker den fastsatte ventetiden. En slik fremgangsmåte vil ikke gi vedkommende rett til lønn før tiltredelsen. Dersom denne fremgangsmåten skulle bli brukt, anser *utvalget* det viktig at det blir gjort klart for vedkommende. Fremgangsmåten er ellers naturlig der vedkommende selv ønsker frihet i tiden frem til tiltredelse og dermed ikke å stå til rådighet for departementet i mellomperioden.

### 8.3.5 Varigheten av ventetid

Gjeldende retningslinjer setter den automatiske karantenen til seks måneder ved gjeninntreden eller tiltredelse i samme departement som den politiske stillingen, og til tre måneder i et annet

departement. *Utvalget* er enig i at denne varighe- ten er passende, og at den som nå med fordel kan følge generelt av regelverket. Selv om *utvalgets mindretall* (Backer, Kvassheim, Røvik, Østerud og Aasheim) i 7.3.3.6 foreslår å åpne for ventetid på inntil ett år ved overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen, er det som nevnt i 8.3.1 andre hensyn som gjør seg gjeldende ved overgang til departementsstilling, og de tilsier etter mindretallets mening ikke at det settes en lengre ventetid enn seks måneder.

Gjeldende retningslinjer åpner for at statsråden i det departement hvor stillingen er, kan sette en kortere karantene (ventetid) eller sløyfe den helt når særlig tungtveiende hensyn tilsier det. Dette kan tenkes hvis dette departementet har et særlig behov for at vedkommende snarest kan ta til med arbeidet, eller hvis de hensyn som ligger bak karanteneregelen, gjør seg lite gjeldende (f.eks. vedkommende har sittet svært kort tid i den politiske stillingen). *Utvalget* foreslår å opprettholde denne muligheten for kortere eller ingen ventetid i unntakstilfelle.

### 8.3.6 Arbeidsoppgaver i departementsstillingen – saksforbud

For andre departementsstillinger enn departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef (kommunikasjonssjef) gir gjeldende retningslinjer adgang til å regulere arbeidsoppgavene i stillingen med sikte på at vedkommende ikke skal komme i noe direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Det kan skje både ved bestemmelser om oppgavens art og bestemmelser om at andre i avdelingen eller enheten skal stå for den direkte kontakt med politisk ledelse, også på de saksområder som ligger til stillingen. Dette er ikke annet enn det som kan bestemmes i kraft av departementets alminnelige interne styringsrett, og denne begrenser seg ikke til seks måneder slik retningslinjene gjør. For utenriktjenesten er det lovfestet en noe mer vidtgående styringsrett (lov

3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten §§ 9 og 10). Denne reguleringen av arbeidsoppgavene i departementsstillingen svarer på en måte til reglene om saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen, men det er ikke naturlig å bruke betegnelsen saksforbud når det er tale om innholdet av en departementsstilling.

Selv om det rettslig sett nok er overflødig med en slik bestemmelse om regulering av arbeidsoppgavene som gjeldende retningslinjer har, foreslår *utvalget* likevel at den beholdes. Den tjener til å styrke bevisstheten ved en overgang fra politisk stilling til en departementsstilling på mellomnivå eller lavere om at det også her kan være behov for en regulering i en startfase.

*Utvalget* anser det hensiktsmessig at reguleringen av arbeidsoppgaver bestemmes av departementsråden i det departementet der gjeninntreden eller tiltredelse skjer. Dette er selvsagt ikke til hinder for at statsråden i departementet treffer bestemmelsen (slik *utvalget* også forstår gjeldende retningslinjer).

### 8.3.7 Bør reglene også gjelde ved overgang til statsstillinger utenfor departementene?

Det forekommer et en politiker blir utnevnt til stillinger i statsforvaltningen utenom departementene. Vanlig praksis er at vedkommende fratrer stillingen før hun eller han søker en vanlig statsstilling. Ved utnevning til ledende stillinger – for eksempel til direktoratsleder – kan det spørres om det bør gjelde tilsvarende regler som ved overgang til departementsstillinger.

*Utvalget* ser ikke behov for å foreslå en slik utvidelse. Stillinger utenfor departementet inngår ikke i det som kan betegnes som statsrådets (faglige) sekretariat. Også for en direktoratsleder kan det bli spørsmål om å gi råd til departementets politiske ledelse, men det er ikke tale om noen slik løpende intern rådgivning som i departementsstillinger.

## Kapittel 9

# Overgang fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen

### 9.1 Gjeldende regelverk

---

#### 9.1.1 Innledning

Gjeldende regelverk med sikte på statsansattes overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen ble fastsatt av det daværende Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) 4. juli 2005 i personalmeldingen PM 12/2005, og kom til uttrykk i et eget hefte utgitt i juli 2005. De er ikke kunngjort i Norsk Lovtidend eller Lovdata, men er elektronisk tilgjengelige på departementets hjemmeside. De betegner seg som retningslinjer – retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling m.v. utenfor statsforvaltningen. Retningslinjene er inndelt i 7 punkter. De er inntatt nedenfor (se vedlegg 2). De avløste tidligere retningslinjer inntatt i personalmeldingen PM 01/2005. I heftet har departementet knyttet nærmere kommentarer til de enkelte punkter i retningslinjene og inntatt en standardklausul om karantene og saksforbud. Heftet inneholder i tillegg veiledninger til henholdsvis arbeidsgiveren og arbeidstakeren.

#### 9.1.2 Generelt om regelverkets betydning

Retningslinjene retter seg til tilsettingsmyndigheten. De er ikke i seg selv bindende for den enkelte ansatte, men får betydning for den ansatte når de blir fulgt opp med en bestemmelse i tilsetningsvedtaket/avtalen.

Er retningslinjene bindende for tilsettingsmyndigheten? Betegnelsen retningslinjer kan forstås slik at de utgjør et utgangspunkt for de enkelte forvaltningsorganer, men kan overses eller fravikes av dem om de finner det passende. Betegnelsen kan også forstås slik at den refererer seg til innholdet i bestemmelsene slik de er utformet. Retningslinjenes bakgrunn i Stortingets behandling av de prinsipielle spørsmål, (jf. særlig St.meld. nr. 11 (2000 – 2001) og Innst. S. nr. 175 (2000-2001)), gjør det mest naturlig å oppfatte dem som en bindende instruks for alle forvaltningsorganer.

Når det skal gjelde også for forvaltningsorganer som ikke er direkte underordnet Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet), må det begrunnes i departementets alminnelige myndighet til på vegne av regjeringen å gi instruks om personalforvaltningen i statsforvaltningen. Når det gjelder retten til kompensasjon for inntrådt karantene (se 9.1.9), må nok retningslinjene oppfattes som bindende til fordel for den ansatte.

Utgangspunktet for å klarlegge innholdet i retningslinjene er ordlyden i de enkelte bestemmelsene. Departementets kommentarer er ikke selv bindende, men kan ha betydning for forståelsen av bestemmelsene. Det samme gjelder den bakgrunn for retningslinjene som ligger i Stortingets behandling av spørsmålene. Her kommer også frem de hovedhensyn som ligger bak, og som har betydning for tolking og anvendelse av retningslinjene.

Forvaltningspraksis kan i prinsippet være et moment som har betydning for hvordan en instruks – som retningslinjene i dette tilfellet – skal forstås. Redegjørelsen nedenfor trekker imidlertid ikke inn forvaltningspraksis som et mulig tolkingmoment. I tråd med mandatet redegjør *utvalget* i stedet særskilt for den praksis som har vært fulgt i statsforvaltningen (se under 9.2).

#### 9.1.3 Hvilke forvaltningsorganer gjelder retningslinjene for?

Retningslinjene angir ikke hvilke forvaltningsorganer eller stillinger som de gjelder for. Siden de er utformet helt generelt, er det nærliggende å legge til grunn at de gjelder for alle organer i statsforvaltningen. Klart er det at de gjelder for departementene og andre organer i sentralforvaltningen (direktorater, tilsyn).

Det er ikke sagt uttrykkelig at retningslinjene gjelder for regionale og lokale statsforvaltningsorganer (f.eks. fylkesmannsembetene), og retningslinjene er vel blitt til mest med tanke på overgang fra departementene. Enkelte uttalelser i



St.meld. nr. 11 (2000-2001) kan bekrefte at de også skulle gjelde for regionale og lokale statsforvaltningsorganer.<sup>1</sup> Retningslinjene gjelder ikke for statsorganer utenfor forvaltningen, f.eks. domstolene.

Retningslinjene gjelder ikke for tilsetning i særskilte rettssubjekter selv om de er 100 % eid av staten. De gjelder derfor ikke ved tilsetning i statsforetak, helseforetak, statsaksjeselskaper og særskilt organiserte rettssubjekter (f.eks. AS Vinmonopolet og NORFUND). De gjelder heller ikke for rettssubjekter som Innovasjon Norge (som eies av staten og fylkeskommunene i fellesskap) og Opplysningsvesenets fond.

#### 9.1.4 For hvilke stillinger kan det fastsettes karantene eller saksforbud?

Retningslinjene åpner for å fastsette vilkår om karantene eller saksforbud om den ansatte i fremtiden går over til ny stilling utenfor statsforvaltningen. Etter retningslinjene punkt 1 er det en plikt for tilsetningsmyndigheten å ta inn et slikt vilkår ved tilsetning når «stillingens karakter tilsier det». Plikten er altså ikke begrenset til angitte stillinger eller stillingskategorier. Retningslinjene gjelder ikke ved oppnevning av medlemmer til nemnder, råd eller styreverv. Slike verv kan ikke regnes som «stillinger».

Et vilkår om karantene eller saksforbud må være fastsatt i det enkelte tilsetningsvedtak/avtale for å binde den ansatte. Er ikke det gjort, kan karantene eller saksforbud ikke pålegges ved senere overgang til ny stilling utenfor forvaltningen, selv om det er helt fast praksis å ha med vilkåret ved tilsetninger av den type det gjelder.

Etter retningslinjene er det tilsetningsmyndigheten selv som avgjør om «stillingens karakter tilsier» at det tas inn et vilkår om karantene eller saksforbud, men overordnet organ kan gi instruks om spørsmålet. Det ligger nær å forstå «stillingens karakter» særlig som et spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver og hvilken beslutningsmyndighet som ligger til stillingen. Kommentarene til retningslinjene punkt 1 uttaler at tilsetningsmyndigheten må foreta en konkret og streng vurdering av om vilkåret vil være nødvendig. Retningslinjene angir forskjellige momenter for vurderingen. Generelt vises det til «stillingens forhold til virksomhet utenfor statsforvaltningen» og

angis at vilkåret primært vil være aktuelt for «nøkkelstillinger, det vil si ledende stillinger eller stillinger som innebærer et særlig ansvar eller innflytelse». I tillegg nevnes «stillinger som er nært knyttet opp til nøkkelstillinger» og «stillinger med vide forhandlings- eller innkjøpsfullmakter».

Når det legges vekt på stillingens forhold til virksomheter utenfor statsforvaltningen, skiller ikke retningslinjene mellom ulike typer virksomhet. «Virksomhet» omfatter i denne sammenheng både private næringsdrivende enheter, interesseorganisasjoner medregnet ideelle organisasjoner, og andre selvstendige rettssubjekter, også om de er eid av staten (statsforetak, helseforetak, særlovsselskaper og statsaksjeselskaper).

Mer konkret peker kommentarene på stillinger som innebærer:

- særlig innsikt i forvaltningsorganets strategier og planer, som planer for politikk- og regelutforming som det vil ha særlig verdi for andre virksomheter å få kjennskap til på et tidlig eller forberedende stadium
- tilgang til sensitiv informasjon om én eller flere virksomheter som det vil ha særlig verdi for andre virksomheter å få kjennskap til
- forhandling, rådgivning eller avgjørelsesmyndighet i saker av vesentlig økonomisk betydning for andre virksomheter.

Kommentarene peker her på tre hovedhensyn som ligger bak regelverket om karantene og saksforbud, for de respektive punkter hensynet til å beskytte henholdsvis intern informasjon, andre virksomheters forretningshemmeligheter og allmennhetens tillit.

Dette innebærer at det er mest aktuelt med slike vilkår for stillinger på ledernivå med bred deltakelse i politikk- og strategiutforming (i departementene departementsråd og ekspedisjonssjef, i direktorater direktør og avdelingsdirektør), stillinger med tilsyns- og kontrolloppgaver, enkelte stillinger som treffer avgjørelser om løyve til konkurrerende virksomheter, og stillinger som har til viktig oppgave å treffe avgjørelse om tilskudd eller innkjøp.

Retningslinjene setter ingen uttrykkelig grense for i hvilke tilfelle tilsetningsmyndigheten kan sette et vilkår om karantene eller saksforbud. En slik grense følger imidlertid av alminnelige rettsregler. I kommentarene til retningslinjene punkt 1 legger departementet til grunn at avtaleloven (lov 31. mai 1918 nr. 4) § 36 om avtaler som vil «virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk» og § 38 om konkurranseklausuler, setter en grense. Disse bestemmelsene gjelder

<sup>1</sup> Se St.meld. nr. 11 (2000-2001) s. 30 og 47 (punkt 5.1.2 og 5.5.3) om at ordningen skal gjelde for statens ytre etater, og s. 43 og 47 (punkt 5.4.2 og 5.5.2) om lokale statlige arbeidsgiveres bruk av retningslinjene.

imidlertid bare på formuerettens område, jf. avta-  
leloven § 41. Når tilsettingen anses som et forvalt-  
ningsvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd,  
ligger det en grense i alminnelige forvaltnings-  
rettslige regler om adgangen til å sette vilkår i for-  
valtningsvedtak: Vilkåret må være saklig motivert  
og ikke virke uforholdsmessig tyngende. Ved til-  
setting i mange ordinære statsstillinger er det der-  
for ikke lovlig adgang til å ta inn et vilkår om  
karantene eller saksforbud.

Vilkår om karantene eller saksforbud må set-  
tes i samband med tilsettingen. Skal det settes  
senere, kreves trolig samtykke fra den det gjelder.  
Et slikt samtykke kan bli gitt f.eks. ved reforhand-  
ling av en lederlønnskontrakt. I forhold til den  
ansatte kan forvaltningsorganet når som helst fra-  
falle klausulen. Hvis den ansattes arbeidsopp-  
gaver blir endret, slik at vilkåret ikke lenger er  
begrunnet i stillingens karakter, følger det av ret-  
ningslinjene punkt 7 at forvaltningsorganet skrift-  
lig skal oppheve vilkåret.

### 9.1.5 Innholdet i vilkår om karantene/ saksforbud

Retningslinjene trekker i punkt 1 annet og tredje  
ledd opp en ramme for hva vilkåret kan gå ut på. I  
tillegg har heftet med en standardklausul (stan-  
dardvilkår) som departementet anbefaler brukt.  
Men det fremgår av kommentaren at tilset-  
tingsmyndigheten kan velge en annen utforming  
av vilkåret enn standardklausulen.

Karantene kan bare gjelde for høyst seks  
måneders etter fratredelsen. Den innebærer et for-  
bud mot å tiltre stilling (utsatt tiltredelse) utenfor  
statsforvaltningen eller yte tjenester til en virk-  
somhet utenfor statsforvaltningen, dersom den  
nye virksomheten har eller kan få kontakt med de  
ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som den  
ansatte har hatt i statsforvaltningen. Som eksem-  
pler på tjenesteyting nevner kommentarene kon-  
sulentbistand og styreverv. Karantenen er også til  
hinder for å utøve annen virksomhet utenfor stats-  
forvaltningen som på noen måte kan få særlige  
fordeler av den bakgrunn den ansatte har fra sin  
stilling i statsforvaltningen. Kommentarene for-  
klarer imidlertid ikke hva det siktes til med denne  
bestemmelsen, så det er nærliggende å oppfatte  
det som en slags sikkerhetsventil med tanke på  
karanteneverdig virksomhet som ikke kan beteg-  
nes som arbeidsforhold eller tjenesteyting.

Saksforbud kan gjelde i inntil ett år etter fratre-  
delsen. Et saksforbud er til hinder for at den  
ansatte etter sin fratredelse «involverer seg» i  
saker eller saksfelter som «berører» de ansvars-

områder eller arbeidsoppgaver som vedkom-  
mende hadde i sin stilling i statsforvaltningen.  
Ordlyden i denne bestemmelsen rekker langt.  
Uttrykket «involverer seg» er ikke begrenset til  
arbeidsforhold eller tjenesteyting, og kan f.eks.  
omfatte deltaking i offentlig debatt eller investe-  
ring i formuesobjekter. Allerede yttingsfriheten  
etter Grunnloven § 100 gjør derfor at bestemmel-  
sen ikke kan tas på ordet.

Den anbefalte standardklausulen knytter seg  
nær til de rammene som retningslinjene punkt 1  
setter.

Det vilkår som settes i det enkelte tilsettings-  
vedtak/avtale, kan være mindre omfattende enn  
det retningslinjene tillater og standardklausulen  
legger opp til. Vilkåret kan gjelde for kortere tid  
(f.eks. fordi den sensitive informasjon som  
begrunner vilkåret, raskt blir foreldet), eller det  
kan være begrenset til visse slags stillinger eller  
virksomheter, eller visse engasjementsformer.

Omfanget av standardklausulen må ses i sam-  
menheng med plikten etter retningslinjene punkt  
3 til å frita for karantene/saksforbud, se under  
9.1.7.

### 9.1.6 Varlingsplikt om påtenkt overgang

Blir det fastsatt vilkår om karantene eller saksfor-  
bud, skal det etter retningslinjene punkt 2 også  
fastsettes en plikt for den ansatte til å melde fra til  
sin overordnede om tilbud om enhver ny stilling  
som den ansatte har tenkt å akseptere. Det  
samme gjelder når den ansatte vil ta imot et verv  
eller starte selvstendig næringsvirksomhet (f.eks.  
som konsulent). Meldeplikten gjelder både så  
lenge tilsettingen i statsforvaltningen varer, og  
etter fratredelsen så lenge karantene eller saksfor-  
bud gjelder. Det er ikke nødvendig å melde fra om  
tilbud som den ansatte ikke vil ta imot.

Meldeplikten gjelder bare hvis den er inntatt i  
tilsettingsvedtaket/avtalen (eller en senere  
avtale).

Meldingen må gis før den ansatte har bundet  
seg overfor en fremtidig arbeidsgiver eller på  
annen måte. Den skal gi alle relevante opplysning-  
er om den stilling eller det verv eller engasje-  
ment som er årsak til meldingen. Hva som er rele-  
vant, må ses i lys av det formål som vilkåret om  
karantene eller saksforbud skal tjene.

### 9.1.7 Konkrete fritak for karantene eller saksforbud

Retningslinjene punkt 3 har bestemmelser om fri-  
tak fra karantene eller saksforbud når det gjelder

konkrete stillinger. Den generelle utformingen av standardklausulen kan gjøre at den ansatte i mange tilfeller må søke om slikt fritak for å være helt trygg. Kommentarene til punkt 3 gir likevel uttrykk for at det er unødvendig å søke fritak der det er klart at vilkåret om karantene eller saksforbud ikke slår inn. Det vil trolig være tilfelle f.eks. hvis en ansatt i statsforvaltningen blir utnevnt til dommer, eller hvis vedkommende blir ansatt i en bransje som ikke har noen kontakt med det forvaltningsområde som vedkommende arbeider på.

Etter punkt 3 forutsetter fritak en søknad fra den ansatte. Fritaket kan bare gjelde den konkrete stilling/forhold som søknaden gjelder. Hovedregelen er at fritak skal gis. Bare hvis det er en helt konkret forbindelse mellom den ansattes ansvarsområde eller arbeidsoppgaver i statsforvaltningen, og den nye virksomheten, kan fritak nektes. Risiko for mistanke om rolleblanding eller interessekonflikt kan etter kommentarene gi grunnlag for å nekte fritak. Det samme gjelder hvis den nye virksomheten kan få – eller med grunn kan mistenkes å få – (urettmessige) fordeler av en viss størrelse eller (urettmessige) konkurransefortrinn. Etter omstendighetene kan fritak nektes delvis.

En avgjørelse om (å nekte) fritak regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. kommentarene til retningslinjene punkt 4. Forvaltningsorganet kan imidlertid gi den ansatte mer vidtgående rettigheter under saksbehandlingen – også klagerett – enn det retningslinjene gjør.

Kommentarene til retningslinjene punkt 3 forutsetter at saken blir tilstrekkelig opplyst, (jf. fvl. § 17 første ledd), og at avgjørelsen treffes skriftlig, (jf. fvl. § 23). Etter retningslinjene punkt 4 skal den treffes senest en uke etter at den ansatte har gitt nødvendige opplysninger om det nye arbeidsforholdet eller det forhold ellers som har gitt årsak til søknaden om fritak (sml. den mer generelle bestemmelsen i fvl. § 11 a første ledd om avgjørelse uten ugrunnet opphold). At forvaltningsorganet oversitter ukesfristen, gir ikke den ansatte rett til å legge til grunn at fritak er gitt.

Klageretten etter forvaltningsloven gjelder ikke. Men retningslinjene punkt 4 gir den ansatte rett til en fornyet vurdering fra forvaltningsorganet. Det kan skje på grunnlag av en muntlig eller skriftlig uttalelse fra den ansatte, eller etter et møte med forvaltningsorganets arbeidsgiverrepresentant. I et slikt møte kan den ansatte ha med seg en tillitsvalgt, en advokat eller annen rådgiver. Den ansatte må gi sin uttalelse innen en uke for at den skal gi forvaltningsorganet plikt til å foreta en ny vurdering.

### 9.1.8 Virkninger i oppsigelsestiden av fremtidig overgang

Retningslinjene har ikke bestemmelser om tiltak i overgangstiden når en ansatt har meldt fra om en overgang til stilling utenfor statsforvaltningen som utløser karantene eller saksforbud. I de innledende kommentarer til retningslinjene er det imidlertid forutsatt at det er adgang til å foreta en omplassering i oppsigelsestiden, og at en slik omplassering etter omstendighetene kan være tilstrekkelig til å gi fritak for karantene/saksforbud etter fratreden, jf. også St.meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 5.2.5, s. 37.

Omplassering kan innebære at den ansatte får nye arbeidsoppgaver (som forutsetningsvis ikke vil ha noen tilknytning til den nye virksomheten) og eventuelt plasseres fysisk i en annen enhet i forvaltningsorganet eller atskilt fra tidligere medarbeidere. Det kan også bli spørsmål om å avskjære den ansatte fra den ordinære dokumenttilgang i departementet ved å begrense tilgangen til forvaltningsorganets datasystem. Det er imidlertid ikke helt klart hvor vidtrekkende tiltak som kan treffes, jf. kap. 5.2.6.

Slike omplasseringer må rettslig sett bygge på arbeidsgiverens styringsrett, forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet eller tjenstemannsloven § 12, eller avtale mellom partene. Dersom omplasseringen har karakter av suspensjon eller forflytting, vil den bli regnet som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. fvl. § 2 annet ledd. Det utløser i så fall forskjellige rettigheter under saksbehandlingen, medregnet klagerett (jf. fvl. § 3 annet ledd).

### 9.1.9 Kompensasjon for utsatt tiltredelse i ny stilling mv.

Hvis vilkår om karantene gjør at den ansatte ikke kan tiltre sin nye stilling ved utløpet av oppsigelsestiden, gir retningslinjene punkt 5 rett til en kompensasjon. Denne retten gjelder uavhengig av om det er vist til den i tilsetningsvedtaket/avtalen. På dette punkt må retningslinjene anses for å binde staten til fordel for den enkelte ansatte.

Retten til kompensasjon gjelder bare hvis den ansatte har fått et bindende tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen og fritak for karantene etter retningslinjene punkt 3 blir nektet.

Kompensasjonen svarer til nettolønnen<sup>2</sup> og feriepenger i den ansattes statsstilling for den

<sup>2</sup> Nettolønn tilsvarende vedkommendes bruttolønn fratrukket 2 % pensjonsinnskudd.

periode vedkommende er avskåret fra å tiltre den nye stillingen, med fradrag av innskudd i Statens pensjonskasse og andre opptjente inntekter dersom de overstiger kr 5 000 (kommentarene side 11). Denne perioden vil inngå i beregningen av fremtidig pensjon fra Statens pensjonskasse,<sup>3</sup> og vedkommende vil i perioden være omfattet av gruppelebensforsikring<sup>4</sup> i Statens pensjonskasse.

### 9.1.10 Brudd på karantene, saksforbud eller meldeplikt

Etter retningslinjene punkt 6 skal tilsetningsvedtaket/avtalen ha med en bestemmelse om konvensjonalbot ved overtredelse dersom det er satt vilkår om karantene eller saksforbud. Størrelsen på konvensjonalboten kan være høyst seks måneders lønn i den ansattes statsstilling. Det går ikke klart frem av punkt 6 om også størrelsen må være fastsatt i avtalen/vedtaket, men den anbefalte standardklausulen bygger på at det ikke er nødvendig.

Konvensjonalboten påløper uansett om det er en karantene, et saksforbud eller meldeplikten som er overtrådt. Størrelsen av konvensjonalboten må imidlertid ses i lys av overtredelsens art og karakter. Det kan som klart utgangspunkt ikke være rimelig med en maksimal konvensjonalbot for overtredelse av meldeplikten. Det kan reises spørsmål om ilegging av konvensjonalbot er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Iallfall kan domstolene i et sivil søksmål trolig foreta en inngående kontroll av grunnlaget for og størrelsen av konvensjonalboten, enten på grunnlag av avtaleloven § 36, eller på grunnlag av forvaltningsrettslige regler.

## 9.2 Praksis om karantene eller saksforbud

### 9.2.1 Innhenting av praksis

Praksis knyttet til retningslinjene for overgang fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen er ikke kunngjort, og finnes ikke samlet på annen måte. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har hatt svært få henvendelser om bruk av karantene for embets- og tjenestemenn som

<sup>3</sup> Jf. lov 28. juni 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 20 første ledd bokstav h.

<sup>4</sup> Se Håndbok for politisk ledelse (april 2012), kapittel 13 – Ytelser ved dødsfall og yrkesskade: «Politisk ledelse får ytelser ved dødsfall tilsvarende det som gjelder for statstilsatte, jf. reglement for politisk ledelse § 15. Hovedtrekkene i ordningen er regulert i hovedtariffavtalen § 23.»

går over fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen.

*Utvalget* har derfor innhentet opplysninger om praksis gjennom korte intervjuer med representanter for departementene og ved en spørreundersøkelse (Questback) som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjort på oppdrag fra *utvalget*. På enkelte punkter har *utvalget* i tillegg innhentet nærmere opplysninger skriftlig eller muntlig fra aktuelle forvaltningsorganer.

Det innhentede materialet har gitt *utvalget* et godt grunnlag for å klarlegge i hvilket omfang departementene faktisk benytter seg av karanteneklausuler for noen av sine ansatte, i hvilken utstrekning slike klausuler har resultert i at karantene og/eller saksforbud har blitt ilagt og prosedyrene ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Materialet er mer begrenset når det gjelder underordnete virksomheter, men gir likevel et generelt bilde av praksis her.

I 9.2.2 redegjør *utvalget* for praksis når det gjelder overgang fra departementsstillinger. Overgang fra stillinger i underordnete virksomheter blir behandlet i 9.2.3.

### 9.2.2 Praksis i departementene

#### 9.2.2.1 Generelt om praksis i departementene

En del statlige ledere ble i 1991 tatt ut av hovedtariffavtalen i staten etter avtale med hovedsammenslutningene i statlig sektor, og ført inn i et statlig lederlønnssystem på grunnlag av individuelle avtaler (lederlønnsavtaler)<sup>5</sup>. Systemet skulle åpne for at statlige ledere kunne sikres en lønnsutvikling på linje med ledere i fristilte offentlige virksomheter og private bedrifter. Det gjelder særlig departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, og dessuten en del andre høyere embets- og tjenestemannstillinger i statsforvaltningen forøvrig.

Klausul om karantene og saksforbud er tatt inn som en fast del av standard lederlønnskontrakt i det tidligere Fornyings- og administrasjonsdepartementets veiledning til lederlønnskontraktene av 2. juni 2006. Etter veiledningen til Del 1, pkt. 7 skal arbeidsgiver vurdere om stillingens karakter tilsier at en klausul om karantene og/eller saksforbud tas inn i ledelønnskontrakten. I så fall skal klausulen tas inn i kontrakten før tiltredelse, eventuelt ved en senere kontraktsrevisjon for de som allerede har kontrakt. Det er ikke et krav at

<sup>5</sup> SNF-rapport nr. 05/90 En gjennomgang av statens lederlønnssystem, Iver Bragelien og Aksel Mjøs.

alle lederlønnskontrakter skal inneholde en klausul om karantene / saksforbud.

Departementenes praksis varierer når det gjelder å sette vilkår om karantene eller saksforbud ved overgang. Et flertall av departementene har tatt inn karanteneklausul i lederlønnsavtalene for departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer. Dette er skjedd dels ved nyutnevning, dels ved reforhandling av lederlønnsavtaler. I Fornyings-, administrasjons- og Kirkedepartementets veiledning til lederlønnskontraktene er det vist til heftet om «Retningslinjene for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen», som på side 13 har en standardklausul<sup>6</sup> om karantene og saksforbud. Klausulen lyder som følger:

«Standardklausul om karantene og saksforbud

NN er i seks måneder etter fratreden og uten hensyn til av hvilken grunn arbeidsforholdet avsluttes, uberettiget til å være ansatt i eller yte tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen som naturlig har eller kan få kontakt med NNs arbeidsoppgaver eller ansvarsområder som embets- eller tjenestemann. Det samme gjelder for virksomhet utenfor statsforvaltningen som av andre grunner har eller kan få særlige fordeler på grunn av NNs stilling som embets- eller tjenestemann.

NN er også i ett år etter fratreden og uten hensyn til av hvilken grunn arbeidsforholdet avsluttes, uberettiget til å involvere seg i saker eller saksfelter som berører arbeidstakerens ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som embets- eller tjenestemann.

Under arbeidsforholdets gang og i klausulperioden har NN plikt til å melde fra til arbeidsgiver om tilbud om stillinger som NN vurderer å akseptere. Tilsvarende meldeplikt gjelder ved tilbud om verv og planer om oppstart av næringsvirksomhet.

NNs forpliktelser etter denne klausul gjelder så lenge arbeidsgiver ikke skriftlig har gitt helt eller delvis fritak fra disse. NN kan søke arbeidsgiver om fritak fra karantene og/eller saksforbud.

Der tiltredelse i ny stilling må utsettes eller blir forhindret på grunn v karantene, har NN krav på godtgjørelse i henhold til de retningslinjer for karantene og saksforbud som til enhver tid gjelder.

Hvis NN opptrer i strid med karantenen eller saksforbudet eller bryter meldeplikten, kan arbeidsgiver kreve at det kontraktsstridige forholdet opphører umiddelbart og at NN betaler en konvensjonalbot tilsvarende inntil seks måneders lønn til arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan dessuten kreve sitt økonomiske tap erstattet, hvis tapet er større enn konvensjonalboten.

Eventuell godtgjørelse for karantene vil ved brudd på forpliktelsene etter denne klausul opphøre umiddelbart, og arbeidsgiver kan kreve tilbakebetalt den godtgjørelse som eventuelt allerede er utbetalt.

Nærmere bestemmelser følger av de til enhver tid gjeldende retningslinjer for karantene og saksforbud.»

Departementet oppfordrer til at man benytter standardklausulen.

I praksis har det vært en ubetydelig overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen fra departementsstillinger med karanteneklausul. Utvalget er ikke kjent med at karantene eller saksforbud faktisk er gjort gjeldende ved slike overganger.

Vilkår om karantene og saksforbud kan virke mest nærliggende i «næringsdepartementene», så som Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, og Finansdepartementet. Her kan det være lettest å se at den enkelte bedrift kan ha interesse av å rekruttere personer med spesifikk kunnskap om produkter og konkurranseforhold mv., enten fra departementet selv eller fra dets underliggende virksomheter.

Andre departementer kan være betydelige innkjøpere (f.eks. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet) eller stå for kontroll med sider av virksomheten i privat sektor (f.eks. Miljøverndepartementet).

Praksis varierer mellom departementene også når det gjelder tiltak i oppsigelsesperioden før overgang, f.eks. når det gjelder omplassering til andre arbeidsoppgaver.

Bare ett departement – Landbruks- og matdepartementet – har utarbeidet utfyllende interne retningslinjer for overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Disse retningslinjene gjelder i hovedsak spørsmål om tiltak i oppsigelsesperioden.

#### 9.2.2.2 *Praksis i de enkelte departementer*

##### **Statsministerens kontor**

Ved ansettelser vurderes alltid behovet for karantene og saksforbud. Vurderingene bygger på den

<sup>6</sup> Se *retningslinjene*: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/ret/2005/0001/ddd/pdfv/252917-retningslinjer\\_karantene\\_saksforbud\\_statsforvaltningen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/ret/2005/0001/ddd/pdfv/252917-retningslinjer_karantene_saksforbud_statsforvaltningen.pdf)

informasjon som vedkommende får tilgang til i den aktuelle stillingen.

Når Statsministerens kontor tar inn en klausul om karantene og saksforbud i arbeidsavtalen, benyttes standardskjemaet som er vedlagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets retningslinjer om karantene og saksforbud mv. For stillinger på statens lederlønnssystem benyttes teksten fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets mal for lederlønnskontrakter.

Ved Statsministerens kontor har regjeringsråden, assisterende regjeringsråd og alle avdelings- og seksjonsledere, dvs. ekspedisjonssjefene, kommunikasjonssjef, avdelingsdirektører og fagdirektører klausul om karantene og saksforbud. I tillegg har alle seniorrådgivere i innenriks og internasjonal avdeling slik klausul.

Det er svært lav turnover ved Statsministerens kontor, og det har til nå ikke vært aktuelt å utløse klausul om karantene og saksforbud. Hvorvidt det vil være nødvendig å iverksette tiltak ved overganger som ikke utløser klausul om karantene og saksforbud, blir vurdert fra sak til sak.

### Arbeidsdepartementet

Departementet har siden 2005-2006 hatt standardklausulen om karantene og saksforbud med i lederlønnskontraktene for etatslederne (se nærmere pkt. 9.2.3.3), departementsråden, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjefene, men har hittil ikke vurdert det som nødvendig å ta inn klausul om karantene og saksforbud for informasjonsmedarbeiderne eller øvrige stillinger i departementet. Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud.

Følgende formulering tas inn i arbeidskontrakten til dem som får klausul om karantene og saksforbud: «Arbeidstaker omfattes av statens regler vedrørende karantene og saksforbud. Dette innebærer blant annet at arbeidsgiver ved avslutning av arbeidsforholdet kan ilegge karantene eller saksforbud, og at arbeidstaker må melde fra til arbeidsgiver om tilbud om stilling man vurderer å akseptere.»

Departementet har hatt relativt liten utskifting i stillinger med lederlønnskontrakt etter at standardklausulen ble tatt inn i kontraktene – bare én leder i departementet og én etatsleder med karanteneklausul har sluttet. Ingen har så langt blitt ilagt karantene eller saksforbud i departementet.

Det har ikke vært behov for å vurdere tiltak ved overganger som ikke har utløst karantene eller saksforbud, men som av andre grunner kunne bedømmes som problematiske.

Departementet ga i møte med utvalget uttrykk for at det generelt stiller seg positivt til at medarbeidere søker seg ut av departementet til annen karriere.

### Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Departementet har ingen karanteneklausul for noen av departementets embets- eller tjenestemenn, og har per i dag derfor ingen erfaring med karantene. Det har ikke vært noen stor diskusjon i departementet om dette. Det er også lang tid siden noen i departementets administrative ledelse har sluttet, bortsett fra en ekspedisjonssjef som har gått av for aldersgrensen. Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud.

Behovet for klausul om karantene og saksforbud blir rutinemessig vurdert ved tilsetting av ombud og øverste leder for tilknyttede virksomheter. En slik vurdering har hittil ikke vært praktisert ved tilsetting av nye medarbeidere i departementet. Spørsmålet har imidlertid blitt vurdert i noen enkeltsaker. Der det er aktuelt å benytte klausul om karantene og saksforbud brukes standardklausulen i retningslinjene fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Det har gjennomgående vært liten utskifting i departementets øverste ledelse i en lengre periode, og overgang fra stillinger i departementet skjer vanligvis til andre statsstillinger. Departementet tar sikte på å foreta en helhetlig gjennomgang av hvilke stillinger det vil være aktuelt å vurdere i forhold til klausul om karantene og saksforbud, herunder departementets informasjonsmedarbeidere. Denne gjennomgangen vil også omfatte hvilke forhold departementet skal legge vekt på i disse vurderingene.

Som et ledd i denne vurderingen vil departementet også vurdere hvilke tiltak som kan settes inn for å begrense tilgangen til sensitiv informasjon mv., for medarbeidere som melder fra om at de vil gå over til stilling utenfor statsforvaltningen. Imidlertid er det mange private aktører f.eks. på barnevernsfeltet, og en som arbeider med barnevernssaker i departementet kan i prinsippet bli direktør i Landsforeningen for barnevernsbarn eller i Norsk Fosterhjemsforening. En del organisasjoner innenfor departementets virkefelt er avhengig av offentlig støtte, og det er viktig for departementet å ha kunnskap om noen ønsker overgang til slike organisasjoner.

Departementet anser det vanskelig å gjøre en individuell vurdering av den enkelte leder, og det

er ikke gitt at det bare er lederen som bør ha klausul om karantene/saksforbud i sin kontrakt. Det kan være andre som har like mye kunnskap om sensitive forhold.

### **Finansdepartementet**

Finansdepartementet innførte retningslinjer om karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statstjenesten, ved at alle ledere på Statens lederlønnssystem i departementet (finansråden og ekspedisjonssjefene) og i underliggende etater og virksomheter (se pkt. 9.2.3.3) i 2009 fikk tilbud om en klausul om karantene og saksforbud i sine lederlønnskontrakter. Alle lederne aksepterte tilbudet. Spørsmålet om informasjonsmedarbeidere skal ha klausul om karantene og saksforbud i sine arbeidskontrakter vurderes som for andre medarbeidere i departementet.

Departementet har i ett tilfelle gitt fritak for en medarbeider som utløste klausulen i sin arbeidsavtale.

Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud, og behovet for klausul om karantene og saksforbud vurderes ikke rutinemessig ved tilsetting av nye medarbeidere.

For departementet ble det vektlagt at for å kunne løse oppgavene på en god måte, må departementet ha en åpen informasjonsflyt internt. Det må derfor ikke legges hindringer i veien for en effektiv bruk av departementets elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystem.

Departementet opplyser at noen medarbeidere, når de har bestemt seg for å gå til jobb i privat sektor, selv etterlyser tiltak om begrensninger i oppgaver eller informasjonstilgang for å holde sin integritet i hevd etter oppstart i ny jobb. Ett tiltak kan da være å inngå avtale om begrensninger i oppgaver i oppsigelsestiden.

### **Fiskeri- og kystdepartementet**

Departementet har tatt inn standardklausul om karantene/saksforbud i alle lederlønnskontraktene, og klausulene har vært godtatt av alle. Det er ikke tatt inn klausul for andre enn departementsråden og ekspedisjonssjefene. Departementet vurderer om det kan være aktuelt med klausul for andre medarbeidere i departementet enn de ovennevnte, og arbeider i 2012 med å inngå to nye arbeidskontrakter med klausul om karantene og saksforbud med to avdelingsdirektører i fagavdelingene i departementet. Dersom en overgang til stilling utenfor statsforvaltningen for en medarbei-

der som ikke har klausul synes å være problematisk, vil departementet ta dette opp med vedkommende medarbeider, og vil da styre vedkommende bort fra de oppgavene som er sensitive i forhold til overgangen. Fiskeri- og kystdepartementet har så langt ikke iverksatt karantene eller saksforbud for medarbeidere med klausul.

Departementet benytter standardklausulen for karantene og saksforbud, utgitt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, og departementets retningslinjer i forbindelse med fratreden er nedfelt i lederlønnskontraktene. Behovet for en klausul om karantene og saksforbud blir ikke rutinemessig vurdert ved tilsetting av nye medarbeidere. Fiskeri- og kystdepartementet ønsker å ha en god dialog med interesseorganisasjonene innenfor departementets myndighetsområde, og disse organisasjonene får også mye informasjon om departementets tenking og strategi.

Departementet har ikke registrert at innføringen av slike klausuler har hatt noen negativ virkning for rekrutteringen. Det har heller ikke kommet krav om kompensasjon for manglende konkurransedyktighet fra de som har fått klausuler i sine arbeidskontrakter.

### **Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet**

Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud. Klausul om karantene/saksforbud har i de senere år kun blitt brukt for departementsråden, ekspedisjonssjefene og sjef for kommunikasjonsenheten. I kommunikasjonsenheten har enhetens leder klausul. Departementet benytter standardklausulen.

Departementet har relativt begrenset erfaring med iverksetting av karantene/saksforbud, men det ble senest iverksatt da Statens personaldirektør Siri Røine aksepterte ny stilling i Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO) høsten 2011 som direktør for arbeidsliv og forhandlinger.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har noen sterkt etterspurte jurister innenfor konkurranserettens område. Når disse juristene aksepterer stillinger utenfor statsforvaltningen, for eksempel ved overgang til et forretningsadvokatfirma, blir de skjermet for visse sensitive sakstyper i oppsigelsesperioden. Departementet har ikke vurdert å begrense eller frata dem deres tilgang til det elektroniske arkivet.

Hvorvidt det vil være nødvendig å iverksette tiltak ved overganger som ikke utløser klausul om karantene og saksforbud blir vurdert fra sak til sak.

### Forsvarsdepartementet

I Forsvarsdepartementet har alle ledere med lederlønnskontrakt (departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjefer) klausul om karantene/ saksforbud. Et tilsvarende vilkår er tatt inn i tilsettingsavtalene for seksjons-sjefer med ansvar for anskaffelser og deres nøk-kelsaksbehandlere, samt seksjonssjef med relasjoner til tjenestemannsorganisasjonene og sentrale medarbeidere ved kommunikasjonsenheten. Forsvarsdepartementet har egne enheter for kampfly og gjenkjøp, og alle som arbeider i disse enhetene skal ha klausul i sine tilsettingsavtaler. Til sammen er det tale om ca. 55 stillinger i Forsvarsdepartementet som har vilkår om karantene/saksforbud. Når det gjelder informasjonsmedarbeidere, vurderes det konkret hvilke medarbeidere som vil ha behov for slik klausul.

Så langt er ingen klausul om karantene og saksforbud blitt utløst i Forsvarsdepartementet. Ved en eventuell utløsning av klausul vil departementet vurdere hvilke tiltak som kan være nødvendig overfor vedkommende, for eksempel å overføre ham eller henne til andre arbeidsoppgaver fra det tidspunkt arbeidsgiver blir kjent med at arbeidstakeren vil fratruke.

Behovet for klausul om karantene og saksforbud blir konkret vurdert ved tilsetting av den enkelte embets- og tjenestemann og tas med i stillingsutlysningen. Departementet benytter standardklausulen i veiledningen fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Karantene og saksforbud er omtalt i departementets personalpolitiske retningslinjer.

Det er fastsatt egne etiske retningslinjer for forsvarssektoren. Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren har etiske retningslinjer som bl.a. har bestemmelser om samhandling med tidligere ansatte som arbeider i virksomheter som selger varer og tjenester til Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud.

Det er utarbeidet et obligatorisk opplæringsprogram for forsvarssektoren med holdninger til etikk i tjenesten.

Sunne etiske grunnholdninger er et viktig element i etatsstyringen av sektoren.

### Helse- og omsorgsdepartementet

Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud. Behovet for klausul om karantene og saksforbud blir

rutinemessig vurdert i forhold til stillinger på ekspedisjonssjefnivå og enkelte stillinger som har nær tilknytning til politisk ledelse. Avgjørende momenter her vil være om stillingen vil gi kunnskap om departementets fremtidige prioriteringer og arbeid som det ikke er ønskelig at man tar med seg over i en stilling utenfor statlig sektor. Vilkår om karantene/saksforbud er tatt inn i lederlønnsavtalene for departementsråden, ekspedisjonssjefene og informasjonsdirektøren. Vurderingen for de øvrige informasjonsmedarbeiderne er at de ikke har en slik innsikt i departementets arbeid særlig langt fremover i tid, og at det derfor ikke har vært nødvendig med en karanteneklausul.

En fagdirektør er også gitt slik klausul med bakgrunn i stillingens innhold.

Departementet har bare hatt noen få saker hvor karantene/saksforbud har vært aktuelt, og departementet har tatt forholdsregler på linje med karanteneretningslinjene også i de sakene som ligger forut for introduksjonen av karantenerregelverket.

Årlig slutter under 10 % av departementets ansatte. Overganger er skjedd til bl.a. Legeforeningen og Norsk Sykepleierforbund. Det har vært utløst karantene og/eller saksforbud ved overgang til legemiddelindustrien og til rådgivningsfirma. Den utløsende faktor her var at det ikke var ønskelig at vedkommende skulle ha oppdatert kunnskap om departementets fremtidige planer og prioriteringer ved overgang til ny stilling utenfor forvaltningen. I forbindelse med utløst karantene/saksforbud har det vært gitt fritak, for eksempel ved overgang fra en ekspedisjonssjefstilling til stilling som direktør ved Oslo universitetssykehus.

Departementet har ingen eksempler på at medarbeidere slutter i departementet for å gå til for eksempel helseforetak eller legemiddelindustri, for så å rekrutteres tilbake til departementet. I kritiske situasjoner har imidlertid enkelte ansatte i departementet vært utlånt til helseforetak for en kortere periode. Det har vært noen overganger til forskningssektoren, men de som kommer tilbake går ikke tilbake til prosjekter som de tidligere hadde ansvar for.

Medarbeidere som melder fra om overgang, blir etter nærmere vurdering tatt ut av det elektroniske saksbehandlingsverktøyet og overført til andre likeverdige arbeidsoppgaver som det anses uproblematisk at vedkommende arbeider med i oppsigelsestiden. Arbeidstakeren vil bli koblet fra sin e-postkonto og vil ikke ha tilgang til departementets arkivsystem. Vedkommende vil ikke kunne delta i avdelings eller departementets møter, med mindre dette er møter knyttet til vedkommendes nye



arbeidsoppgaver. I et tilfelle ble vedkommende også flyttet ut av avdelingen. Bruk av hjemmekontor vil også kunne være hensiktsmessig.

Overføring til andre oppgaver gjøres bl.a. ved overgang til organisasjoner som finansieres av departementet. Departementsråden treffer avgjørelsen i samråd med avdelingslederne. Slike saker starter hos nærmeste leder, som så tar saken videre til sin avdelingsleder. Dette er prosedyrer som er kjent for de ansatte.

Hvorvidt det vil være nødvendig å iverksette tiltak ved overganger som ikke utløser klausul om karantene og saksforbud blir vurdert fra sak til sak.

Innføringen av karanteneklausul kan ikke sies å ha hatt en negativ innvirkning på rekrutteringen, men er kostbar for virksomheten i lønnsmessig forstand. Selve karantenetiden oppleves nok som positiv, men man er redd for å gjøre feil i denne tiden; delta i seminarer med den nye virksomheten og lignende.

#### **Justis- og beredskapsdepartementet**

Departementet har så godt som ingen erfaring med dette regelverket, men det er mange eksempler på at man går fra departementet til stillinger utenfor. Departementet har forholdsvis høy gjennomtrekk av personale, fra 11 til 17 % de siste årene, men mest på saksbehandlernivå, og en del går til stillinger som dommerfullmektig og advokat.

Departementet har per i dag ikke tatt inn klausul om karantene/saksforbud i lederlønnskontraktene, og har til nå heller ikke vurdert behovet for en klausul ved tilsetting av nye medarbeidere i andre stillingsgrupper. Behovet for slike klausuler er blitt aktualisert i forbindelse med innkjøp av nye redningshelikoptre og utbyggingen av Nødnett. De medarbeiderne som arbeidet med disse sakene, hadde ikke klausul i sine kontrakter, noe som departementet vil vurdere å rette opp ved tilsetting av nye medarbeidere. Departementet vil også vurdere behovet for å reforhandle allerede inngåtte kontrakter. Andre eksempler hvor en slik problemstilling kunne være aktuell er ikke kjent.

Når en medarbeider melder fra om at vedkommende vil gå over til en stilling som kan være problematisk, sett i forhold til vedkommendes arbeidsoppgaver i departementet, tas vedkommende ut av disse oppgavene, fortrinnsvis etter avtale, eventuelt på styringsrettslig grunnlag.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet**

De ledere som har lederlønnskontrakt, har ikke klausuler om karantene/saksforbud i sine kon-

trakter, og departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for bruk av karantene og saksforbud. Departementet har kun tatt inn slik klausul i én kontrakt, og det gjelder kommunikasjonsjefen. Bakgrunnen for dette er erfaringene fra en tidligere kommunikasjonsjef, som gikk over til stillingen som kommunikasjonsjef i et annet politisk parti enn regjeringspartiene. De øvrige kommunikasjonsmedarbeiderne er ikke vurdert i forhold til karantenerregelverket.

For kommunikasjonsjefen benytter departementet standardskjemaet som ligger ved veiledningen fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Behovet for slik klausul blir rutinemessig vurdert for ekspedisjonssjefer, kommunikasjonsjef og etatssjefer. Departementet gjør en grov sannsynlighetsvurdering av om det kan oppstå en situasjon som dekkes av regelverket om karantene og saksforbud, hvis vedkommende slutter i departementet.

Departementet anser ellers at ansvarsområdene er av en slik karakter at informasjonen kan brukes uten spesielle begrensninger.

#### **Kulturdepartementet**

Departementsråden, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjefene har klausul om karantene/saksforbud i sine lederlønnskontrakter, og kommunikasjonsjefen har også slik klausul i sin arbeidsavtale. Departementet benytter for øvrig standardklausulen som er gjengitt i veiledningen fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Departementet har hatt ett tilfelle hvor en ekspedisjonssjef gikk over til stillingen som generalsekretær i Norges Fotballforbund, og ble tatt ut av departementets datasystem og gitt fire måneders saksforbud angående europamesterskapet i fotball, der Fotballforbundet hadde søkt om offentlig støtte. Vedkommende arbeidet med andre oppgaver i disse månedene. Departementet har vurdert bruk av klausuler for ansatte i Medieavdelingen, men dette er ikke gjennomført.

Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud, og gjør ingen rutinemessig vurdering av behovet for klausul om karantene og saksforbud ved tilsetting av alle nye medarbeidere, kun for de på høyere nivå. Behovet vurderes på bakgrunn av ansvarsområde og saksfelt for den enkelte avdeling eller virksomhet som vedkommende er leder for, og hvorvidt dette har stor innvirkning eller betydning for privat næringsvirksomhet, frivillige

organisasjoner og selskaper hvor departementet representerer statlige eierinteresser.

Det har vært et mindre antall overganger fra departementet til organisasjoner på departementets arbeidsområde. Det vil kunne være mer aktuelt med overgang mellom underliggende virksomheter og organisasjonene. Det er ikke etablert egne varslingsrutiner ved overgang til organisasjonene. Her bygger departementet på de ansattes lojalitetsplikt.

Ved en overgang som utløser klausul om karantene og/eller saksforbud vil departementet vurdere endring av arbeidsoppgaver, kontorplasing og på annen måte begrense tilgangen til informasjon om den eller de konkrete saker som har stor økonomisk betydning for vedkommendes nye arbeidsgiver.

Departementet kan ikke se at innføringen av klausul om karantene/saksforbud har hatt negative virkninger, hverken i forhold til nyrekruttering eller dem som allerede var ansatt på det tidspunktet.

### **Kunnskapsdepartementet**

Klausul om karantene/saksforbud er tatt inn i alle lederlønnskontrakter (departementsråden og ekspedisjonssjefene), men har faktisk ikke resultert i karantene eller saksforbud for noen leder. Slike klausuler blir ikke benyttet i andre tilsetningsavtaler. Etter at klausulene ble tatt i bruk, har tre ekspedisjonssjefer og én assisterende departementsråd gått ut av sine embeter. Tre av disse gikk over til andre statsstillinger.

### **Landbruks- og matdepartementet**

Departementsråden og ekspedisjonssjefene i departementet har lederlønnskontrakt med klausul om karantene/saksforbud, men det er ikke inntatt klausul i arbeidsavtalene for departementets informasjonsmedarbeidere. Klausul er også inntatt i arbeidsavtalene for direktørene i seks av departementets underliggende virksomheter (se 9.2.3.3). Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud. Behovet for klausul blir rutinemessig vurdert ved tilsetting av medarbeidere i stillinger som i dag har en slik klausul. Det vektlegges i hvilken grad vedkommende stilling medfører innsikt i departementets og underliggende virksomheters strategier og planer, herunder planer for politikk eller regelutforming.

En ekspedisjonssjef med karanteneklausul har gått over til lederstilling i Næringslivets Hoved-

organisasjon, avdelingen for Mat og Bio. Han hadde ingen direkte tilknytning til matvare- og bio-oppgavene i departementet ut over at han som ekspedisjonssjef var medlem av lederkollegiet i departementet. Vedkommende begynte raskt i sin nye stilling og ble tatt ut av sine ordinære arbeidsoppgaver noen uker før fratreden.

Ved vurderingen av om karantene/saksforbud skulle ilegges i denne saken, opplyser departementet at de avgjørende momentene var overgang til en topplederstilling i en privat virksomhet som kunne ha nytte av strategisk informasjon om departementets virksomhet. Departementet opplyser at det ved utløsning av karanteneklausul er gitt fritak for karantene og saksforbud. Fritaket var begrunnet gjennom de restriksjoner som ble lagt på vedkommende i oppsigelsestiden.

Ved overgang til virksomheter utenfor forvaltningen skiller ikke departementet mellom overgang til næringsorganisasjoner og interesseorganisasjoner. Departementet har utarbeidet egne retningslinjer for ansattes overgang til stilling eller oppdrag utenfor staten. Retningslinjene er utarbeidet etter drøftinger med tjenestemannsorganisasjonene og tar særlig sikte på omlegging av arbeidsoppgavene og omplassering i oppsigelsestiden. Ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen gjør departementet i praksis en avtale med vedkommende medarbeider om hvordan han/hun skal forholde seg i forbindelse med overgangen.

Landbruks- og matdepartementet vil ikke se bort fra at innføringen av klausuler kan hindre departementet i å rekruttere nødvendig kompetanse.

### **Miljøverndepartementet**

Departementet har så langt ikke sett behovet for å benytte klausul om karantene/saksforbud for noen av stillingene i departementet eller i underliggende virksomheter, og har derfor ingen arbeidsavtaler med slike vilkår. Dagens retningslinjer har derfor ikke vært brukt i konkrete tilfeller. I utgangspunktet mener departementet at de behov som kan tale for en klausul, også kan ivaretas ved tiltak i oppsigelsestiden på styringsrettslig grunnlag. En annen årsak til en begrenset eller restriktiv bruk av karanteneklausuler mener departementet er de vansker det kan skape for rekrutteringen. Departementet er interessert i å finne den best kvalifiserte personen til stilling basert på et bredt søkergrunnlag. Etter departementets oppfatning er dagens retningslinjer omstendelige, og den innledende teksten gir sig-

naler om at retningslinjene ikke skal brukes i særlig grad.

Departementet er av den oppfatning at for eksempel departementsrådstillingen ikke mottar informasjon som skulle gjøre det nødvendig med en karanteneklausul, og har derfor ikke lagt karantene/ saksforbud til denne stillingen.

Departementet ser at det likevel kan oppstå situasjoner som kan bli vanskelige. Særlig kan dette gjelde underliggende virksomheter, og dette er noe departementet vil overveie, se nærmere 9.2.3.3.

Klausul om karantene/saksforbud skal forhindre at en ansatt tar med seg informasjon og tenkemåter til bruk i en senere jobb. Det vil også være mulighet for at det blir tilrettelagt for en senere jobb mens man fremdeles er ansatt i departementet. Skjer dette forut for en oppsigelse, anser departementet at dette blir et spørsmål om habilitet. I oppsigelsestiden vil arbeidsgivers styringsrett kunne benyttes for å hindre dette, for eksempel gjennom omplassering.

### **Nærings- og handelsdepartementet**

Etter en gjennomgang i departementet i 2005, da karantene regelverkene ble innført, ble konklusjonen at kun to stillinger i departementet skulle ha klausul om karantene/saksforbud: departementsråden og ekspedisjonssjefen i Eierskapsavdelingen.

Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud, da man har ansett Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets retningslinjer som tilstrekkelige.

I perioden etter 2005 er det kun to personer som har sluttet, en departementsråd (som gikk over til EFTAs overvåkningsorgan, ESA ) og den tidligere direktør i Patentstyret, se 9.2.3.3.

Det har så langt ikke vært grunnlag for å overveie tiltak ved andre overganger som ikke har utløst karantene eller saksforbud. Aktuelle tiltak vil bl.a. kunne være endring av arbeidsoppgaver og begrenning av tilgang til informasjon.

Lederen for Eierskapsavdelingen er altså den eneste ekspedisjonssjefen i departementet med klausul i sin lederkontrakt. Avdelingen er inndelt i tre nivåer, og det er i alt 22 selskaper som sorterer under avdelingen. Det enkelte nivå har kun ansvaret for et begrenset antall selskaper, som de ansatte der kan få kunnskaper om. Det er en lukket form for informasjonsutveksling, og avdelingen forsøker til daglig å praktisere et «need to know prinsipp», slik at den enkelte medarbeider ikke sitter inne med opplysninger om selskaper

som han eller hun ikke skal ha ansvar for. På denne måten pulveriseres mye av informasjonen. På denne bakgrunn er det ikke tatt inn klausuler for andre medarbeidere enn ekspedisjonssjefen, men man baserer seg på de alminnelige regler om taushetsplikt og lojalitetsplikt.

Alle nivåer i Eierskapsavdelingen har systematisk kontakt med de virksomhetene som avdelingen forvalter eierskapet til. Det skjer hvert kvartal i form av utveksling av fakta og tall. I denne utvekslingen deltar nivå to og tre i avdelingen.

Departementet er opptatt av at man ikke lager strengere vilkår for overgang til næringslivet enn nødvendig, men det kan være behov for interne regler om dette.

Etter dagens praktisering kan ansatte som har vært med på forvaltningen av et selskap, gå direkte over til selskapet uten noen form for reaksjon fra departementet, men til nå har departementet ikke hatt noen slike saker.

### **Olje- og energidepartementet**

Olje- og energidepartementet har en stor kontaktflate mot industri og næringsinteresser og legger vekt på en god rolleforståelse i forhold til industrien. Departementet anser det viktig at de ansatte utvikler forståelse for og kunnskap om industriens behov, og nyansatte blir orientert om dette.

Departementet legger videre vekt på at overganger mellom statlig og privat sektor er viktig og er opptatt av ikke å gjøre det for vanskelig å skifte fra offentlig til privat stilling, og eventuelt tilbake til offentlig sektor. Forvaltningserfaring og kunnskap om den politiske prosessen har også betydning for mange som arbeider i privat sektor, og bør komme mange til gode.

Departementet har innført klausul om karantene/saksforbud for alle som er ansatt på lederlønnskontrakt (departementsråd og ekspedisjonssjefer med avdelingsansvar), enten ved tilsetting eller ved reforhandling av lederlønnsavtalen. Ved nytilsetting av leder på lederlønnskontrakt vil behovet for klausul rutinemessig bli vurdert. Departementet vurderer at det for andre stillingskategorier ikke er behov for karantenebestemmelser. Behovet for saksforbud vurderes i hvert enkelt tilfelle, uavhengig av stillingskategori. Informasjonsmedarbeidernes behov for klausul om karantene og saksforbud blir vurdert på linje med øvrige ansatte.

Departementet benytter standardformuleringen fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets veiledning.

For de ansatte benytter departementet oppsigelsesperioden til, om nødvendig, å sette

arbeidstakerne over til andre arbeidsoppgaver. Endret fysisk plassering og avgrensning av tilgang til informasjonsflyt blir også vurdert. Det følger etter departementets mening av arbeidsgivers styringsrett at man kan endre arbeidsoppgaver i oppsigelsestiden, og tre måneders oppsigelsestid er normalt tilstrekkelig for dette formålet, også for ledere uten karanteneklausul. Den kunnskapen man tilegner seg, er først og fremst hvordan systemet fungerer. Etter tre til seks måneder vil kunnskap om konkrete forhold ikke lenger være «ferskvarer», og har man vært med i en konsjunksjonsrunde, vil den kunnskapen ikke lenger være sensitiv når runden er ferdig. Uansett gjelder taushetsplikten også på dette området.

Departementet forsøker å komme i en dialog om dette med de ansatte som har sagt opp sin stilling. Det blir understreket i brev til den ansatte at vedkommende har taushetsplikt også under eventuell permisjon og etter at de har sluttet, og hvor viktig det er at de opptre ryddig.

### Samferdselsdepartementet

Departementet har ikke utarbeidet egne, interne retningslinjer for karantene og saksforbud. Forhold som det blir lagt vekt på ved vurderingen av om en stilling skal ha klausul om karantene og saksforbud, er bl.a. behov for beskyttelse av sensitiv informasjon, beskyttelse av andre virksomheters forretningshemmeligheter og beskyttelse av allmenhetens tillit til forvaltningen m.m. Det ble vurdert slik at dette i hovedsak ville være relevante kriterier for topplederne i departementet (departementsråd og ekspedisjonssjefer), enkelte seksjonsledere og eventuelt et mindre antall fagmedarbeidere.

Departementet benytter standardklausulen i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veiledning om karantene og saksforbud.

Alle som har lederlønnskontrakt i departementet, dvs. departementsråd og fem ekspedisjonssjefer, har klausul om karantene/saksforbud i sine kontrakter. I tillegg har tre avdelingsdirektører og informasjonssjefen slik klausul som tillegg til sine arbeidskontrakter. For de stillinger som ligger under ekspedisjonssjef vurderes det i hvert enkelt tilfelle om en klausul bør inntas.

I tiden etter at karantenerregelverket ble innført har en av lederne i departementet med klausul gått over i annen stilling internt, hvor det også inngår klausul om karantene/saksforbud.

Bestemmelsene i klausulen har dermed ikke kommet til anvendelse.

Ved en overgang til stilling utenfor statsforvaltningen som oppfattes som problematisk, men

uten at den utløser karantene eller saksforbud, vil departementet overføre arbeidstakeren til andre oppgaver i oppsigelsestiden.

### Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har innført vilkår om karantene eller saksforbud i lederlønnskontraktene til utenriksråd, assisterende utenriksråd og ekspedisjonssjefer. Departementets erfaring med karantene knytter seg hovedsakelig til overganger fra politisk stilling til departementsstilling, jf. 8.2.

Departementet har vurdert om det skal innføres klausuler om karantene/saksforbud for dem som er ansvarlige for store innkjøp og anskaffelser. Dette vurderes også for stasjonssjefer på lederlønnskontrakt. Departementet har så langt ikke innført denne type klausuler for noen slike stillinger. Praksis med karantene og saksforbud i lederlønnskontraktene hjemme ble innført etter en revurdering av eget regelverk i forhold til retningslinjene fra 2005.

Departementet har flere eksempler på overgang til organisasjoner som mottar tilskudd eller arbeider på bistandsfeltet. Hovedvekten av overganger ligger på saksbehandlernivå og gjelder overgang til frivillige organisasjoner eller til stilling som dommerfullmektig for juristene. I forhold til spredning av tenking og strategier er Utenriksdepartementet opptatt av å legge til rette for overganger mellom departementet og samfunnet for øvrig. Departementet baserer seg for øvrig på ansattes lojalitetsplikt og bestemmelser om taushetsplikt, forvaltningslovens habilitetsregler, etiske retningslinjer for statstjenesten mv.

### 9.2.3 Praksis i statsforvaltningen for øvrig

#### 9.2.3.1 Innledning

I foregående punkt har *utvalget* gjennomgått praktiseringen av reglene om karantene og saksforbud i departementene. I dette kapitlet vil *utvalget* gi en oppsummering av hvordan en del statlige virksomheter har praktisert disse reglene. *Utvalget* har ikke gjort undersøkelser i et stort antall statlige virksomheter, men har søkt å velge ut virksomheter som, hver på sin måte, kan gi en pekepinn om problemstillinger og utfordringer de blir stilt overfor i møte med virksomheter og bransjer som de har særlig kontakt med eller er satt til å kontrollere.

På oppdrag for *utvalget* har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført en elektro-

nisk spørreundersøkelse (Questback), for bl.a. å kartlegge om, og i tilfelle hvordan, underliggende virksomheter har praktisert karantenerregelverket. Svarene fra disse virksomhetene ligger til grunn for fremstillingen under dette punktet. For virksomhetenes øverste leder bygger fremstillingen på opplysninger fra vedkommende departement.

### 9.2.3.2 Generelt

Resultatene fra undersøkelsen viser at det er til dels stor variasjon mellom de underliggende virksomhetene, både når det gjelder kjennskap til karantenerregelverket og i hvilken grad de innretter seg etter det og praktiserer det. Gjennomgående viser det seg at regelverket stort sett er kjent. Av 33 spurte virksomheter svarer 29 at karantenereglene er kjent i virksomheten, men det er altså 12 % av virksomhetene som opplyser at de ikke kjenner et regelverk som har vært virksomt siden 2005.

Av de virksomhetene som er med i undersøkelsen opplyser 12 at de har tatt inn klausul om karantene og saksforbud i sine arbeidskontrakter, dvs. ca. 36 % av virksomhetene. Av disse opplyser seks virksomheter at de har slik klausul bare i kontrakten for øverste leder, dvs. for ca. 18 % av virksomhetene. Dette gjelder direktørene for Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), Petroleumsstilsynet, Statens pensjonskasse, Luftfartstilsynet og Statens vegvesen.

### 9.2.3.3 Enkelte virksomheters praksis

Under *Arbeidsdepartementet* har alle etatsledere klausul om karantene og saksforbud i sine lederlønnskontrakter. Det gjelder direktørene for Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Arbeidsretten, Arbeidstilsynet, Pensjonstrygden for sjømenn, Petroleumsstilsynet, Riksmekleren, Statens arbeidsmiljøinstitutt og Statens pensjonskasse. Direktøren for Trygderetten har ikke lederlønnskontrakt.

Ingen virksomheter under *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* er med i undersøkelsen. Departementet har opplyst at direktørene i to av deres underliggende virksomheter (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) har fått klausul om karantene og saksforbud i sin kontrakt. Også Barneombudet og Forbrukerombudet har slik klausul i sine kontrakter.

Under *Finansdepartementet* har direktørene for følgende underliggende etater lederlønnskon-

trakter, hvor det er inntatt klausul om karantene og saksforbud: Direktoratet for økonomistyring, Finanstilsynet, Folketrygdfondet, Skatteetaten, Statens Innkrevningsentral, Statens pensjonsfond utland, Statistisk sentralbyrå og Toll- og avgiftsetaten.

Under *Fiskeri- og kystdepartementet* er det tre etatsdirektører som har klausul om karantene og saksforbud i sine kontrakter: det gjelder fiskeridirektøren, direktøren for Kystverket og direktøren for Havforskningsinstituttet i Bergen.

Av virksomheter under *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* opplyser *Statsbygg* at de har utarbeidet utfyllende interne retningslinjer for karantene og saksforbud og har inntatt klausul i nye arbeidskontrakter for ledere, uten at opplysningene er nærmere spesifisert, men ingen er ilagt karantene eller saksforbud.

I vurderingen av hvilke stillinger eller personer som bør omfattes av karantenebestemmelsene, legger *Statsbygg* følgende kriterier til grunn:

- Stillinger med innsikt i strategier og planer, som vil være av verdi for andre virksomheter (hensynet til å beskytte intern informasjon)
- Stillinger som har tilgang til sensitiv informasjon om andre virksomheter som vil være av verdi (hensynet til beskyttelse av andre virksomheters forretningshemmeligheter)
- Stillinger som innebærer forhandlinger, rådgivning eller avgjørelsesmyndighet i saker av vesentlig økonomisk betydning for andre virksomheter (hensynet til beskyttelse av allmennhetens tillit).

På denne bakgrunn blir virksomhetsdirektører og andre som sitter nær toppledelsen og som allerede har et ansettelsesforhold i *Statsbygg*, vurdert i forhold til å avtalefeste en klausul om karantene i ettertid. Andre stillinger som kan falle inn under karantenebestemmelsene må vurderes konkret og ut fra stillingens strategiske nivå. Disse innstilles av de respektive virksomhetsdirektører. Ingen er så langt ilagt karantene eller saksforbud.

Under *Forsvarsdepartementet* opplyser *forsvaret* at alle lederstillinger i underliggende virksomheter har klausul i sine kontrakter. Det gjelder forsvarssjefen, direktøren for Nasjonal sikkerhetsmyndighet, direktøren for Forsvarets Forskningsinstitutt, direktøren for Forsvarsbygg og ledere innen logistikk. Alt i alt utgjør dette ca. 50 ledere i Forsvarets system som har klausul om karantene/saksforbud. Vilkår og forbehold tas inn i alle tildelingsbrev.

Virksomheter under *Helse- og omsorgsdepartementet* er ikke med i undersøkelsen, men departe-

mentet opplyser at fem av deres eksterne ledere har klausul om karantene og saksforbud i sine lederkontrakter. Det dreier seg om lederne i Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens legemiddelverk, Statens Strålevern og Statens helsetilsyn.

For virksomheter under *Justis- og beredskapsdepartementet* opplyser departementet følgende:

*Politi- og lensmannsetaten* er kjent med retningslinjene om karantene og saksforbud. Så langt etaten kjenner til det, er praktisering av karantene regler ved overgang til annen stilling ikke en problemstilling som har kommet opp i etaten. Det er nær kontakt mellom Politidirektoratet og politidistrikt og særorgan på rekrutterings- og tilsettingsområdet, og det har ikke vært henvendelser knyttet til denne problemstillingen.

*Politiets sikkerhetstjeneste* har ikke utarbeidet egne karantenebestemmelser for sine ansatte. Det opplyses imidlertid at man i forslag til nytt personalreglement har lagt inn at arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om karantene og saksforbud dersom det settes vilkår om at tjenestemannen kan ilegges slike begrensninger ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Ordlyden i forslaget er: «PST kan, i særlige tilfeller, bestemme at ansatte som får tilbud om ny stilling blir pålagt karantene og/eller saksforbud, jf. Pm nr. 1/2005.»

*Riksadvokaten* opplyser at det ved permisjoner fra statsadvokatembeter for å arbeide som straffettsadvokat har vært tradisjon for å ta med et vilkår om at man ikke kan være forsvarer i saker som har tilknytning til det embete hvor vedkommende har sin faste stilling. Riksadvokaten opplyser at organisasjonenes representanter er enige i at denne praksis bør fortsette. Riksadvokaten opplyser at han vil søke informasjon om domstolenes karantenepraksis for behandling av straffesaker hvor statsadvokater enten utnevnes eller konstitueres som dommere.

*Generaladvokaten* opplyser følgende: Med unntak av sikkerhetsgraderte opplysninger, som krigsadvokaten vil være forpliktet til å bevare taushet om etter fratreden, er det vanskelig å se at de kunnskaper som er ervervet om militære forhold eller om forholdene ved embetet kan representere noe problem ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen. Det kan imidlertid være problematisk om en krigsadvokat kort tid etter fratreden opptre som forsvarer i en militær straffesak.

Det er Generaladvokatens vurdering at risikoen for at tidligere ansatte skal komme i en situasjon som vil utløse et eventuelt saksforbud, er

liten. Generaladvokaten ser ikke er behov for noen generell karanteneklausul i arbeidsavtalene, men mener det kan være nyttig å legge inn en mer spesifikk klausul om saksforbud som retter seg mot å opptre som forsvarer eller rådgiver for en som er tiltalt, siktet eller mistenkt i en militær straffesak før det er gått ett år siden fratreden fra stilling i Den militære påtalemyndighet.

*Politiets data- og materieltjeneste* opplyser at de ikke bruker karantenebestemmelser i sine arbeidsavtaler. I forkant av tilsettinger innhentes informasjon for å kartlegge om søkere kan komme i situasjoner der de vil være inhabile. Virksomheten har informasjonssamtale om sikkerhet med alle nyansatte, og disse må undertegne skjema om taushetsplikt. Taushetsplikten som tidligere medarbeidere har underskrevet på gjelder også etter at de har sluttet i virksomheten.

Politiets taushetsplikt er hjemlet i lov og instruks.<sup>7</sup> Tjenestemennene i politi- og lensmannsetaten og Politiets sikkerhetstjeneste underskriver taushetserklæring.

Politidirektoratet har utarbeidet en etikkveileder for politi- og lensmannsetaten. Den er ment å være et hjelpemiddel for det enkelte politidistrikt og særorgan i utførelsen av arbeidet, og til debatt og konkret arbeid med emnet yrkesetikk. Veilederen er generell i formen og er et nyttig hjelpemiddel innenfor personalutvikling og lederopplæring, men går ikke nærmere inn på overgang fra stillinger i politiet.

*Direktoratet for nødkommunikasjon* benytter ikke noen karanteneordninger i dag. Det er derfor ikke innarbeidet noen klausuler om karantene ved overgang til annen stilling i arbeidsavtalene. Alle som tiltrer stilling i direktoratet må imidlertid signere taushetserklæring som gjelder også etter fratredelse. Direktoratet opplyser videre at de ikke har karantenebestemmelser i sine konsulentavtaler. Direktoratet har likevel habilitetskrav som innebærer at konsulentene ikke kan ta oppdrag for direktoratets leverandører/ kunder samtidig med oppdrag for direktoratet, dersom dette medfører spørsmål om direktoratets eller konsulentenes habilitet.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet* har ikke en karanteneordning ved avslutning av arbeidsforholdet i direktoratet og ved overgang til ny stilling

<sup>7</sup> Blant annet forvaltningsloven §§ 13 - 13 f, politiinstruksen § 5-5, påtaleinstruksen kap. 3, instruks for PST § 19, politiloven § 24, straffeprosessloven §§ 61 a - 61 e og strafferegistreringsloven § 8. Straffeloven § 121 setter straff for brudd på taushetsplikt som følger av tjeneste eller arbeid for staten eller kommunen. Det er også egne regler om straff i sikkerhetsloven § 31.

i annen virksomhet. Ansatte i direktoratet signerer ved tilsetningen en taushetserklæring, som også gjelder etter avsluttet arbeidsforhold.

*Helikopterprosjektet, direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet / Rednings- og beredskapsavdelingen* opplyser at ingen av departementets ansatte i helikopteranskaffelsesprosjektet har noen form for karantene. Det samme synes å være tilfelle for de prosjektdeltakerne som kommer fra Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Prosjektet er også besatt med en del innleide konsulenter. Disse har to års karantene som er innbakt i konsulentavtalen. Justis- og beredskapsdepartementet har undertegnet med de enkelte konsultentselskap.

*Økokrim* har utarbeidet utfyllende interne retningslinjer om karantene og saksforbud og innarbeider klausul i nye arbeidskontrakter for alle medarbeidere. Det innarbeides også klausul ved reforhandling av eksisterende arbeidskontrakter. Det er ikke ilagt karantene eller saksforbud for noen medarbeidere.

For virksomheter under *Kommunal- og regionaldepartementet* har spørsmålet om klausul om karantene og saksforbud vært diskutert for etatsleder for Direktoratet for byggkvalitet, men konklusjonen ble at det ikke anses nødvendig med klausul.

For virksomheter under *Kulturdepartementet* blir slik klausul vurdert når departementet tilsetter øverste leder for sine underliggende virksomheter, ut fra den enkelte virksomhets ansvarsområde og saksfelt.

*Norsk filminstitutt* har en praksis som skiller seg ut fra andre undersøkte virksomheter. Instituttet har utarbeidet utfyllende interne retningslinjer, og klausul blir inntatt i nye arbeidskontrakter for ledere og nøkkelstillinger, dvs. stillinger som arbeider direkte med tilskuddstildeling. Klausul om karantene og saksforbud blir tatt inn ved reforhandling av eksisterende arbeidskontrakter.

Det er i alt syv personer som er ilagt karantene og saksforbud, ledere og nøkkelpersoner – alle med innstillende myndighet for produksjonstilskudd. Kandidatene til disse stillingene må i hovedsak ha erfaring fra bransjen, samtidig som stillingene er besatt på åremål. Siktemålet er å sikre habilitet i vurderingene, og at man ikke skal ha fordeler av intern kunnskap når man etter avsluttet åremål blir ekstern søker til de samme midlene. Dette er en praksis som er etablert og kjent i bransjen, og som etter Filminstituttets vurdering fungerer godt.

I virksomheter under *Landbruks- og matdepartementet* har direktørene for seks av de underliggende virksomhetene klausul om karantene og saksforbud i sine kontrakter. Dette gjelder direktørene for Bioforsk, Mattilsynet, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for skog og landskap, Statens landbruksforvaltning og Veterinærinstituttet. Statens landbruksforvaltning opplyser at de ikke har utarbeidet egne retningslinjer for karantene og saksforbud, men har tatt inn klausul i nye arbeidskontrakter for nøkkelstillinger og ved reforhandling av eksisterende arbeidskontrakter for nøkkelstillinger. Det opplyses at kun én person er ilagt karantene og saksforbud i virksomheten. Hovedbegrunnelsen for å ilegge karantene og saksforbud er å beskytte intern informasjon og allmenhetens tillit til forvaltningen.

I virksomheter under *Miljøverndepartementet* kan en overgang fra Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), avhengig av stillingsnivå, være problematisk. Ved en fremtidig ansettelse i direktørstillingen vil det bli vurdert om det skal tas inn en klausul i lederkontrakten om karantene og saksforbud. Etter departementets syn vil en overgang til eksempelvis Naturvernforbundet kunne skje uten begrensning. Det vil heller ikke være problemer ved eventuell overgang fra Direktoratet for naturforvaltning til akvakulturbransjen.

I virksomheter under *Nærings- og handelsdepartementet* har direktøren for Patentstyret hatt en klausul om saksforbud i ett år når det gjelder saker behandlet i Patentstyrets 2. avdeling i hans direktørtid. Denne funksjonen er nå bortfalt og ny direktør for Patentstyret er ikke omfattet av regelverket om karantene og saksforbud. Overgangen fra direktør i Patentstyret til et advokatfirma utløste klausulen om saksforbud, da departementet vurderte det slik at vedkommende i advokatfirmaet kunne komme i kontakt med saker som var dekket av klausulen.

I virksomheter under *Olje- og energidepartementet* er det tatt inn klausul om karantene og saksforbud i arbeidsavtalene for direktørene i Oljedirektoratet og Vassdrags- og energidirektoratet.

I virksomheter under *Samferdselsdepartementet* har *Statens vegvesen* ikke utarbeidet egne retningslinjer. Klausul om karantene og saksforbud er innarbeidet i nye arbeidskontrakter for ledere. Det er også innarbeidet slik klausul ved revisjon av eksisterende arbeidskontrakter for ledere i virksomheten, og det er her kun snakk om toppledelsen. Det er ingen som er ilagt karantene og saksforbud.

*Luftfartstilsynet* har ikke utarbeidet egne retningslinjer, men luftfartsdirektøren har klausul i arbeidskontrakten, og det blir innarbeidet klausul ved reforhandling av eksisterende arbeidskontrakter. Virksomheten har så langt ingen erfaring med at karantene eller saksforbud er ilagt.

#### 9.2.3.4 Oppsummering

De fleste av virksomhetene i spørreskjemaundersøkelsen opplyser å ha kjennskap til regelverket om karantene og saksforbud. Men det er få av dem – bare tre – som har utarbeidet utfyllende interne retningslinjer.

Hverken Skatteetaten, Finanstilsynet eller Toll- og avgiftsetaten benytter seg av muligheten etter retningslinjene til å legge restriksjoner på problematiske overganger. Forklaringen som blir gitt, er at man anser det som lite aktuelt å benytte slike klausul. Heller ikke Fiskeridirektoratet, Kystverket, Datatilsynet eller Konkurransetilsynet benytter slike klausuler, og heller ikke her ser man behovet for benytte denne adgangen. Det samme gjelder for Husbanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Statens lånekasse for utdanning, Mattilsynet og Reindriftsforvaltningen. Direktoratet for Naturforvaltning, Klima- og forurensningstilsynet, Patentstyret, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet, Jernbaneverket, Post- og teletilsynet, Statens jernbanetilsyn eller Statens havarivernkommisjon for transport finner heller ikke grunn til å benytte slike klausuler i noen av sine tilsetningsavtaler.

I noen etater har trolig konkrete forhold skapt større oppmerksomhet om mulige problemer ved overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Et eksempel er Forsvaret, hvor bl.a. store innkjøp av forsvarsmateriell har ført til at Forsvaret har utarbeidet Anskaffelsesregelverket for Forsvaret (ARF) fra 2004 og etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren fra april 2007, senest revidert i 2011.

Norsk filminstitutt er også en interessant virksomhet i dette perspektivet. Ikke bare lederne, men også de rådgivere og andre saksbehandlere som arbeider direkte med tilskudd til filmbransjen, får detaljkunnskap om det norske filmmiljøet og produksjonsplaner, samtidig som søkerne til disse stillingene i hovedsak må ha erfaring fra bransjen. Dette er kjent og akseptert bransjen, og klausuler om karantene og saksforbud anses nødvendig og akseptert for å opprettholde habilitet og tillit i bransjen.

## 9.3 Utvalgets vurdering av praksis og retningslinjene

---

### 9.3.1 Forskjeller i praktiseringen

På bakgrunn av redegjørelsene under 9.2 kan *utvalget* uten videre konstatere at praktiseringen av retningslinjene varierer. Regelverket later til å være overraskende lite kjent.

For det første er det betydelige variasjoner i praktiseringen mellom *departementene*. Vår kontakt med departementene har vist klare forskjeller i hvilken oppmerksomhet retningslinjene har fått i ulike departementer. Forskjellene i praktiseringen viser seg først og fremst ved at det varierer i hvilken grad det ved tilsetning – eller ved senere reforhandling om lederlønsavtaler – er fastsatt karantene eller saksforbud ved senere overgang til stilling eller virksomhet utenfor statsforvaltningen. Der det er fastsatt, varierer det også hvilke stillinger det gjelder. For departementer som har innført slike klausuler, er det vanligste at det gjelder for alle dem som er på lederlønsavtale – typisk departementsråden og ekspedisjons-sjefene, og at klausulen svarer til den standardklausul som Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har angitt i sitt hefte om retningslinjene. Når det gjelder spørsmålet om å gi helt eller delvis fritak for karantene eller saksforbud ved en aktuell overgang, er antallet overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen så begrenset at det er vanskelig å tale om noen bestemt praksis eller variasjoner i den.

Et hovedspørsmål er om de forskjeller som kan konstateres, er rasjonelle sett i lys av de hensyn som ligger bak regelverket. Det er forskjeller i ansvarsområdene, arbeidsoppgaver og kontaktflater som de forskjellige departementene har, og det kan også være ulikheter mellom forskjellige stillinger på samme nivå. Spørsmålet er om dette kan tilsi forskjeller mellom departementene.

*Utvalget* har for sin del konstatert at bevissheten og oppmerksomheten om regelverket er svært forskjellig mellom departementene. Det er stor forskjell når det gjelder departementenes oppfatning om behovet og begrunnelsen for å bruke karantene (ventetid) eller saksforbud for å beskytte opplysninger og bevare tilliten til forvaltningen. Flere departementer ga i møte med *utvalget* uttrykk for at de nå ville vurdere spørsmålet om karanteneklausul nærmere. Det ser ut til at *utvalgets* arbeid og kontakt med de enkelte departementene noen ganger har virket som en vekker.



På denne bakgrunn finner *utvalget* det usannsynlig at alle forskjellene bunner i klare overveielser fra det enkelte departements side. Manglende eller begrenset oppmerksomhet kan likevel henge sammen med at det aktuelle arbeidsområdet i mindre grad aktualiserer slike overganger som retningslinjene har for øye, enn arbeidsområdet til et annet departement hvor retningslinjene har fått større oppmerksomhet. *Utvalget* finner det også klart at enkelte departementer har lagt større vekt enn andre f.eks. på å unngå negative følger for rekrutteringen, og dermed vært mer tilbakeholdende med å innta vilkår om karantene eller saksforbud i en tilsetningsavtale. *Utvalget* finner det likevel klart at dette ikke er tilstrekkelig til å forklare eller begrunne alle forskjellene.

Etter *utvalgets* mening er det uheldig med slike tilfeldige variasjoner mellom departementene som ikke lar seg begrunne – enten dette skyldes manglende overveielser i et departement eller ulike overveielser i forskjellige departementer.

Det kan være flere årsaker til forskjellene. Retningslinjene lar det være opp til hvert enkelt departement å treffe avgjørelsen om å ta inn i tilsetningsavtalen et vilkår om karantene eller saksforbud – ut fra en vurdering av den konkrete stillingen på et tidspunkt som er lenge før overgangen blir aktuell. Det kan spørres om Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, som retningslinjene administrativt hører under, kunne ha gjort mer for å sikre en (mer) enhetlig praktisering av retningslinjene. Det kan også spørres om de faste møtene mellom departementsrådene i alle departementer kunne ha vært utnyttet mer til å sikre oppmerksomhet om retningslinjene og til å drøfte en mer enhetlig gjennomføring av dem.

*Utvalget* tilrår at det treffes tiltak for å sikre større bevissthet om regelverket og en mer enhetlig praktisering av det. Disse tiltakene kan etter *utvalgets* mening forankres hos departementsrådene i fellesskap, selv om Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet forutsettes å være administrativt ansvarlig for regelverket også i fremtiden. Det bør sikres en årlig rapport fra hvert enkelt departement til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, som så kan legge frem en samlet rapport for departementsrådene i fellesskap. Hva slags tiltak som ellers bør treffes, må ses i sammenheng med hvilke regler som skal gjelde i fremtiden.

Også for *underliggende etater* er det variasjoner. For en del direktoratsledere er det tatt inn i tilsetningsvedtaket et vilkår om karantene eller saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Om det er gjort, avhenger til dels

av hvilket departement direktoratet hører under i tilsetningsvedtaket. Det varierer også mye om departementene har tatt opp bruk av retningslinjene med sine underordnede forvaltningsorganer ved instruks overfor dem, i styringsdialogen eller på annen måte.

Hovedmønsteret er ellers at underliggende etater i liten grad har brukt retningslinjene til å ta inn i tilsetningsavtalen et vilkår om karantene eller saksforbud ved eventuell overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. *Utvalgets* klare inntrykk er at de fleste underliggende etater ikke på egen hånd har gitt retningslinjene stor oppmerksomhet, men det må her tilføyes at *utvalget* ikke har hatt direkte kontakt med de enkelte underliggende forvaltningsorganer på samme måte som med departementene.

Det er altså få underliggende etater som har utnyttet muligheten til å ta inn en klausul eller et vilkår i tilsetningsavtaler og tilsetningsvedtak, eller truffet andre tiltak med sikte på problematiske overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen. Av de mange som ikke har brukt retningslinjene, kan som eksempler nevnes Finanstilsynet, Oljedirektoratet, Konkurransetilsynet og Reindriftsforvaltningen. I spørreundersøkelsen har virksomhetene gjennomgående svart at det ikke har vært aktuelt eller behov for å ta med en slik klausul. *Utvalget* ser ikke bort fra at det også kan henge sammen med at tjenestemenn i etatene rekrutteres fra et begrenset fagmiljø der det også kan være tradisjon for å veksle mellom tilsetting i offentlig og privat sektor. For øvrig finner *utvalget* det sannsynlig at bevisstheten om karantenergelverket ikke har vært større i underliggende etater enn i departementene. *Utvalget* mener derfor at spørsmålet om å regulere overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen må få større oppmerksomhet også i underliggende etater. Etter en konkret vurdering av situasjonen på de enkelte forvaltningsområdene bør det føre til en innføring av vilkår i visse tilsetningsavtaler eller en utarbeiding av etiske retningslinjer.

*Utvalget* har ikke undersøkt særskilt om retningslinjene er tatt i bruk i *regional og lokal statsforvaltning* (f.eks. ved fylkesmannsembetene). *Utvalget* har imidlertid ikke grunn til å tro at dette er skjedd i noen nevneverdig utstrekning. Som antydning i 9.1.3 sto nok regional og lokal statsforvaltning lite sentralt da retningslinjene ble forbedret. *Utvalget* konstaterer at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ikke har utarbeidet slike nærmere retningslinjer for lokale statlige arbeidsgivere som St.meld. nr. 11 (2000-2001) stilte i utsikt,<sup>8</sup> bortsett fra utformingen av en stan-

dardklausul med kommentarer i departementets hefte om retningslinjene.

### 9.3.2 Bør det være adgang til karantene eller saksforbud ved overgang fra embets- eller tjenestemannsstillinger?

Det grunnleggende spørsmålet er om det bør være adgang til å ilegge karantene eller saksforbud for en viss periode ved overgang fra en ordinær (ikke politisk) stilling i statsforvaltningen til en stilling utenfor statsforvaltningen. Dette ble nøye vurdert i St.meld. nr. 11 (2000-2001) jf. Innst. S. nr. 175 (2000-2001) (s. 9-10), som de gjeldende retningslinjene bygger på. *Utvalget* ser ikke grunn til noen endret vurdering nå, og vil heller understreke at de hensyn som taler for ordningen, blir tillagt større vekt både internasjonalt og nasjonalt.

### 9.3.3 Bør ventetid (karantene)/saksforbud bygge på den enkelte tilsetningsavtale/vedtak eller følge av generelle regler?

Blir vilkår om karantene eller saksforbud satt i den enkelte tilsetningsavtale eller tilsetningsvedtak, kan det vurderes for hver enkelt stilling hvilket behov det er for et slikt vilkår. Det kan da tas hensyn til hvilke arbeidsoppgaver som stillingen har, og til den kontaktflaten som stillingen gir eller som forvaltningsorganet har generelt. Er behovet lite eller ikke til stede, kan det være uheldig av hensyn til rekrutteringen om et slikt vilkår blir satt, og det kan unngås gjennom en vurdering i det enkelte tilfelle.

En ulempe ved å bygge på vurdering i samband med den enkelte tilsetningsavtale eller -vedtak er at vurderingen da skjer på et tidspunkt lenge før en overgang blir aktuell. Forholdene kan ha endret seg mye i mellomtiden: den ansatte kan ha fått nye arbeidsoppgaver, forvaltningsorganet kan ha fått andre arbeidsoppgaver eller virkemidler, kanskje gjennom en omorganisering, stillingens eller forvaltningsorganets kontaktflate kan være forandret, og samfunnets forventninger til tjenestemannsrollen kan ha endret seg. Om man ved tilsettingen med god grunn lot være å sette et vilkår om karantene eller saksforbud, behøver det altså ikke være dekkende for situasjonen når en overgang senere blir aktuell.

Skal vilkår om karantene eller saksforbud settes ved den enkelte tilsetting, viser erfaringen at det skaper en risiko for at vilkår ikke blir satt, eller for at praksis med å sette et slikt vilkår vil variere

mer enn det er rasjonelt grunnlag for. Dette kan trolig motvirkes ved visse administrative grep, men motvirkes mest effektivt om vilkåret følger av generelle regler som gjør det unødvendig med en fastsetting i det enkelte tilfelle. *Utvalget* ser derfor grunn til å vurdere nærmere hvilke stillinger et generelt forbehold om karantene eller saksforbud kan tenkes å gjelde for.

### 9.3.4 Hvilke overganger bør kunne gi grunnlag for ventetid eller saksforbud?

Med sikte på en mulig generell regel skal *utvalget* her drøfte hvilke overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen som bør kunne gi grunnlag for karantene eller saksforbud. *Utvalget* vil først drøfte spørsmålet med tanke på departementene, og deretter med sikte på underordnede forvaltningsorganer.

En generell regel kan knyttes til bestemte stillingskategorier, eller til arbeidsoppgaver eller overganger som oppfyller visse kriterier. Disse kriteriene kan i så fall henge nært sammen med de hovedhensyn som ligger bak reglene. Særlig av hensyn til den som blir utnevnt eller tilsatt i en stilling, kan det imidlertid være behov for å klargjøre før tilsettingen om det kan bli behov for karantene eller saksforbud ved overgang fra stillingen.

*Utvalget* går inn for at (adgangen til) karantene eller saksforbud ved overgang bør begrenses til visse stillinger, og ikke gjelde generelt for alle stillinger i departementene eller statsforvaltningen for øvrig. Det er vanlig med overgang fra saksbehandlerstillinger i statsforvaltningen til stillinger utenfor statsforvaltningen, særlig for enkelte yrkesgrupper som jurister. En helt alminnelig regel om karantene eller saksforbud ville etter *utvalgets* syn medføre unødige administrative kostnader, kunne hemme rekrutteringen til statsforvaltningen og unødig motvirke erfaringsutveksling mellom offentlig og privat sektor ved overgang fra stillinger i statsforvaltningen.

I *departementene* er en adgang til å ilegge karantene eller saksforbud mest aktuell for de øverste administrative stillingene – departementsråd (og assisterende departementsråd) og ekspedisjonssjefer. Disse stillingene har et overordnet ansvar, gjennomgående nær kontakt med den politiske ledelsen og deltar gjerne i diskusjoner om departementets overordnede strategi. Stillingene kan også medføre en betydelig autoritet innad i statsforvaltningen med bred kontaktflate. I enkelte tilfeller kan en påtenkt overgang reise spørsmål om tilliten til forvaltningens uhildethet

<sup>8</sup> St. meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 5.5.2, s. 47.

fordi stillingsinnehaveren har stått sentralt ved avgjørelser som legger til rette for virksomhet som den nye stillingen hører til, eller kan sies å ha utformet rammevilkårene for den nye stillingen. Til sammen er dette hensyn som taler for at det generelt bør kunne gjelde en viss ventetid eller saksforbud ved overgang til visse stillinger utenfor statsforvaltningen fra stillinger som departementsråd eller ekspedisjonssjef.

Flere av de nevnte hensyn kan også gjøre seg gjeldende ved overgang fra lavere departementsstillinger. Særlig avdelingsdirektører kan ha en betydelig innflytelse over avgjørelser på sitt ansvarsområde, og en omfattende kontakt med relevante fagmiljøer. Dette kan imidlertid være forskjellig for forskjellige avdelingsdirektørstillinger, og ikke minst kan problemene ved en overgang være forskjellige. *Utvalget* vil derfor ikke tilrå å legge opp til en ordning med bruk av karantene eller saksforbud for avdelingsdirektører i samme omfang som for ekspedisjonssjefer. *Utvalget* vil da heller ikke foreslå dette for fagstillinger på høyt nivå (som fagdirektør og spesialrådgiver).

På den annen side mener *utvalget* at overgang fra saksbehandlerstillinger i departementene ikke bør gi noe alminnelig grunnlag for karantene eller saksforbud. Selv om også slike stillinger kan gi en betydelig innsikt i arbeidet på et felt, vil det som regel være forholdsvis avgrenset, og saksbehandlerstillingen medfører ikke en overordnet avgjørelsesmyndighet. Skulle adgangen til å ilegge ventetid eller saksforbud generelt strekkes så langt som til å omfatte saksbehandlerstillinger, vil det i realiteten ikke være noen begrensninger når det gjelder karantene og saksforbud ved overgang fra departementsstillinger.

Bare hvis man skulle mene at avdelingsdirektørene i stor grad har en rolle i departementene som tilsier at de bør kunne ilegges karantene eller saksforbud ved overgang til visse stillinger utenfor statsforvaltningen, kan det spørres om denne ordningen bør gjelde generelt for *embetsmenn* i departementene. Dette vil inkludere underdirektørene, mens andre embetsstillinger i departementene nå er gått ut av bruk. På den annen side vil det ikke omfatte stillingskategorier i departementene som har viktige oppgaver uten å være organisert som embeter, f.eks. informasjonssjef (kommunikasjonssjef), spesialrådgiver, fagdirektør eller prosjektleder. En avgrensning til embetsmenn kan derfor fremstå som nokså vilkårlig.

*Utvalget* er alt i alt blitt stående ved å foreslå en generell adgang til å fastsette en ventetid eller saksforbud ved en aktuell overgang fra en stilling som *departementsråd*, *assisterende departements-*

*råd* eller *ekspedisjonssjef* i et departement. Når en fratredelse blir aktuell, kan det da skje en konkret vurdering av om den konkrete overgangen tilsier ventetid eller saksforbud. Forslaget bør gjennomføres også for dem som allerede er utnevnt, uten hensyn til om de allerede har fått et slikt vilkår ved utnevningen eller i lederlønnsavtalen.

*Utvalget* foreslår for *andre departementsstillinger* at det i tilsetningsavtalen kan tas forbehold (vilkår) om å fastsette ventetid eller saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Det vil være mest aktuelt dersom departementsstillingen har et selvstendig ansvar (ledelsesansvar) på sitt ansvarsområde. Dette forslaget tar først og fremst sikte på overgang til stillinger i den bransje som stillingsinnehaveren i departementet har hatt til formål å regulere eller kontrahere med. Det kan også være aktuelt å sette et slikt vilkår for informasjonssjef (kommunikasjonssjef) med sikte på overgang til stillinger som kan dra nytte av den interne eller strategiske kunnskap som departementsstillingen kan ha gitt. Som en sikkerhetsventil foreslår *utvalget* at det også uten forbehold i tilsetningsavtalen skal være adgang til å pålegge ventetid eller saksforbud ved en overgang dersom tungtveiende grunner tilsier at det trengs for å sikre allmennhetens tillit til offentlig forvaltning. Denne sikkerhetsventilen bør kunne brukes også overfor dem som allerede er ansatt, og etter *utvalgets* mening vil det ikke komme i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

For *direktorater* og *andre underordnede organer i sentralforvaltningen* kan en generell regel etter *utvalgets* syn bare være aktuell for forvaltningsorganets leder (direktør). Andre ansatte kan likevel ha en slik avgjørelsesmyndighet og saksinnsikt at forvaltningsorganet bør ha adgang til å stille krav ved tilsetningen om en viss karantene eller saksforbud, først og fremst med sikte på overgang til stillinger i en bransje som forvaltningsorganet regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller kontraherer med.

### 9.3.5 Innholdet av ventetid eller saksforbud

Ventetiden vil knytte seg til en bestemt stilling, verv eller virksomhet som embets- eller tjenestemannen ønsker å tiltre eller ta opp utenfor statsforvaltningen. På samme måte som for politikere kan den også rettes mot tjenesteyting til virksomheter utenfor statsforvaltningen. Ventetid eller saksforbud vil være mest aktuelt der overgangen fremstår som en form for «sidebytte», eller der overgangen skjer til en virksomhet som embets-

eller tjenestemannen inngikk avtaler med på statens vegne eller hadde tilsynsoppgaver overfor. Det kan også være aktuelt ved overgang til en virksomhet som er part i eller på annen måte involvert i forvaltningssaker om løyve eller tilskudd på tjenestemannens forvaltningsområde. Det kan dessuten tenkes ved overgang til virksomhet som har konkurrenter med forvaltningsaker som tjenestemannen har vært med på å behandle, slik at hun eller han kan ha fått betydelig innsikt i konkurrentenes situasjon.

Et særlig spørsmål er om det bør kunne fastsettes ventetid eller saksforbud som gjelder tjenesteyting overfor statsforvaltningen selv. Det er trolig et mer aktuelt spørsmål for embets- og tjenestemenn i statsforvaltningen enn for politikere, for det er ikke så sjelden at en som går over fra stilling i statsforvaltningen til virksomhet utenfor, får utrednings- eller konsulentoppdrag for det offentlige. Det kan ha flere grunner. Arbeidserfaringen fra det offentlige kan ha gitt god innsikt i forvaltningens behov, og tjenestetiden i forvaltningen kan ha gitt den offentlige oppdragsgiveren trygghet for vedkommendes kompetanse og kapasitet. Det forekommer også at slike oppdrag er en del av en «pakke» som ligger til grunn for en «frivillig» avgang som er ønsket fra forvaltningsorganets side. På den annen side kan det tenkes at oppdrag som nevnt kan tilgodese tjenestemannen på en måte som virker lite rimelig overfor andre mulige oppdragsmottakere utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* mener imidlertid at det i tilfelle må vurderes etter andre regler, som anskaffelsesregelverket, og at regelverket om ventetid og saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen ikke bør brukes til å begrense adgangen til tjenesteyting til statsforvaltningen i en periode etter fratredelsen.

### 9.3.6 Lengstetid for ventetid eller saksforbud. Kompensasjon

*Utvalget* finner det klart at det fortsatt bør være en lengstetid for karantene eller saksforbud ved overgang fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen. Både hensynet til utveksling av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor og hensynet til den enkelte ansatte gjør at det ikke bør være utelukket å tiltre en stilling i privat sektor selv om den ligger sentralt innenfor arbeidsfeltet for den statsstillingen som vedkommende hadde.

Spørsmålet om lengstetid for karantene (ventetid) og saksforbud blir derfor et spørsmål om hvor lang den bør være. Dette må ses i sammenheng med oppsigelsestidens lengde og for-

valtningsorganets styringsrett i oppsigelsestiden, og retten til kompensasjon for inntektstap som vedkommende blir påført.

*Utvalget* foreslår å opprettholde lengstetiden i gjeldende retningslinjer på seks måneder for karantene (ventetid) og ett år for saksforbud (kontaktforbud), regnet fra tidspunktet for fratredelsen. Sett i sammenheng med den vanlige oppsigelsestiden på tre måneder (jf. tjenestemannsloven § 11) gir det etter *utvalgets* mening en tilstrekkelig «avkjølingsperiode» uten å bety en for omfattende restriksjon på tjenestemannens yrkesvalg.

Der dette gjør at den statsansatte må vente med å tiltre den nye stillingen og følgelig lider et inntektstap, bør vedkommende ha rett til *kompensasjon*. Kompensasjonen bør som utgangspunkt svare til lønnen i den stillingen som fratres, eventuelt lønnen i den nye stillingen dersom den er lavere. Det bør være adgang til å gjøre fradrag i kompensasjonen for annen inntekt som vedkommende har eller kunne ventes å få i perioden.

Det kan reises spørsmål om kompensasjon for ventetiden også bør gis for ventetid ved overgang til en stilling eller virksomhet som den statsansatte har hatt til oppgave å regulere eller kontrollere. Enda mer kan spørsmålet melde seg ved overgang til en virksomhet som den ansatte i sin stilling i forvaltningen forhandlet med eller gjorde innkjøp fra. Her kan overgangen i enkelte tilfelle ha karakter av et «sidebytte», og kompensasjonen kan bli oppfattet som en belønning for å la være å utsette forvaltningsorganet for et påtakelig tap av allmenn tillit. *Utvalget* foreslår derfor en adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om kompensasjon der en slik kompensasjon kan fremstå som åpenbart urimelig. En slik avgjørelse bør regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

### 9.3.7 Saksbehandlingsspørsmål ved den enkelte overgang

Når en statsansatt skal gå over til stilling utenfor statsforvaltningen, er utgangspunktet at det må skje etter en viss oppsigelsesfrist (normalt tre måneder). Oppsigelsen vil gi forvaltningsorganet mulighet til å bruke styringsretten til å gi den ansatte andre oppgaver i oppsigelsestiden dersom hensynet til overgangen tilsier det.

*Utvalget* konstaterer at Landbruks- og matdepartementets interne retningslinjer åpner for en omplassering, endring av arbeidsoppgaver og avskjæring av informasjonstilgang som iallfall til sammen kan bety en total endring av tjenesteforholdet i oppsigelsesperioden. En så omfattende

endring later til å være problematisk etter gjeldende rett, hvis det ikke foreligger meget spesielle omstendigheter som nærmest gir adgang til suspensjon fra stillingen.

Om styringsretten til å foreta endringer i tjenesteforholdet i oppsigelsesperioden bør brukes, kan være avhengig av hvilken stilling den ansatte skal gå til. *Utvalget* ser derfor behov for at forvaltningsorganet kan kreve at den ansatte gir opplysninger om den nye stillingen, og også for at slike opplysninger kan kreves fra den nye arbeidsgiveren. I forhold til den nye arbeidsgiveren må et slikt krav om opplysninger ha grunnlag i lov. Da kan det være like godt å lovregulere opplysningsplikten for den ansatte samtidig.

I enkelte tilfelle kan en statsansatt fratre en stilling uten oppsigelse, særlig ved utløpet av tidsbestemte konstitusjoner eller åremålsstillinger. I slike tilfelle vil det ikke foreligge noen oppsigelse som gir grunnlag for å utøve styringsrett i oppsigelsestiden. I stedet er det behov for at den statsansatte har plikt til å varsle om selve overgangen, og at varselet gis senest samtidig med at vedkommende aksepterer tilbudet om stilling utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* finner det mest hensiktsmessig at denne varslingsplikten inntreffer så snart den ansatte har bestemt seg for å akseptere en slik stilling, og at varslingsplikten – som etter gjeldende retningslinjer – gjøres gjeldende også i tilfelle der fratredelse bare kan skje etter oppsigelse.

De øverste embetsmenn i departementene og direktoratsledere (eventuelt også ledere av andre forvaltningsorganer) må etter *utvalgets* forslag være forberedt på ventetid eller saksforbud, men både dette og varigheten kan bero på hvilken stilling det er tale om å tiltre. For de fleste andre statsansatte vil spørsmålet om karantene eller

saksforbud ikke være så aktuelt, men det kan forekomme. Særlig ved avgjørelser om langvarig ventetid eller saksforbud kan vedkommende ha et rimelig behov for å få en ny vurdering av spørsmålet. Det samme kan gjelde dersom kompensasjonen for ventetid blir begrenset eller nektet.

Etter gjeldende retningslinjer kan en ny vurdering bare kreves hos forvaltningsorganet selv. Etter tjenestemannslovens alminnelige regel om klage ved ordensstraff og avskjed mv. går klagen til det overordnede departementet eller Kongen, eller reglementsbestemt myndighet (tjenestemannsloven § 18 nr. 1). Hensynet til den statsansatte kan tale for at den nye vurderingen blir foretatt av et annet organ enn det som traff avgjørelsen opprinnelig, og hensynet til å sikre en rimelig enhetlig praksis taler for at all overprøving skjer i ett organ. En mulighet er å legge oppgaven til et særskilt organ opprettet for dette formålet. *Utvalget* mener imidlertid at denne oppgaven ikke er tilstrekkelig til å forsvare opprettelsen av et nytt særskilt forvaltningsorgan. Et alternativ er da å legge oppgaven til Ventetidsutvalget (det nåværende Karanteneutvalget). Men dette utvalget er ikke sammensatt med tjenestemannstviser for øye, og skal det tjene som klageinstans for avgjørelser om ventetid og saksforbud overfor tjenestemenn, kan det bety en nevneverdig øking av utvalgets arbeid. *Utvalget* er derfor blitt stående ved at den beste løsningen er å legge overprøving av disse avgjørelsene til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, som har det alminnelige ansvar for regelverket. Dersom avgjørelsen opprinnelig er truffet av et annet departement, er trolig den beste løsningen at Kongen i statsråd foretar den endelige overprøvingen etter foredrag av fornyings-, administrasjons- og kirke ministeren.

## Kapittel 10

# Særskilt om lobbyvirksomhet

### 10.1 Hva er lobbyvirksomhet? Hvilket omfang har den?

Mange stillinger utenfor statsforvaltningen legger opp til kontakt med statsforvaltningen og bruk av kunnskap og innsikt ervervet i en tidligere stilling i forvaltningen. I hvor stor grad det er tilfellet, avhenger av karakteren og innholdet av den stilling utenfor forvaltningen som det gjelder. Hvilke betenkeligheter det kan være ved en overgang til en stilling utenfor statsforvaltningen, kan variere i tråd med dette. Tilsetningen i den nye stillingen kan være motivert med innsikt og erfaring som vedkommende hadde før arbeidet i forvaltningen, men kan også skyldes den kunnskap og innsikt som vedkommende har ervervet i forvaltningen, eventuelt en kombinasjon av disse to.

I en ny stilling utenfor statsforvaltningen blir muligheten for å gjøre bruk av kunnskap ervervet i forvaltningen rettslig sett begrenset av reglene om taushetsplikt (jf. 5.3.2). Derimot er det ingen alminnelige regler som hindrer kontakt med tidligere kolleger eller beslutningstakere i statsforvaltningen for å fremme interessene til nye oppdragsgivere utenfor forvaltningen. En avgjørelse om ventetid – eventuelt saksforbud – kan være til hinder for det i en viss periode. I dette kapitlet skal *utvalget* vurdere nærmere om det er grunn til særskilt regulering av kontakt og påvirkning.

En systematisk oppsøkende kontaktvirksomhet for å påvirke en beslutningsprosess til fordel for bestemte interesser blir ofte betegnet som *lobbyvirksomhet*. Språklig sett er uttrykket av britisk opprinnelse og henspiller på det forrom eller den hall hvor kontakten med parlamentarikere gjerne fant sted. Det finnes ingen allment akseptert definisjon av hva som er å regne som lobbyvirksomhet. Begrepet kan også brukes i en vid betydning som inkluderer påvirkning av den offentlige opinion generelt.<sup>1</sup> I de gjeldende engelske Business Appointment Rules for Former

Ministers av mai 2010 punkt 6 og Business Appointment Rules for Civil Servants av februar 2011 (i en fotnote til punkt 9) er lobbying definert på følgende måte i samband med to års forbud mot at tidligere statsråder og øverste embetsmenn driver lobbyvirksomhet:

«Lobbying in this context means that the former Minister/civil servant should not engage in communication with Government (including Ministers, special advisers and officials) with a view to influencing a Government decision or policy in relation to their own interests, or the interests of the organisation by which they are employed, or to whom they are contracted.»<sup>2</sup>

Påvirkning av offentlige beslutningsprosesser kan skje på mange forskjellige måter, både direkte og indirekte, åpent og mer lukket. Det er neppe hensiktsmessig å bruke begrepet lobbyvirksomhet om alle former for slik påvirkning. Men det kan være delte meninger om hvor grensen bør trekkes, og det kan være en glidende overgang mellom lobbying og andre former for påvirkning.

I vanlig språkbruk er man nok mest tilbøyelig til å snakke om lobbyvirksomhet i samband med saker av noe større rekkevidde. Tilfeller der private enkeltindivider oppsøker beslutningstakere for å argumentere for sin sak, blir ikke nødvendigvis ansett som lobbyvirksomhet. Når andre opptrer overfor beslutningstakere for å fremme saken til en enkeltperson, vil nok dette lettere bli omtalt som lobbyvirksomhet, særlig hvis det er mange som opptrer.

En viss lobbyvirksomhet har vært praktisert i lang tid, iallfall overfor politiske beslutningstakere som uansett er avhengig av publikumskontakt med tanke på sitt representative oppdrag og muligheten for gjenvalg. Det faktiske omfang av lobbyvirksomhet er usikkert og dessuten avhen-

<sup>1</sup> Jf. Lindström og Bruun: Svängdör i staten, Stockholm 2012 s. 88.

<sup>2</sup> Her sitert på grunnlag av utformingen med sikte på civil servants. Definisjonen med sikte på tidligere ministre er reelt likelydende med noen små redaksjonelle justeringer.

gig av definisjonen. Men det er vanlig å anta at lobbyvirksomheten har økt betraktelig i de senere tiår. Det foreligger i dag ikke grunnlag for å tallfeste denne utviklingen i Norge. Den kan henge sammen med en nedgang i antallet offentlige råd og utvalg hvor berørte interesser kan møte eller ha en kanal til offentlige beslutningstakere. Når denne møteplassen forsvinner, oppstår det i stedet behov for å skaffe en møteplass ad hoc gjennom lobbyvirksomhet.<sup>3</sup> Fremveksten av en bransje som bl.a. utfører eller bistår ved lobbyvirksomhet, kan være en indikasjon på at lobbyvirksomheten har økt i omfang, og dette tilbudet kan i seg selv være med på å skape en etterspørsel.<sup>4</sup>

Lobbying kan utføres direkte av den som har interesse i saken (som regel da av en ansatt i foretaket eller organisasjonen), eller av noen andre som har fått det i oppdrag. Bistand til lobbyvirksomhet kan også gis ved rådgivning som setter den interesserte i stand til selv å foreta en mer effektiv lobbying.

En rekke stillinger utenfor offentlig forvaltning kan ha som en del av arbeidsoppgavene å søke å påvirke offentlige beslutningsprosesser. Det kan være til fordel for virksomhetens økonomiske interesser eller for ideelle interesser som den søker å fremme. Det forekommer også lobbying til fordel for det offentlige selv (typisk kommuner overfor staten). Omfanget av slik påvirkning kan variere. Det kan være betydelig for virksomheter som er avhengig av offentlige tillatelser, tilskudd eller kontrakter, eller der virksomhetens mulighet for å nå sine mål kan bli sterkt påvirket av offentlig politikk eller regelverk. Når påvirkningen skjer gjennom personlig kontakt, vil det som oftest være virksomhetens ledelse eller kommunikasjonsenhet som står for kontakten. Kontakt og påvirkning overfor det offentlige vil som regel bare være en del av de oppgaver som ligger til stillingen, men kan unntaksvis utgjøre stillingens hovedinnhold. Det vil uansett være på det rene hvem vedkommende opptrer på vegne av, og i mange tilfelle kan den aktuelle kontakten foretas av en annen i virksomhetens ledelse eller kommunikasjonsenhet.

Virksomhet som består i å representere andre oppdragsgivere og hjelpe dem til kontakt og påvirkning av offentlige beslutningstakere er som nevnt blitt mer utbredt i de senere år. Det viser

seg best i utviklingen av kommunikasjonsbransjen, som også har andre oppgaver – f.eks. å bistå med generell informasjon rettet mot allmennheten. Kommunikasjonsbyråer bistår i lobbyvirksomhet på ulike måter. De kan gi klienten råd om lobbying, og byråene kan selv kontakte eller møte beslutningstakerne. Også andre bransjer kan bistå i lobbying og annen påvirkning etter oppdrag fra en klient, f.eks. advokatbransjen og forskjellig konsulentvirksomhet.

Dette er bransjer som har vokst betydelig i de senere år. Hvor mye av denne veksten som henger sammen med øking i lobbyvirksomhet er usikkert, men det ligger trolig nærmest å anta en slik sammenheng når det gjelder kommunikasjonsbransjen. Her har man også eksempler på nyetablering med basis i tidligere politikere fra regjeringskontorene og med fortsatt rekruttering fra statsforvaltningen. I flere tilfelle antar *utvalget* at en tilsetning i firmaet neppe ville ha skjedd om det ikke var for den innsikt og erfaring – med tidligere kontaktnett – som den tilsatte bærer med seg fra statsforvaltningen. Det er vanskelig å tenke seg annet enn at en slik rekruttering vil gi utslag i en øking i arbeidsoppgaver knyttet til lobbyvirksomhet mot det offentlige.

## 10.2 Hvordan bør lobbyvirksomhet vurderes?

I et demokratisk samfunn er det ønskelig og legitimt at interesserte søker å påvirke offentlige beslutningsprosesser, enten det skjer for å fremme generelle og ofte ideelle mål, eller for å tilgodese interessene til en selv eller en større gruppe som man er en del av. I en demokratisk rettsstat legges offentlige beslutningsprosesser prinsipielt opp slik at den som kan bli berørt av en avgjørelse som det offentlige treffer, skal ha mulighet for å gjøre sitt syn gjeldende før avgjørelsen blir truffet, og på en slik måte at konsekvensene for vedkommende kan bli tatt i betraktning ved avgjørelsen. Både demokratihensyn og rettsikkerhetshensyn tilsier dette.

Iblant blir det reist innvendinger mot lobbyvirksomhet i sin alminnelighet. Dette kan henge sammen med at lobbyvirksomheten kan ha trekk som skiller den fra andre former for påvirkning av beslutningsprosessen, som antas å være mer legitime. Slike trekk kan være at lobbyvirksomheten gir noen en særlig tilgang til beslutningstakere som ikke andre berørte har eller klarer å skaffe seg, at den skjer på et særlig kritisk eller sent stadium i beslutningsprosessen, og at det som frem-

<sup>3</sup> Jf. Trygve Gulbrandsen m.fl., *Norske makteliter, Makt og demokratiutredningen*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2002, Kapittel 10, «Politisk påvirkning», s. 214 – 239.

<sup>4</sup> Jf. Arild Wæraas: *Den karismatiske organisasjon* (dr. avh. Tromsø 2004). Anne Therese Gullberg: *Strategy counts resources decide: Lobbying European Union climate policy*. (Phd. Universitetet i Oslo, 2009).

føres ikke er tilgjengelig for kommentar fra motstående interesser. Til det siste må det sies at presentasjoner som overleveres beslutningstakere i forvaltningen, er offentlige etter reglene i offentliglova, enten de gis papirbasert eller elektronisk. For muntlige presentasjoner er regelen at nye opplysninger eller anførsler av betydning skal nedtegnes, jf. fvl. § 11 d annet ledd, og også for dette dokumentet gjelder reglene i offentliglova. Som hovedregel skal alle disse dokumentene journalføres (arkivforskriften 11. november 1998 nr. 1193 § 2-6). Mangelfull etterlevelse av disse reglene kan være med på å øke grobunnen for en generell kritikk mot lobbyvirksomhet.

Kostnadene ved lobbyvirksomhet – særlig hvis den skjer organisert og med profesjonell bistand – er lettere å bære for økonomisk sterke interesser enn for andre. Av den grunn kan lobbyvirksomhet kritiseres for å skape ulikheter i tilgangen til den demokratiske beslutningsprosess.

En styrking av åpenheten ved lobbyvirksomhet har vært vurdert i samband med forslag om registrering av utøving av lobbyvirksomhet.

Et lobbyregister gjør at interesserte kan gjøre seg kjent med hvilke kontakter som har funnet sted, og gi mulighet for å forhøre seg om innholdet i kontakten og mobilisere supplerende eller alternativ informasjon og påvirkning. Motargumentene har særlig vært at privatpersoner kan ha et beskyttelsesverdig ønske om å ta kontakt uten at det blir offentlig, og at det kan være vanskelig å få til en praktikabel avgrensning av registeret uten at mange former for kontakt (f.eks. på eksterne møter, kurs, konferanser og måltider) faller utenfor. Stortinget har forkastet fem representantforslag om forskjellige former for lobbyregistre. Det første gjaldt innføring av en plikt for selskaper som yter bistand til myndighetskontakt, å gi en oversikt over sine oppdragsgivere i årsrapporten og å opplyse om oppdragsgivere på forespørsel (Dok. nr. 8:113 (1995-96), jf. Innst. S. nr. 118 (1996-97)). De to neste forslagene gjaldt etablering av registre i Stortinget over lobbykontakt (Dok. nr. 8:31 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 284 (2000-2001) og Dok. nr. 8:5 (2003-2004), jf. Innst. S. nr. 123 (2003-2004)). De to siste forslagene omfattet også departementene og Statsministerens kontor (Dok. nr. 8:32 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 21 (2008-2009) og Dok. 8:14 S (2009-2010), jf. Innst. 179 S (2009-2010)). En oversikt over forskjellige kontrollordninger med lobbyvirksomhet i andre land er inntatt i Innst. 179 S (2009-2010) s. 4-11 og viser store variasjoner.

Spørsmålet om registrering av lobbyvirksomhet faller klart utenfor *utvalgets* mandat. På grunnlag av Innst. 179 S (2009-2010), jf. Dok. 8:14 S

(2009-2010) tok Stortinget så sent som i 2010 også stilling til innføring av en registreringsordning for lobbyvirksomhet overfor departementene og Statsministerens kontor. Denne siden av representantforslaget er imidlertid i liten grad drøftet særskilt i merknadene i innstillingen fra Stortingets presidentskap. Presidentskapets flertall ga likevel uttrykk for at en registreringsordning som foreslått ville være ressurskrevende, at den kunne føre til at møter i større grad flyttes ut av departementene, og at regjeringens medlemmer har som beslutningstakere behov for å kunne føre samtaler av fortløig art uten at det ligger noe kritikkverdigg i det.

*Utvalget* mener for sin del at åpenhet om lobbyvirksomhet kan ivareta noen av de behov som kan gi grunn til å ha regler om ventetid (karantene) og saksforbud ved overgang til ny stilling. Et lobbyregister vil være ett middel til å fremme en slik åpenhet. De forslag om lobbyregister som hittil har vært fremsatt, ville dekke langt mer enn tilfellene av overgang fra statsforvaltningen til virksomhet utenfor. I flere andre land har man funnet det formålstjenlig å ha en ordning med lobbyregister.

Et alternativ eller supplement til et register på beslutningstakernes hånd – dvs. i departementene eller andre statsforvaltningsorganer – kan være at lobbyistene selv viser åpenhet om klientforhold. I kommunikasjonsbransjen synes det å være delte meninger om dette. Fra bransjen er det også gjort gjeldende at det er tilfelle hvor allerede opplysningen om et klientforhold kan være sensitiv, og enda mer hvis det også skal gis opplysning om hva slags sak klientforholdet gjelder. For eksempel kan det i noen situasjoner tenkes at for børsnoterte selskaper kan slik informasjon være kurssensitiv.

Når det ikke foreligger noe lobbyregister eller annen form for åpenhet om klientforhold i lobbyvirksomhet, kan det skape et større behov for regler om ventetid (karantene) og saksforbud ved overgang fra offentlig stilling.

Har det betydning for vurderingen av lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen at den utøves av eller med bistand fra noen som nylig har vært ansatt der? Fersk kunnskap om beslutningsprosesser, saksfremdrift og overordnet tenkning hos beslutningstakerne kan gjøre det lettere å innrette lobbyvirksomhet så den blir mest mulig effektiv. Personlig kjennskap til sentrale deltakere i beslutningsprosessene kan være avgjørende for hvem som bør kontaktes og hvordan budskapet bør presenteres.

At noen med kjennskap til statsforvaltningen deltar i lobbyvirksomheten, kan være hensikts-



messig også for beslutningstakerne i forvaltningen. Kunnskap om politiske prosesser og statsforvaltningens arbeidsmåte kan gjøre at budskapet blir presentert på en måte som er mer relevant for forvaltningens arbeid, og at det i kontakten med forvaltningen ikke brukes tid på forhold som er uten betydning for den videre behandling av saken.

Det kan imidlertid reises innvendinger mot at tidligere politikere eller tjenestemenn deltar i lobbyvirksomhet overfor forvaltningen, iallfall kort tid etter overgang fra en stilling i statsforvaltningen. Det er særlig tre forhold som kan gi grunnlag for slike innvendinger: at vedkommende kan ha kunnskap om den aktuelle saken, at vedkommende representerer en motsatt mening eller interesse av den som han eller hun ble forbundet med i sin stilling i forvaltningen, og at den tidligere autoritet og kontaktnett som vedkommende hadde i sin tidligere stilling, kan gi grunnlag for antakelser om en særlig påvirkningskraft.

Når en tidligere politiker eller høyere embetsmann driver lobbyvirksomhet i tilknytning til saker som de fra sin tidligere stilling har konkret kunnskap om behandlingen av, kan det lett bli reist spørsmål om denne kunnskapen faktisk blir brukt til å fremme oppdragsgiverens interesser. Selv om dette skulle bety et brudd på taushetsplikten, kan et slikt brudd være vanskelig å fastslå med sikkerhet. Uansett kan bruk av konkret sak-kunnskap gi oppdragsgiveren en fordel på bekostning av andre interesser. Slike spørsmål kan bli reist selv om vedkommende faktisk ikke hadde kunnskap om saken. Informasjonsflyten i et forvaltningsorgan kan være slik at vedkommende kan få kjennskap til en sak uten å ha deltatt sentralt eller aktivt i behandlingen av den, og det er praktisk sett ugjørlig å ha en sikker oversikt over informasjonsflyten i alle enkeltheter.

Når noen deltar i lobbyvirksomhet relativt kort tid etter å ha forlatt statsforvaltningen, kan situasjonen lett bli den at vedkommende knyttes til en annen oppfatning eller interesse enn de ble forbundet med i den tidligere stillingen. Det er mest problematisk hvis lobbyvirksomheten gjelder en sak som vedkommende var med på å behandle i sin stilling i statsforvaltningen. Et slikt sidebytte er åpenbart uakseptabelt. Men det er også klare betenkeligheter om noen kort tid etter overgangen utøver lobbyvirksomhet på et saksområde vedkommende hadde ansvar for i statsforvaltningen, selv om det gjelder en sak som ikke var til behandling mens vedkommende satt i stillingen. Det kan likevel hevdes at de sist nevnte betenkelighetene blir noe mindre hvis vedkommende har

vendt tilbake til en tidligere stilling hvor slik lobbyvirksomhet var en naturlig del av arbeidsoppgavene.

Når en tidligere politiker eller høyere embetsmann driver lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen, kan det lett oppstå en forestilling om at vedkommende har en ekstra påvirkningskraft som skyldes den autoritet eller det kontaktnett som den tidligere stillingen ga. Et slikt spørsmål er særlig aktuelt ved lobbyvirksomhet overfor det forvaltningsorgan vedkommende arbeidet i, eller overfor andre politikere eller tjenestemenn som vedkommende samarbeidet med. Slike betenkeligheter er større når vedkommende opptre personlig overfor forvaltningen enn der det bare er tale om intern rådgivning til klienten. Rent skriftlige henvendelser kan komme i en mellomstilling. Om vedkommende selv målbærer klientens interesser, eller bare sørger for å åpne en kanal for klienten – f.eks. ved å få i stand et møte mellom klienten og forvaltningen – kan etter omstendighetene komme ut på ett. Når kontaktnettet i det vesentlige er gått tapt – som det gjør for en politiker etter et partipolitisk regjeringsskifte – blir betenkelighetene på den annen side mindre.

I alle disse tilfellene kan lobbyvirksomheten føre til at oppdragsgiveren blir behandlet gunstiger av forvaltningen enn andre interesser blir, og det kan lett bli å regne som en urimelig fordel. Det kan også oppstå forestillinger om at forvaltningsmyndighet kan bli utøvd utenfor den offentlige forvaltning selv. Begge deler kan skade publikums tillit til at forvaltningen opptre saklig og uten urimelig forskjellsbehandling.

Det kan spørres om det har betydning for vurderingen om den tidligere politiker eller tjenestemann opptre for en bestemt oppdragsgiver, eller for forskjellige oppdragsgivere.

Her kan det for det første ha betydning om det er kjent hvem vedkommende opptre for. Det har betydning både for det forvaltningsorganet som lobbyingen utøves overfor, og for allmennheten. Er vedkommende ansatt i det foretaket eller den organisasjonen som lobbyingen skjer til fordel for, vil oppdragsgiver i praksis være kjent. Det samme gjelder for en advokat, som forutsettes å opptre på vegne av en klient og prinsipielt ikke skal identifiseres med denne. Innenfor kommunikasjons- og konsulentbransjen er forholdet ikke fullt så klart. I Rådgiverplakaten – som er yrkesetiske normer vedtatt av foreningen Norske Informasjonsrådgivere 27. september 2011 – heter det i henholdsvis punkt 7 og 8 at «en rådgiver bør oppfordre oppdragsgiver til åpenhet om kundeforholdet, men må respektere behovet for konfidensialitet» og

«en rådgiver som kontakter andre på vegne av sin oppdragsgiver, skal alltid være åpen om hvem oppdragsgiveren er».

Er vedkommende ansatt i det selskapet eller organisasjonen som lobbyingen skjer på vegne av, er det uten videre klart hvem den tidligere politiker eller tjenestemannen opptrer på vegne av. Det er også grunn til å regne med at vedkommende blir identifisert med selskapet eller organisasjonen i større grad enn når vedkommende opptrer som en frittstående konsulent. I siste fall er det lettere å tenke seg at noe av politikerens eller tjenestemannens autoritet og gjennomslagskraft kan følge med i lobbyvirksomheten.

Når vedkommende bistår i lobbyvirksomhet etter oppdrag fra andre, kan dette føre til oppdrag for forskjellige interesser i forskjellige saker. Yrkesetiske normer kan være en begrensning ved at oppdragene for forskjellige klienter ikke må være uforenlige ut fra klientenes interesser, men det betyr neppe så mye når det er tale om lobbyvirksomhet. Derimot kan stadig skiftende oppdragsgivere med forskjellige interesser etterlate et inntrykk av en politiker – eller høyere embetsmann – som er «til salgs». En slik oppfatning kan vel bare gjøres gjeldende med rimelighet i nokså kort tid etter overgangen, men det kan etter omstendighetene også være vanskelig å forene med fortsatt aktivt politisk engasjement.

### 10.3 Flertallets forslag

*Utvalgets flertall, lederen Backer og medlemmene Enger, Flatø, Kvassheim, Rosnes, Røvik, Østerud og Aasheim*, mener at de vurderingene som det er gjort rede for i 10.2, tilsier at det legges begrensninger på lobbyvirksomhet etter overgang. Vurderingene må tas i betraktning når det uavhengige organet treffer avgjørelse om ventetid eller saksforbud. Det er også blitt Karanteneutvalgets praksis. *Flertallet* konstaterer at erfarne politikere som går over til stilling i et kommunikasjonsbyrå, nå gjerne blir ilagt seks måneders karantene (ventetid) og dessuten et saksforbud i seks måneder etter tiltredelse, som blir til hinder for lobbyvirksomhet på ansvarsområdet for det departementet som politikerens arbeid i.

Hvis lengste ventetid (karantene) utvides fra seks måneder til ett år, slik *et mindretall* foreslår i 7.3.3.6, vil det gi det uavhengige organet mulighet for å hindre lobbyvirksomhet generelt i inntil ett år. Derimot vil et saksforbud i mange tilfelle ikke kunne gjøres så generelt at det rammer enhver lobbyvirksomhet overfor offentlig forvaltning,

fordi det vil bety en så stor begrensning i stillingen at det i stedet må fastsettes ventetid (karantene).

På denne bakgrunn tar *flertallet* stilling til om det er behov for særskilte regler om lobbyvirksomhet som tar utgangspunkt i et uttrykkelig forbud mot lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen i en viss periode etter fratredelsen.

*Utvalgets flertall* foreslår et slikt forbud mot lobbyvirksomhet for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere og for de øverste ledere i statsforvaltningen (departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og direktoratsleder). Dette vil utfylle dagens regelverk angående karantene og saksforbud til dels med lengre varighet. Forslaget vil være noe annet enn et lobbyregister som retter seg mot registrering av Stortingets møtevirksomhet mv., da et forbud mot lobbying rettes mot den enkelte fratradte politiker eller embetsmann, i tråd med dagens regelverk om karantene og saksforbud.

Forslaget vil innebære at regelverket markerer en hovedregel om at den som fratrer en ledende stilling i statsforvaltningen, enten det er en politisk stilling i departementene eller en administrativ lederstilling, ikke skal drive lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen i en periode etter fratredelsen.

Hvor omfattende bør et slikt forbud være? Forslaget gjør det nødvendig å angi nærmere hvilke aktiviteter som skal være utelukket. Som lobbyvirksomhet bør regnes enhver direkte kontakt med statlige beslutningstakere med sikte på å påvirke avgjørelser der til fordel for en oppdragsgiver, likevel ikke deltakelse i skriftlige høringer eller offentlige høringsmøter som generelt er åpne for interesserte.

Et særlig spørsmål er om regelen også bør gjelde intern rådgivning i det firmaet som vedkommende blir ansatt i, eller overfor oppdragsgivere som selv står for kontakten med de offentlige beslutningstakerne. Det kan spørres om det vil begrense den spredning av både generell og konkret kunnskap om forvaltningsapparatet som betalt rådgivning kan gi. Et slikt forbud kan nok ha en viss effekt, men vil lett kunne brytes uten at det lar seg avdekke. I den grad det begrenser spredningen av kunnskap om forvaltningsapparatet, behøver ikke det uten videre å være ønskelig. *Flertallet* er derfor kommet til at den særskilte forbudsregelen bør begrenses til direkte kontakt og ikke gis en større rekkevidde. Den bør heller ikke være til hinder for representasjon i rettstvister. Skal vedkommende være avskåret fra dette eller fra intern rådgivning overfor en klient eller i et

firma, bør det bestemmes etter reglene om ventetid eller saksforbud.

Kjernen i forbudet bør være lobbyvirksomhet overfor regjeringen og departementene. *Flertallet* foreslår at dette skal være regelen når det gjelder lobbying som tidligere statsråder, statssekretærer eller politiske rådgivere foretar. Når det gjelder administrative ledere i departementet (departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef) bør forbudet gjelde lobbying overfor eget departement og underliggende direktorater. For direktoratsledere bør det gjelde lobbying mot eget direktorat og det overordnede departementet. Hvis et konkret tilfelle gir grunn til å avskjære lobbyvirksomhet i større utstrekning enn dette, bør det heller bestemmes som ventetid eller saksforbud etter reglene om dette. Det kan for eksempel være aktuelt i forhold til direktorater på det området hvor en politiker har arbeidet (f.eks. Finanstilsynet eller Norges vassdrags- og energidirektorat), eller i samband med tilskuddsforvaltning.

Forbudet bør ikke gjelde lobbying som skjer som en del av folkevalgt politisk aktivitet, f.eks. for en ordfører i en kommune. Trolig bør det heller ikke gjelde i andre tilfelle hvor vedkommende som lokalpolitiker vil drive påvirkning til fordel for et lokalpolitisk prosjekt.<sup>5</sup>

Bør det gjøre noen forskjell om lobbyvirksomheten skjer på vegne av en ekstern oppdragsgiver eller på vegne av et selskap eller en organisasjon hvor vedkommende er ansatt eller har tillitsverv? I de sistnevnte tilfellene vil det være åpenbart hvem lobbyingen skjer til fordel for, men virkningen kan være den samme som der noen driver lobbyvirksomhet på vegne av skiftende oppdragsgivere. *Flertallet* er blitt stående ved at forbudet i utgangspunktet bør omfatte lobbyvirksomhet generelt, og ikke bare for lobbying på vegne av forskjellige oppdragsgivere som ledd i egen næring.

*Flertallet* viser til at det er et bredt spekter av ulike interesse- og frivillige organisasjoner. Organisasjonene er så ulike at det etter *flertallets* mening bør tas hensyn til dette i Ventetidsutvalgets praksis.

Forbudet bør gjelde så lenge at tilknytningen til forvaltningen kommer på god avstand. Den alminnelige regelen bør derfor være ett år. *Flertallet* foreslår at forbudet skal gjelde i to år for

statsråder. Statsrådene står i en særstilling sammenlignet med de øvrige stillingsinnehavere, siden de er vesentlig bedre kjent utad, har en særskilt autoritet som deres konstitusjonelle stilling gir dem, og en bred erfaring fra deltakelsen i regjeringsarbeidet.

Det bør være adgang til å fastsette en kortere varighet i enkelte tilfelle, særlig etter partipolitisk regjeringsskifte og ved gjeninntreden i en stilling vedkommende hadde før stillingen i sentralforvaltningen. Det siste unntaket vil i praksis bare være aktuelt for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. En kortere varighet kan også være aktuell ved særlig kort tjenestetid. Det samme bør gjelde når man blir valgt til et tillitsverv i en organisasjon (forening) med på forhånd definerte interesser. *Flertallet* ser videre at det kan virke unødig rigid dersom en tidligere politiker som får stilling som daglig leder i en organisasjon eller virksomhet, skal være avskåret fra å representere virksomheten overfor statsforvaltningen.

Et forbud med varighet på ett år eller mer kan nok i praksis bli til hinder for at vedkommende tiltrer den aktuelle stillingen. Det vil særlig ramme overgang til stillinger hvor en stor del av innholdet kan bestå i lobbyvirksomhet overfor offentlig forvaltning, f.eks. i kommunikasjonsbransjen. Det er imidlertid ikke til hinder for overgang til en stilling i kommunikasjonsbransjen som innebærer andre oppgaver enn lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen. Det er heller ikke til hinder for ordinær advokatvirksomhet eller for tilsetning i et foretak eller organisasjon som fra tid til annen eller regelmessig søker å påvirke offentlig forvaltning ved lobbyvirksomhet, men politikeren eller embetsmannen kan da ikke stå for lobbyvirksomheten. På denne bakgrunn mener *flertallet* at et forbud mot lobbyvirksomhet som nevnt ikke utgjør et slikt yrkesforbud som setter urimelige begrensninger på overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Fordi det er et meget begrenset utvalg av stillinger som politikeren eller tjenestemannen kan bli avskåret fra etter overgangen, vil *flertallet* ikke foreslå at dette skal gi noen rett til lønnsmessig kompensasjon.

Selv om utgangspunktet er et tidsbegrenset forbud mot å drive lobbyvirksomhet etter overgang fra de øverste politiske og administrative stillingene i et departement, vil det etter forslaget være adgang til å gjøre unntak fra eller begrense forbudet. *Flertallet* foreslår at avgjørelsen om dette trefes av det organ som ellers treffer avgjørelse om ventetid eller saksforbud ved overgang fra stillingene: et uavhengig utvalg (Ventetidsutvalget) når

<sup>5</sup> Et slikt tilfelle fra Karanteneutvalgets praksis er statssekretær Lubna Jaffery (Kulturdepartementet) – overgang til styreverv i Sambandet Sotra/Øygarden – Bergen AS: hverken karantene eller saksforbud (9. mai 2012).

det gjelder statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, og fagdepartementet når det gjelder departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef samt direktoratsledere.

#### 10.4 Mindretallets forslag

*Utvalgets mindretall, medlemmene Duesund, Røssland og Widvey* viser til kapittel 10.1 og 10.2 og vil understreke at disse medlemmene er enig i vesentlige deler av beskrivelsene i de nevnte kapitler. Med bakgrunn i at disse kapitlene ender opp med et forbud mot lobbyvirksomhet, noe *mindretallet* er uenig i, finner *mindretallet* det vanskelig å støtte helheten i teksten. På denne bakgrunn fremmer *medlemmene Duesund, Røssland og Widvey* en dissens til flertallets forslag om å forby lobbyvirksomhet.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Duesund, Røssland og Widvey*, støtter ikke flertallets forslag om å innføre et tidsbegrenset forbud mot å drive lobbyvirksomhet for personer som tidligere har innehatt politiske stillinger eller de øverste administrative stillingene i et departement.

*Mindretallet* legger vekt på at dagens ordning med karantene, saksforbud og taushetsplikt har fungert, og viser dessuten til *utvalgets* forslag i 7.3.3.3 om å utvide adgangen til å ilegge saksforbud.

*Mindretallet* mener det er vanskelig å se hva man ytterligere kan oppnå gjennom et lobbyforbud slik flertallet foreslår.

*Mindretallet* mener at lobbyvirksomhet i Norge i hovedsak foregår på tre måter:

1. Det er enkeltpersoner eller – bedrifter som fremmer egen sak.
2. Det er interesseorganisasjoner som fremmer medlemmenes sak.
3. Det er oppdragstakere, som advokater, kommunikasjonsbyråer og andre, som fremmer sine klienters sak.

*Mindretallet* legger vekt på at lobbyvirksomheten i Norge består av mer enn kommunikasjonsbyråenes virksomhet, både som lobbyister og som rådgivere.

*Mindretallet* mener at den desidert viktigste lobbygruppen i Norge er interesseorganisasjonene. Organisasjoner som bl.a. LO, NHO, Unio, Bondelaget og Norges Idrettsforbund, er blant de største lobbyistene, som fremmer sine medlemmers interesser overfor politikerne. Det finnes hundrevis av slike organisasjoner i Norge.

I den grad kommunikasjonsbyråer opptrer som lobbyister, er det, ifølge kommunikasjonsbransjens talspersoner, policy å redegjøre for hvem de opptrer på vegne av. Det bør dessuten være naturlig for den eller de som utsettes for lobbyaktiviteten, å be om opplysninger om dette. Uansett er dette en svært liten del av lobbyvirksomheten i Norge.

*Mindretallet* er enig med flertallet i at det er mye som tyder på at lobbyvirksomheten er økende i Norge og mener det er flere grunner til det.

Ett forhold er at demokratiet handler om mer enn å avlegge stemme hvert fjerde år, det handler også om retten til å være med å påvirke beslutninger også mellom valg.

Et annet forhold er at politikerne trenger synspunkter fra andre. Selv ikke politikere eller departementer overskuer alle virkninger og bivirkninger av et gitt forslag – eller mangel på forslag – på forhånd.

Et tredje forhold er at muligheten for å påvirke er blitt bedre, bl.a. fordi man kan sende e-post direkte til politikerne.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Duesund, Røssland og Widvey* er enige med flertallet i at det er viktig å understreke at verken politikere eller embetsmenn bør ha yrkesforbud. Både politikere og embetsmenn må som utgangspunkt kunne ta seg en hvilken som helst jobb, og det er dessuten positivt at noen pendler mellom politikk, forvaltning og vanlig arbeidsliv.

*Mindretallet* mener at politikere besitter en type samfunnskunnskap som mange mennesker ikke har og ser det positive i at denne kunnskap deles med andre så lenge det skjer i ryddige former. Et generelt lobbyforbud for inntil to år for statsråder og inntil ett år for statssekretærer og politiske rådgivere vil kunne gjøre det vanskeligere å rekruttere personer til politisk virksomhet i fremtiden.

Etter *mindretallets* syn er det viktig med regler for hvordan overganger mellom politikk/forvaltning og andre stillinger skal skje. Det vises til at praksis for statsråder, statssekretær og politiske rådgivere gjennom karantenerregelverk og saksforbud, har som formål å beskytte den interne informasjonen man sitter på, beskytte forretningshemmeligheter og å beskytte omdømmet og tilliten til forvaltningen.

*Mindretallet* viser også til at et samlet utvalg foreslår en utvidelse av Ventetidsutvalgets adgang til å ilegge saksforbudet til også å gjelde saksområder utenfor eget departement, noe som vil medføre en strengere praksis. Et utvidet saksforbud kan ilegges for saker der vedkommende har vært

engasjert på tvers av departementsgrensene. Dette kan tenkes både ved deltagelse i statssekretærutvalg og for statsråder som har vært tungt inne i en regjeringssak på et annet departementsområde. Dette bør imidlertid være tilstrekkelig, også for dem som går inn i lobbyvirksomhet.

*Mindretallet* viser i den forbindelse også til at et lobbyforbud i inntil to år vil være vanskelig å praktisere.

*Mindretallet* finner det bl.a. vanskelig å forstå sammenhengen mellom et generelt forbud mot lobbyvirksomhet samtidig som det åpnes mulighet for tidligere politikere, som daglig leder i en bedrift eller organisasjon, til å representere virksomheten overfor statsforvaltningen.

Som et eksempel kan dette bety at tidligere politikere som ansettes som samfunnskontakt eller ansvarlig for kommunikasjon i en bedrift eller organisasjon, skal være omfattet av lobbyforbudet, men at en som ansettes som daglig leder ikke skal omfattes av lobbyforbudet.

Videre vil *mindretallet* bemerke at grenseoppgangene i forhold til interesseorganisasjoner og

frivillige organisasjoner ikke er tydelig avklart, og at det i sin helhet skal overlates til Ventetidsutvalget å avgjøre, etter skjønn. Dette kan føre til forskjellsbehandling mellom ulike interesseorganisasjoner eller mellom ulike frivillige organisasjoner.

*Mindretallet* mener også det er kunstig å skille mellom politikere og embetsmenn når det gjelder maksimaltid for et eventuelt lobbyforbud. En departementsråd kan ha både bedre og flere kontakter inn mot departementene enn en tidligere statsråd.

For øvrig viser *mindretallet* til at både ansatte i departementene og politikere som slutter, omfattes av det generelle regelverket om taushetsplikt, lojalitetsplikt og ikke minst av det etiske regelverket som finnes i departementet. Dette i kombinasjon med karantene på inntil seks måneder og et utvidet saksforbud inntil ett år, er tilstrekkelig for å kunne opprettholde den alminnelige tilliten til forvaltningen.

## Kapittel 11

# Kontroll og reaksjoner mot overtredelser

### 11.1 Gjeldende regelverk

Det gjeldende karantenerregelverket – eller avgjørelser som er truffet i medhold av det – legger plikter på den som går over fra en politisk eller annen stilling i statsforvaltningen, til en stilling utenfor statsforvaltningen. Mest sentral er plikten til i en viss periode å avstå fra å tiltre en stilling eller verv eller ta opp en virksomhet (karantene eller ventetid), eller å la være å håndtere visse saker i en periode (saksforbud). En annen aktuell plikt er plikten til å varsle om en påtenkt overgang – for politikere å gi varsel til Karanteneutvalget, for tjenestemenn med karanteneklausul å melde fra til arbeidsgiveren.

Kontroll tar sikte på å gi opplysning om regelverket blir etterlevd. Retningslinjene om karantene og saksforbud har ingen egne bestemmelser om kontroll med at pliktene blir overholdt. Men vedkommendes opptreden i samband med overgangen vil ofte være kjent for omgivelsene. Når en politiker går av fra sin stilling, blir det kunngjort offentlig, og Karanteneutvalget er da kjent med om vedkommende allerede har gitt melding til utvalget. Er det ikke gjort, kan Karanteneutvalget følge med på om det blir gjort i tide før en eventuell overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Iallfall for høyt profilerte politikere og embetsmenn vil media ofte følge med i slike ansettelse, slik at de blir offentlig kjent. I realiteten kan media utøve en kontrollfunksjon når det gjelder etterlevelsen av karantenerregelverket.

Dersom regelverket viser seg å være overtrådt, blir spørsmålet hva slags reaksjoner det kan føre til. De to retningslinjene om overgang til stilling utenfor statsforvaltningen har bestemmelser om konvensjonalbot,<sup>1</sup> som må være fastsatt i tilsettingsvedtaket eller -avtalen. Konvensjonalboten kan settes til høyst seks måneders lønn i den tid-

ligere stillingen. De to bestemmelsene er ikke like klare om hvor stor konvensjonalboten skal være innenfor denne rammen, men må nok forstås slik at det fastsettes av henholdsvis Karanteneutvalget og arbeidsgiveren (departementet) i lys av overtredelsen. Hvis ikke konvensjonalboten blir betalt frivillig, må inndrivning av konvensjonalboten skje ved vanlig sivilt søksmål for domstolene.

Kommentarene til de to retningslinjene for overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen gir også uttrykk for at det kan kreves at det ulovlige forholdet opphører umiddelbart. Det betyr at vedkommende må fratre den stilling eller det vervet som ble tiltrådt i strid med karantenen (eller opphøre med en selvstendig virksomhet som vedkommende har startet opp). Er det utbetalt kompensasjon for karantene, kan beløpet kreves tilbake. Det offentlige kan også kreve erstatning etter alminnelige regler for eventuelt tap som overtredelsen volder dersom det ikke dekkes av konvensjonalboten (men det synes nokså uklart hva slags tap det kan bli tale om). Hvis overtrederen ikke etterkommer slike krav frivillig, kan de bare gjennomføres ved sivilt søksmål for domstolene.

Retningslinjene for overgang fra politisk stilling til departementsstilling har derimot ingen bestemmelser om sanksjoner. En overtredelse vil i tilfelle bestå i at politikeren har gjeninnttrådt i eller tiltrådt en embetsstilling uten at det er åpnet for dette. Reaksjonen kan da være at forholdet bringes i orden ved en tjenesteinstruks som innebærer at vedkommende midlertidig fratrer stillingen og stilles til rådighet for departementet. Det kan også tenkes sanksjoner etter tjenestemannsloven både mot vedkommende selv og mot den embetsmann som har latt overtredelsen skje.

### 11.2 Etterlevelsen i praksis

*Utvalget* har ikke foretatt noen særskilt undersøkelse av i hvilken grad pliktene etter karantenerregelverket blir etterlevd. Det hender nok fra tid

<sup>1</sup> En konvensjonalbot er et beløp en part i en avtale påtar seg å betale dersom vedkommende ikke oppfylder sine forpliktelser etter avtalen. Blir konvensjonalboten ikke betalt frivillig, kan den inndrives ved sivilt søksmål. En konvensjonalbot regnes ikke som straff.

til annen at varsel til Karanteneutvalget eller arbeidsgiveren om påtenkt overgang kan bli gitt på et senere tidspunkt enn retningslinjene angir. Men *utvalget* er ikke kjent med noe tilfelle der noen har tatt opp en stilling, virksomhet eller verv utenfor statsforvaltningen i strid med pålagt karantene eller uten å gi melding til Karanteneutvalget.

Det kan lettere forekomme tvil om omfanget av ilagt karantene eller saksforbud. I praksis har det særlig gjeldt hvilken kontakt vedkommende kan ha med sin fremtidige arbeidsgiver mens karantenetiden løper.

Det er ikke noe tilfelle hvor konvensjonalbot har vært ilagt. Det er heller ikke noe tilfelle hvor utbetalt kompensasjon for karantene er krevd tilbake.

### 11.3 Utvalgets vurderinger

Slik gjeldende retningslinjer er, finner *utvalget* det rimelig at hverken Karanteneutvalget eller aktuelle departementer selv har iverksatt noen generelle eller systemetiske kontrolltiltak i saker om karantene og saksforbud, men nøyd seg med eventuelt å vurdere opplysninger om mulige overtredelser som de på annen måte blir kjent med.

*Utvalget* finner det ikke hensiktsmessig å foreslå særskilte kontrolltiltak for å sikre at pliktene etter karantenerregelverket blir overholdt i det enkelte tilfelle. *Utvalget* antar at det ofte vil være så mye oppmerksomhet om disse overgangene i media og på annen måte at det vil gi informasjon om etterlevelsen.

Et særskilt spørsmål er om den nye arbeidsgiveren – som tilsetter vedkommende politiker eller tjenestemann i en stilling eller et verv utenfor statsforvaltningen – bør ha plikt til å påse at vedkommende ikke opptrer i strid med pålagt karantene eller saksforbud. Det vil først og fremst bety en plikt for den nye arbeidsgiveren til å la være å la vedkommende tiltre før utløpet av karantenetiden, og til å sørge for at vedkommende ikke får arbeidsoppgaver i strid med et saksforbud. Det kan også være spørsmål om Ventetidsutvalget eller vedkommendes tidligere arbeidsgiver i statsforvaltningen bør ha adgang til å pålegge den nye arbeidsgiveren å gi opplysninger om arbeidsoppgaver mv. i den nye stillingen, når det trengs for å vurdere om karantenerregelverket er etterlevd.

En slik plikt for den nye arbeidsgiveren kan sies å være i tråd med det som de etiske retningslinjene for næringslivskontakt i forsvarssektoren legger opp til. For profesjonelle arbeidsgivere vil

det neppe bety noen merbelastning, og det kan bidra til å sikre at den nye arbeidsgiveren gjør seg kjent med de vilkår overgangen skjer under. *Utvalget* er derfor blitt stående ved å foreslå en slik opplysningsplikt for den nye arbeidsgiveren og en plikt til å påse at den nyansatte etterlever karantenerregelverket.

*Utvalget* finner det videre klart at overtredelse av sentrale plikter etter karantenerregelverket må kunne møtes med reaksjoner. Formålet med slike reaksjoner bør være å sikre etterlevelse i det enkelte tilfellet og å hindre at vedkommende har fordel av overtredelsen.

For det første bør det fastslås uttrykkelig at det kan kreves at overtrederen retter opp det ulovlige forholdet ved å fratse stillingen eller vervet, eller opphøre med oppstartet virksomhet eller arbeidsoppgaver som er i strid med pålagt karantene eller saksforbud. En slik retting bør kunne gjennomtvinges med bruk av tvangsmulkt fastsatt av Ventetidsutvalget eller den tidligere arbeidsgiver i statsforvaltningen, uten at det er nødvendig med sivilt søksmål og dom. En tvist om berettigelsen av tvangsmulkt vil uansett kunne bringes inn for domstolene til avgjørelse.

For det annet bør regelen være at den lønn, inntekt eller annet vederlag som vedkommende har fått ved å overtre karantenerregelverket, uten videre tilfaller staten, om ikke annet blir fastsatt. Dersom det er vanskelig å bringe dette beløpet på det rene, bør henholdsvis Ventetidsutvalget eller fagdepartementet kunne kreve vedkommende for et beløp som svarer til høyst seks måneders lønn i den tidligere stillingen. *Utvalget* anser en slik ordning som mer hensiktsmessig enn de gjeldende bestemmelser om konvensjonalbot, som ikke er til hinder for at en overtredere i enkelte tilfelle kan sitte igjen med en klar fordel av overtredelsen, og som kan sies å ha et unødig sterkt preg av sanksjon. *Utvalget* antar det er lite praktisk at overtredelsen medfører et tap for det offentlige som overtrederen bør pålegges å erstatte, men et slikt erstatningsansvar kan i tilfelle gjøres gjeldende etter alminnelige erstatningsregler.

En konsekvens av *utvalgets* forslag er at reaksjonen mot unnlatt (forsinket) melding, uten at overtrederen har tiltrådt noen stilling eller påbegynt noen virksomhet, bare vil bestå i at overtrederen pålegges å gi varsel. Når spørsmålet om ventetid eller saksforbud deretter blir vurdert, kan imidlertid overtredelsen få betydning for varigheten av ventetid eller saksforbud.

*Utvalget* foreslår ikke at overtredelser av karantenerregelverket skal være straffbare. Et lovbrudd bør ikke sanksjoneres med straff hvis

andre reaksjonsmåter er tilstrekkelige. *Utvalget* viser i denne sammenheng til de prinsipper for kriminalisering som ble trukket opp ved forberedelsen av straffeloven 2005.<sup>2</sup> Men hvis en overtredelse av karantener regelverket skulle henge sammen med f.eks. brudd på straffelovens bestemmelser om taushetsplikt eller korrupsjon/

---

<sup>2</sup> Se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 88-93 jf. Innst. O. nr. 72 (2004-2005) s. 16-17.

påvirkningshandel, kan naturligvis disse handlingene strafforfølges. Skulle man mene det er behov for andre sanksjoner mot overtredelser enn *utvalget* har foreslått, er en bestemmelse om overtredelsesgebyr å foretrekke fremfor straff.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Det ventes at Justisdepartementet i løpet av 2012 vil fremme en proposisjon med forslag til alminnelige regler om forvaltningssanksjoner, bl.a. om overtredelsesgebyr, på grunnlag av NOU 2003:15 Fra bot til bedring.



## Kapittel 12

# Behov for regelreform

### 12.1 Hvilke behov er det for regelreform?

*Utvalget* har tidligere i utredningen vurdert gjeldende retningslinjer om karantene og saksforbud og praktiseringen av dem. På grunnlag av disse vurderingene foreslår utvalget flere endringer i innholdet i retningslinjene. En del av forslagene går ut på å regelfeste bestemmelser som i dag bare kommer til uttrykk i kommentarene til gjeldende retningslinjer.

I tillegg til disse forslagene om innholdsmessige endringer kan det spørres om retningslinjene på alle punkter har fått en god redaksjonell og språklig utforming, og om de gir et hensiktsmessig uttrykk for en praksis som er fulgt og etter utvalgets mening fortsatt bør følges. Karanteneutvalget har i møte med utvalget pekt på problemer som følge av ordlyden i retningslinjene for politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen, særlig med tanke på overgang fra Statsministerens kontor og til kommunikasjonsbransjen. Retningslinjenes sterke understreking av «særlige forhold» (og tilsvarende kriterier) som vilkår for karantene eller saksforbud er både lite opplysende og ikke nødvendigvis treffende for den praksis som har utviklet seg.

Regelverket består i dag av tre forskjellige sett retningslinjer med mindre innholdsmessige og språklige variasjoner. *Utvalget* utelukker ikke at tredelingen og unødvendige forskjeller mellom regelsettene kan vanskeliggjøre tilegnelsen og bruken av retningslinjene.

*Utvalget* tilrår på denne bakgrunn en fullstendig revisjon av regelverket om karantene og saksforbud ved overgang fra stillinger i statsforvaltningen.

### 12.2 Bør regler gis som lov, forskrift eller instruks?

#### 12.2.1 Tidligere vurderinger

Gjeldende regelverk er gitt av det daværende Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings-

administrasjons- og kirke departementet) uten lov- hjemmel. Det har følgelig status som en administrativ instruks som i seg selv bare har virkning internt i statsforvaltningen.<sup>1</sup> Ved at retningslinjene legges til grunn for vedtak om utnevning og avtaler om tilsetting, får de indirekte betydning også overfor enkeltpersoner.

Hvilken rettslig forankring reglene burde ha, ble drøftet under forberedelsen av regelverket – se St.meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 4.4, 5.4 og 5.5.2 (s. 28-29, 41-44 og 47). De tre hovedalternativene som ble trukket frem med sikte på overgang fra statsstilling til stilling utenfor statsforvaltningen, var lovfesting, internt (administrativt) regelverk og regulering i den enkeltes arbeidsavtale (eventuelt utnevningsvedtaket). For å få et fleksibelt og lite ressurskrevende system ble det valgt en regulering i individuelle arbeidsavtaler/tilsetningsvedtak basert på generelle retningslinjer i administrativ instruks. Med sikte på overgang fra politisk stilling til departementsstilling la man til grunn at det burde være automatisk karantene for visse stillinger, men at dette burde hjemles i det enkelte utnevningsvedtak eller tilsetningsbrev. Spørsmålet om generelle retningslinjer i denne sammenheng – som ble fastsatt i 2005, jf. 8.1– ble ikke drøftet i St.meld. nr. 11 (2000-2001). Det samme gjelder for overgang fra politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen, se St.meld. nr. 23 (2004-2005) kap. 3.2.6 (s. 5 sp. 2).

Under stortingsbehandlingen sluttet Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité seg til dette (Innst. S. nr. 175 (2000-2001) s. 12 sp. 2 og Innst. S. nr. 170 (2004-2005) s. 3-4). Komiteen ba i 2001 likevel regjeringen vurdere å foreslå en lovhjemmel for saksforbud. Regjeringen ga i 2005 uttrykk for at den fant det unødvendig.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se nærmere kap. 7.1, 8.1 og 9.1. Der er også omtalt bestemmelser som er bindende for staten til fordel for stillingsinnehaveren, selv om regelverket ellers bare regnes som en intern instruks.

<sup>2</sup> Se Innst. S. nr. 175 (2000-2001) s. 12 sp. 2 og St.meld. nr. 23 (2004-2005) s. 2 sp. 2.

### 12.2.2 Utvalgets vurderinger

*Utvalget* ser grunn til å vurdere på ny spørsmålet om rettslig forankring av karantenerregelverket.

Utgangspunktet er at hverken forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet eller arbeidsrettslig styringsrett vil gi adgang til å bestemme ensidig over arbeidsforholdet til en statsansatt etter at vedkommende er gått ut av statsforvaltningen. I mangel av lovhjemmel må derfor vilkår om karantene (ventetid) eller saksforbud enten fastsettes i utnevnings- eller tilsetningsvedtaket, eller bygge på enighet med vedkommende. I praksis ser det ikke ut til å ha vært nevneverdige problemer med å få statsansatte med lederlønnsavtale til å akseptere et slikt vilkår ved reforhandling av avtalen, uten at *utvalget* har grunnlag for å si om det er skjedd mot tilsagn om høyere lønn eller annet særskilt vederlag.

Ved innføringen og praktiseringen av karantenerregelverket er det samme utgangspunktet lagt til grunn når det gjelder politiske stillinger (statsråd, statssekretær, politisk rådgiver).<sup>3</sup> Her er likevel ordningen kommet til uttrykk i generelle regler som ikke nødvendigvis krever individuelle avgjørelser for å bli anvendt overfor den enkelte politiker. De generelle reglene er imidlertid fastsatt av det daværende Moderniseringsdepartementet uten uttrykkelig delegasjon fra Kongen i statsråd. Det er da vanskelig å se at departementet har noen instruksjonsmyndighet overfor andre departementer, særlig overfor regjeringens medlemmer. Det er derfor forståelig at karantene og saksforbud også for politiske stillinger er forankret i den enkelte utnevning eller tilsetting, og det gjelder enda mer for vilkår om konvensjonalbot ved overtredelse.<sup>4</sup> Det følger dessuten av reglement om arbeidsvilkår for politisk ledelse § 19 at politiske stillinger er underkastet retningslinjene om karantene og saksforbud ved fratredelse.

En konsekvens av den gjeldende ordningen er at vilkår om karantene og saksforbud fastsettes ved hver enkelt utnevning eller tilsetting hvor det

kan være aktuelt. Det lar seg enklest gjennomføre når arbeidsgiveransvaret ligger ett sted, slik tilfellet er for politiske stillinger i departementene, som administreres av Statsministerens kontor. Forsømmer man å ta inn et slikt vilkår, gjør nok bestemmelsen i reglement for politisk ledelse at det likevel kan fastsettes karantene eller saksforbud ved overgang fra politiske stillinger. Ved overgang fra stillinger på administrativt nivå til stillinger utenfor statsforvaltningen fører derimot en slik forsømmelse til at det etter angjeldende ordning ikke er adgang til å iverksette karantene eller saksforbud. Som *utvalget* tidligere har påpekt, viser erfaringen at forskjellige departementer ut fra forskjellige overveielser og avveininger – eller mangel på det – fører forskjellig praksis med å sette vilkår om karantene og saksforbud. *Utvalget* mener at ordningen med individuell regulering uten noen rapportering eller samordning er en vesentlig årsak til dette.

I den tidligere vurderingen ble det anført at ved lovfesting ville brudd på lovreglene måtte bli anmeldt til påtalemyndigheten og eventuelt strafforfulgt.<sup>5</sup> *Utvalget* påpeker at det ikke er noen slik sammenheng mellom lovfesting og straffesanksjoner. Bruk av straff forutsetter riktig nok lovhjemmel (men *utvalget* foreslår som nevnt i 11.3 at brudd på karantenerregelverket ikke skal belegges med straff). Lovfesting av regler gjør det på ingen måte nødvendig at brudd på reglene møtes med straff. Det kan like gjerne brukes andre sanksjoner, slik *utvalget* foreslår.

Det gjeldende regelverket er gjort kjent først og fremst gjennom Statens personalhåndbok, veiledninger fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og de individuelle utnevningsvedtak og tilsetningsavtaler. Denne informasjonen kan være egnet til å nå de politikere og ansatte som kan få pålegg om karantene eller saksforbud ved overgang. Den er derimot lite egnet til å nå allmennheten. Karantenerregelverket er heller ikke kunngjort i Norsk Lovtidend eller tatt inn i Lovdata.

*Utvalget* ser det som vesentlig at regelverket er tilgjengelig for allmennheten, siden en viktig del av begrunnelsen for det er å styrke grunnlaget for tillit til statsforvaltningen og det politiske system. Dette er et tungtveiende argument for å lovfeste ordningen. En lovfesting kan dessuten gi et sikkert hjemmelsgrunnlag for de forskjellige elementer som ordningen består av, og motvirke tilfeldige variasjoner i praktiseringen av regelverket.

<sup>3</sup> Se St.meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 4.4 (s. 28), St.meld. nr. 23 (2004-2005) kap. 3.2.6 (s. 5 sp. 2) og Fornyings- og administrasjonsdepartementets hefte Informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere (2009) punkt 2.1 (s. 11).

<sup>4</sup> Ved utnevning eller tilsetting i politiske stillinger blir følgende klausul tatt med i utnevningsresolusjonen eller tilsetningsbrevet: «Ved fratreden kan det ilegges karantene og/eller saksforbud i henhold til særskilte retningslinjer fastsatt 29. november 2005 av daværende Moderniseringsdepartementet, senest revidert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2. september 2009. Ved overgang til stilling utenfor sentralforvaltningen gjelder særlige bestemmelser i retningslinjene om informasjonsplikt og konvensjonalbot.»

<sup>5</sup> St.meld. nr. 11 (2000-2001) kap. 5.4.1, s. 42.

Et viktig argument mot lovregulering da karantenerregelverket kom til, var at det ville gjøre ordningen mindre fleksibel, og at det kunne bli nødvendig med stadige lovendringer dersom lovreguleringen skulle være utfyllende og detaljert. Slik *utvalget* ser det, gjør denne innvendingen seg lite gjeldende med tanke på politiske stillinger. Annerledes stiller det seg med ordinære statsstillinger, bortsett fra topplederstillingene i departementene og direktoratsledere (jf. *utvalgets* forslag i kap. 9.3.4). For lavere stillinger anser *utvalget* det klart at en lovregulering må innebære en fullmakt til forvaltningsorganet til å vurdere og eventuelt fastsette vilkår om karantene eller saksforbud.

En prinsipiell innvending mot å lovfeste karantenerregelverket er at dette gjelder vilkårene for regjeringens medlemmer og deres politiske medarbeidere, og for embets- og tjenestemenn i departementene og statsforvaltningen for øvrig, som hører til den utøvende makt. Det kan hevdes at det bør høre under regjeringen fremfor Stortinget å regulere dette. *Utvalget* finner ikke denne innvendingen avgjørende. Det er fra før forskjellige eksempler på at vilkårene for ansatte i regjeringsapparatet er regulert i lov.<sup>6</sup> Regler som skal sikre allmennhetens tillit til politikere og til statsforvaltningen, har en slik allmenn interesse at det er nærliggende at de blir fastsatt av Stortinget i form av lov. Stortingets interesse for spørsmålet, ved flere anledninger siden 1995 og fremleggingen av flere stortingsmeldinger, viser også at dette ikke kan ses som en sak bare for regjeringen. Noe annet er at det kan overveies om en større eller mindre del av regelverket bør fastsettes i forskrift med hjemmel i lov.

Tyngende plikter må som utgangspunkt ha hjemmel i lov hvis de ikke bygger på avtale eller gjelder et tjeneste- eller arbeidsforhold hvor instruksjonsmyndigheten eller styringsretten gir tilstrekkelig grunnlag. Det er iblant usikkert hvor langt instruksjonsmyndigheten eller styringsretten gjelder. Rettslige reaksjoner mot overtredelse av karantenerregelverket, som f.eks. en konvensjonalbot, må ha klar forankring i avtale eller i lov. Det kan diskuteres om dagens praksis med utforming av kongelige resolusjoner eller tilsettingsbrev for politiske stillinger oppfyller disse kravene så godt som ønskelig.

*Utvalget* har konstatert at det kan være usikkerhet om rekkevidden av enkelte av de regler som kan gi grunnlag for tiltak i samband med

overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Det gjelder særlig spørsmålet om omplassering og endring av arbeidsoppgaver. Lovregulering kan bidra til en avklaring her. Men skal først slike spørsmål lovreguleres, ser *utvalget* det som naturlig at også ventetidsordningen blir lovfestet.

*Utvalget* mener etter dette at de beste grunner taler for å lovfeste det karantenerregelverket som i dag bygger på departementale retningslinjer. Lovfesting vil gi et klart signal om betydningen av reglene, og lovbehandlingen skaper en viss publisitet. Nedenfor vil *utvalget* drøfte hvordan en slik lovfesting kan utformes med et slikt innhold som *utvalget* har gått inn for tidligere i utredningen.

### 12.3 Lovstrukturen

---

Det gjeldende karantenerregelverket er fordelt på tre sett retningslinjer. To av dem retter seg mot overgang fra politiske stillinger, ett av dem mot statstjenestemenn. Det sist nevnte og ett av de to først nevnte gjelder overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen, det tredje regelsettet overgang til departementsstilling. Kryssende brukergrupper og virkefelt forklarer at de tre regelsettene ikke er slått sammen helt eller delvis.

*Utvalget* mener likevel at en lovfesting ikke bør føre til tre atskilte lover. I stedet peker to modeller seg ut. Den ene er en felles lov som kan avløse alle de tre retningslinjene. Den andre modellen er en felles lov for de retningslinjene som gjelder overgang fra politiske stillinger. Reglene om overgang fra andre statsstillinger til stillinger utenfor statsforvaltningen kan da tas inn i tjenestemannsloven. Tjenestemannsloven er også en naturlig plass for en eventuell bestemmelse om omplassering og endring i arbeidsoppgaver ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* foreslår den sist nevnte modellen, som best markerer skillet mellom politisk ledelse og embetsverket. Også dersom reglene fortsatt blir gitt som intern instruks, foreslår *utvalget* en slik regelstruktur.

### 12.4 Utvalgets lovutkast

---

Som nevnt i 1.3 pålegger ikke mandatet *utvalget* å legge frem et lovutkast eller annet nytt forslag til regler. Siden *utvalget* ser behov for et nytt regelsett om ventetid og saksforbud, og mener at disse reglene bør gis i form av lov, finner *utvalget* det likevel hensiktsmessig å legge frem et utkast til en slik lovregulering. Utkastet fungerer samtidig som en oppsummering av de fleste av *utvalgets*

<sup>6</sup> Se særlig tjenestemannsloven 4. mars 1983 nr. 3, og ikke minst den tidligere lov 9. juni 1939 nr. 1 om vilkår for utnevning til ekspedisjonssjef i regjeringsdepartementene.

konklusjoner tidligere i utredningen. Begrunnelsen for de forskjellige deler av lovutkastet fremgår også av tidligere deler av utredningen, og *utvalget* har som nevnt i 1.3 ikke sett seg anledning til å utstyre lovutkastet med særskilte merknader til de enkelte bestemmelser.

I tråd med utvalgets syn på lovstrukturen er utkastet delt i to – en egen lov for overgang fra politiske stillinger, og utkast til endringer i tjenestemannsloven for overgang fra stillinger på administrativt nivå.

## **A. Lov om ventetid mv. ved overgang fra politisk stilling i departementene til andre stillinger mv.**

### Kapittel I. Formål og virkeområde

#### *§ 1 Formål*

Loven skal legge til rette for at overgang fra statsråd, statssekretær og politisk rådgiver i departementene til stilling utenfor statsforvaltningen skjer på en måte som fremmer allmenn tillit. Sammen med andre regler og god forvaltnings-skikk skal loven bidra til å sikre at avgjørelser i offentlig forvaltning treffes på saklig grunnlag.

#### *§ 2 Virkeområde*

Loven gjelder for politikere i departementene og ved Statsministerens kontor. Som politiker og politisk stilling forstås i denne loven statsråd, statssekretær og politisk rådgiver.

Loven gjelder overgang til stilling i departementene eller til stilling, verv eller virksomhet utenfor statsforvaltningen etter avgang fra embete som statsråd eller statssekretær eller fra stilling som politisk rådgiver.

Loven gjelder for enhver overgang som blir iverksatt innen ett år etter avgangen, jf. for statsråder likevel § 7 (lobbyvirksomhet overfor departementene).

### Kapittel II. Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen

#### *§ 3 Ventetidsutvalget*

Ventetidsutvalget er uavhengig forvaltningsorgan som har til oppgave å treffe avgjørelser etter dette kapittel.

Ventetidsutvalget har fem medlemmer som oppnevnes av Kongen. To eller tre av medlemmene skal ha vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, men ikke senere enn to år før oppnevningen. To eller tre av medlemmene skal

ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Kongen oppnevner ett av medlemmene til leder av utvalget.

Oppnevningen gjelder for fire år. Gjenoppnevning for en fireårsperiode kan skje én gang. Fratrer et medlem før utløpet av oppnevningsperioden, oppnevner Kongen et nytt medlem for resten av perioden.

#### *§ 4 Varslingsplikt*

En politiker som etter avgang vil tiltre en ny stilling eller et nytt verv utenfor statsforvaltningen, eller ta opp en ny næringsvirksomhet, skal varsle Ventetidsutvalget senest en måned før tiltredelse eller oppstart og gi de opplysninger om stillingen, vervet eller virksomheten som Ventetidsutvalget trenger.

Varslingsplikten gjelder tilsvarende ved gjeninntreden i tidligere stilling, verv eller virksomhet.

Politikeren kan ikke tiltre stillingen eller vervet eller ta til med virksomheten før Ventetidsutvalget har truffet avgjørelse.

#### *§ 5 Ventetid*

Ventetidsutvalget treffer avgjørelse om det skal være en ventetid før politikeren kan tiltre stillingen eller vervet eller ta til med virksomheten.

Ventetiden kan være høyst seks måneder [*mindretallets* forslag: ett år] regnet fra avgangen fra den politiske stillingen.

Ventetid bør særlig pålegges hvis politikeren har deltatt i å forberede eller treffe avgjørelser av betydning for den nye arbeidsgiveren, oppdragsgiveren eller virksomheten. Ventetid kan pålegges også ellers for å fremme allmenn tillit til offentlig forvaltning.

Ventetidsutvalget kan fastsette nærmere hva slags kontakt mv. som er utelukket eller tillatt i ventetiden.

#### *§ 6 Saksforbud*

I stedet for eller i tillegg til ventetid kan Ventetidsutvalget pålegge begrenset saksforbud for høyst ett år regnet fra avgangen fra den politiske stillingen.

Ventetidsutvalget avgjør saksforbudets omfang. Saksforbud kan blant annet gå ut på at den nye stillingen, vervet eller virksomheten ikke må omfatte spørsmål som hørte til politikerens ansvarsområde i den politiske stillingen, bestemte saker som var til behandling i departementet i

politikerens funksjonstid, saker hvor det departement der politikeren arbeidet i løpet av de siste to år før avgangen, ivaretar statens partsinteresser eller treffer avgjørelse på statens vegne.

### *§ 7 Forbud mot direkte påvirkning av statsforvaltningen (lobbyvirksomhet overfor statsforvaltningen)*

En politiker kan i ett år etter sin avgang ikke utøve direkte påvirkning av et departement etter oppdrag fra noen interessert, uten at det skjer i egenskap av folkevalgt eller på vegne av politikerens nærmeste. For statsråder gjelder dette i to år etter avgangen.

Som direkte påvirkning regnes alle henvendelser overfor noen som gjør tjeneste i et departement. Henvendelser som bare gjelder utlevering av opplysninger tilgjengelige etter offentliglova eller deltaking i alminnelig høring omfattes ikke.

Ventetidsutvalget kan begrense eller frita fra forbudet etter første ledd. [*Mindretallet* foreslår at paragrafen utgår, og at etterfølgende paragrafnumre justeres tilsvarende.]

### *§ 8 Kompensasjon*

En politiker som blir ilagt ventetid etter § 5, får kompensasjon som svarer til nettolønnen i den politiske stilling med tillegg av feriepenger. [*Mindretallets* forslag: Etter seks måneder ytes kompensasjon med inntil 50 %. Ventetidsutvalget avgjør om slik kompensasjon skal gis.]

Staten dekker utgiftene til fremtidig pensjon som ellers ville ha påløpt i stillingen.

Lønn og godtgjøring som politikerens mottar i ventetiden fra annen stilling, verv eller virksomhet, går til fradrag i kompensasjonen etter første ledd. Politikerens skal varsle departementet om slik lønn eller godtgjøring.

### *§ 9 Saksbehandlingen i Ventetidsutvalget*

Forvaltningsloven gjelder for Ventetidsutvalgets avgjørelser med de unntak som følger av paragrafen her.

Ventetidsutvalget skal om mulig treffe vedtak innen to uker fra det har mottatt varsel etter § 3. Ventetidsutvalget kan delegerere til sekretariatet å avgjøre kurante saker.

Politikerens har rett til å få møte et medlem av Ventetidsutvalget før utvalget treffer vedtak.

Ventetidsutvalget kan treffe avgjørelse i møte – som kan være fjernmøte – eller ved elektronisk kommunikasjon. Ventetidsutvalget er vedtaksført

når minst tre medlemmer deltar i avgjørelsen. Vedtak treffes med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet avgjør lederens stemme.

Vedtaket kan ikke påklages. Politikerens kan innen en uke be Ventetidsutvalget foreta en ny vurdering. Ventetidsutvalget skal foreta den nye vurderingen senest en uke etter at det har mottatt begjæringen.

### *§ 10 Tvangsmidler mv.*

Hvis en politiker bryter Ventetidsutvalgets vedtak, kan Ventetidsutvalget gi pålegg om straks å fratrukke en stilling eller verv for resten av ventetiden, eller på annen måte innrette seg i samsvar med vedtaket. I pålegget skal Ventetidsutvalget fastsette en tvangsmulkt som begynner å løpe dersom pålegget ikke blir fulgt.

Politikerens nye arbeidsgiver skal påse at pålegg om ventetid og saksforbud blir fulgt. Politikerens arbeidsgiver, oppdragsgiver eller annen kontraktspart kan ikke motsette seg at pålegg etter første ledd blir fulgt.

Lønn, godtgjøring eller andre økonomiske fordeler som politikerens har hatt av å bryte vedtaket, tilfaller statskassen uten fradrag for utgifter som politikerens har hatt til overtredelsen. Hvis beløpet ikke lar seg fastslå, kan Ventetidsutvalget i stedet kreve et beløp som svarer til inntil seks måneders lønn i den tidligere stillingen.

## Kapittel III. Overgang til stilling i departementene

### *§ 11 Overgang til visse ledende departementsstillinger*

En politiker kan ikke tiltre eller gjeninntre som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef (kommunikasjonssjef) før en viss ventetid etter avgang fra politisk stilling.

Ventetiden er seks måneder for en politiker som vil tiltre eller gjeninntre i en slik stilling i det departement hvor vedkommende virket ved avgangen. Er stillingen i et annet departement, er ventetiden tre måneder.

Kongen kan frita for eller begrense ventetid etter denne paragrafen hvis tungtveiende hensyn tilsier det.

### *§ 12 Kompensasjon*

Den som har ventetid etter § 11, får lønn for stillingen mot å stå til rådighet for departementet for andre arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene må ikke gjelde saker som vedkommende behandlet i

sin politiske stilling, eller direkte rådgivning til departementets politiske ledelse.

Mottar vedkommende lønn eller vederlag for annen stilling, verv eller oppdrag i ventetiden, går det til fradrag i lønnen etter første ledd.

### *§ 13 Overgang til andre departementsstillinger*

Går en politiker over til en annen departementsstilling enn nevnt i § 11, kan departementet bestemme for en periode av inntil seks måneder etter avgangen at vedkommende ikke skal ha oppgaver som kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Når tungtveiende grunner taler for det, kan departementet pålegge en ventetid på inntil tre måneder etter reglene i §§ 11 og 12.

## Kapittel IV. Avsluttende bestemmelser

### *§ 14 Ikraftsetting*

Loven trer i kraft når Kongen bestemmer.

## **B. Forslag til endringer i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn mv.**

### *§ a Overgang fra ledende stillinger i departementer og direktorater*

Når en departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller direktoratsleder vil tiltre en stilling utenfor statsforvaltningen, kan departementet fastsette en ventetid på inntil seks måneder regnet fra fratredelsen i departementet eller direktoratet. Ventetid kan fastsettes selv om vedkommende allerede har fratrudd.

Ventetid etter første ledd kan også fastsettes ved tiltredelse av verv utenfor statsforvaltningen, tjenesteyting til noen utenfor statsforvaltningen, oppstarting av egen virksomhet som kan få særlige fordeler på grunn av vedkommendes stilling i statsforvaltningen.

I stedet for eller i tillegg til ventetid kan departementet fastsette for en bestemt tid at vedkommende ikke kan behandle visse saker i sin stilling eller sitt verv utenfor statsforvaltningen. Slikt saksforbud kan ikke gjelde lenger enn ett år fra fratredelsen i departementet eller direktoratet.

Ved avgjørelse om ventetid eller saksforbud skal det legges vekt på om arbeidsområdet for den nye stillingen, vervet eller virksomheten ligger innenfor departementets eller direktoratets arbeidsområde, og særlig om det er berørt av avgjørelser som departementet eller direktoratet forbereder eller har truffet i de siste to år.

En departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller direktoratsleder kan i ett år etter fratredelsen ikke gjøre henvelser overfor departementet eller direktoratet som regnes som direkte påvirkning etter lov om ventetid mv. ved overgang fra politisk stilling i departementene til andre stillinger mv. § 7.

[*Mindretallet foreslår at siste ledd utgår.*]

### *§ b Overgang fra andre stillinger i statsforvaltningen*

Ved tilsetting i en annen stilling enn nevnt i § a kan tilsettingsmyndigheten sette vilkår som lar departementet fastsette ventetid eller saksforbud hvis tjenestemannen senere vil gå over til stilling, verv eller virksomhet utenfor statsforvaltningen. Ventetid eller saksforbud kan bare fastsettes hvis overgangen ellers kan svekke tilliten til offentlig forvaltning.

Når tungtveiende hensyn tilsier det for å ivareta allmennhetens tillit til offentlig forvaltning, kan departementet fastsette ventetid eller saksforbud hvis overgangen ellers kan svekke tilliten til offentlig forvaltning.

Ventetiden kan vare høyst seks måneder og saksforbud høyst ett år, regnet fra fratredelsen av stillingen i statsforvaltningen.

### *§ c Kompensasjon for ventetid*

En embetsmann eller tjenestemann som blir hindret i å tiltre en stilling utenfor statsforvaltningen på grunn av bestemmelse om ventetid, har rett til kompensasjon for ventetiden.

Kompensasjonen svarer til lønnen i den tidligere stilling med tillegg av pensjonskostnader, likevel begrenset til lønnen i den nye stillingen hvis den er lavere.

Departementet kan gjøre unntak fra retten til kompensasjon ved overgang til stilling eller verv i virksomhet som embets- eller tjenestemannen hadde til oppgave å regulere eller kontrollere, så langt vedkommende kan ventes å ha annen inntekt i ventetiden.

### *§ d Opplysningsplikt ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen*

En embetsmann eller tjenestemann som tar imot tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen, skal straks varsle sin overordnede om dette.

Forvaltningsorganet kan kreve at vedkommende selv eller den nye arbeidsgiveren gir nær-

mere opplysninger om den nye stillingen, særlig om hvilke arbeidsoppgaver som ligger til den.

*§ e Endring i arbeidsoppgaver før overgang til ny stilling*

En embetsmann eller tjenestemann som tar imot tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen, kan gis nye arbeidsoppgaver så langt det trengs for å opprettholde allmenn tillit til statsforvaltningen.

*§ f Saksbehandling*

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for departementets avgjørelser etter § a, § b tredje ledd og § c tredje ledd. Kongen kan gi forskrift om ny vurdering av avgjørelsen i stedet for reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI.

## Kapittel 13

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 13.1 Politikere som går over til stilling utenfor statsforvaltningen

---

#### 13.1.1 Økonomiske konsekvenser

Etter dagens ordning kan en politiker som går til stilling utenfor statsforvaltningen gis en karantene på seks måneder og et saksforbud på inntil 12 måneder. Under karantenen har den tidligere politiker, (statsråd, statssekretær og politisk rådgiver), rett til stillingens nettolønn ved fratreden i inntil seks måneder pluss feriepenger. Staten dekker pensjonskostnadene i denne perioden, svarende til ordinært medlemskap i Statens pensjonskasse / pensjonsordningen for statsråder.

*Utvalgets* flertall foreslår ingen endringer i dette. Mindretallet foreslår at lengstetiden for ventetid for tidligere statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere utvides til ett år. Etter dagens ordning har en statsråd som har sittet minst ett år, en ubetinget rett til etterlønn i én måned. Denne retten bygger på Stortingets vedtak om fratredelsesytelse til statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, jf. 7.1.8 foran. Statsministeren kan også treffe vedtak om etterlønn for statsråder med kortere funksjonstid enn ett år og for statssekretærer og politiske rådgivere, og treffe vedtak om etterlønn for til sammen tre måneder for den som ikke har annen inntekt.

Ventetid inntil seks måneder vil gi den samme kompensasjon som i dag; nettolønn i inntil seks måneder.

Når det gjelder mindretallet forslag om eventuell ventetid ut over seks måneder og inntil ett år, vil en slik utvidelse få begrensede økonomiske konsekvenser. En ventetid over seks måneder vil i tilfelle bare bli satt i få saker, og kompensasjonen vil etter mindretallets forslag utgjøre høyst 50 % av nettolønnen i den politiske stillingen.

#### 13.1.2 Saksbehandlingen – administrative konsekvenser

I dag forberedes de enkelte sakene av et sekretariat bestående av saksbehandlere og rådgivere i

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Karanteneutvalget har en frist på to uker, inkludert et møte med politikerens, til å treffe beslutning om å ilegge karantene og/eller saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende har gitt de nødvendige opplysninger om arbeidsforholdet. Etter at politikerens er orientert om Karanteneutvalgets beslutning, har vedkommende en frist på fire dager til å uttale seg. Etter at politikerens har uttalt seg, må Karanteneutvalget foreta en ny vurdering innen fem dager. Saksbehandlingen skjer normalt godt innenfor disse fristene. Karanteneutvalget kan gi sekretariatet fullmakt til å behandle kurante saker, noe som korter ned saksbehandlingstiden. Karanteneutvalget har de senere år hatt samlede utgifter på om lag kr 170 000,- pr. år. Da er ikke sekretariatets arbeid medregnet.

*Utvalget* foreslår at politikerens bør gi varsel til det uavhengige organet (i dag Karanteneutvalget), om alle overganger som faller inn under reglene innenfor ett år etter fratreden fra embetet/stillingen som politiker. Dette vil medføre administrative tilleggskostnader, ettersom organet eller sekretariatet må gi umiddelbar tilbakemelding til politikerens, dersom det ikke er grunn til å vurdere spørsmålet om ventetid eller saksforbud nærmere. Kurante overganger vil som i dag ikke kreve ressurser av betydning. Men når det samlede antall varslinger øker, er det påregnelig at antall reelle saker som resulterer i ventetid og/eller saksforbud også øker, noe som vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser av noe omfang.

### 13.2 Overgang fra politisk stilling til departementsstilling

---

Reglene om overgang fra politisk stilling til departementsstilling innebærer at en tidligere statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver kan ilegges fra tre til seks måneders karantene dersom det er snakk om overgang til embete som departementsråd eller ekspedisjonssjef eller stilling som informasjonssjef.



Den som underlegges karantene, skal stå til rådighet for departementet og utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid pålegger vedkommende, og vedkommende oppebærer stillingens lønn i karanteneperioden. Innenfor arbeidsgivers alminnelige styringsrett kan vedkommende settes til oppgaver hvor han/hun ikke kommer i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen. Erfaringene viser at det til dags dato har vært få slike overganger. Etter dagens system er de økonomiske og administrative konsekvensene av en pålagt karantene derfor minimale.

*Utvalget* foreslår at det åpnes for en ventetid på inntil tre måneder ved overgang til lavere departementsstilling, dersom det anses nødvendig for å ivareta tilliten til statsforvaltningen og det politiske system. Det er kun i Utenriksdepartementet at det har vært forholdsvis vanlig med slike overganger. Arbeidsgiver vil også her ha de samme styringsrettslige muligheter til å gi vedkommende passende oppgaver. En regelendring på dette område bør derfor ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

### 13.3 Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn

---

Etter *utvalgets* erfaringer er det stor variasjon mellom de forskjellige departementene og også mellom deres underliggende virksomheter i hvor godt kjent de er med reglene om karantene og saksforbud. Det er på samme måte også stor variasjon i hvilken grad de praktiserer regelverket overfor sine ansatte. I departementene har et flertall av de som går på lederlønnskontrakt en klausul om karantene og saksforbud i sine kontrakter, i hovedsak departementsråder og ekspedisjonssjefer, mens bildet i de underliggende virksomhetene later til å være både mer variert og usikkert.

Selv om de fleste på lederlønnskontrakt har klausul om karantene og saksforbud, ser det ut til

at det er få som er gitt karantene ved overgang til stilling utenfor forvaltningen. Dette kan bero på flere forhold; at det er en relativt stabil gruppe med liten avgang og at relativt få av dem som går ut av statstjenesten får karantene. Av de som har fått karantene er det også svært få som har fått så mye som seks måneders karantene, som er det maksimale. Saksforbud medfører ingen økonomiske forpliktelser for den avgivende virksomhet. De økonomiske konsekvensene av dagens regelverk kan derfor ikke sies å være særlig store.

*Utvalget* foreslår en generell adgang til å fastsette en ventetid eller et saksforbud ved en aktuell overgang fra embeter som departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef i et departement. For andre departementsstillinger kan det (som i dag) tas et forbehold om å fastsette ventetid eller saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. En slik endring vil etter *utvalgets* oppfatning antakelig først og fremst ha administrative konsekvenser, selv om flere toppledere i departementene potensielt ville kunne få ilagt ventetid. Administrativt vil en slik lovfestet adgang til å ilegge ventetid og saksforbud være en forenkling, da man ikke lenger trenger å forhandle om en slik klausul. *Utvalget* antar videre at en slik administrativ forenkling neppe vil ha negative virkninger for rekrutteringen til disse embetene.

*Utvalget* foreslår ingen endringer i lengstetiden for ventetid og saksforbud, men åpner for at en tjenestemann som går over til en virksomhet vedkommende forhandlet med eller gjorde innkjøp fra, kan få redusert sin kompensasjon eller miste den helt. En slik avgjørelse blir å regne som et enkeltvedtak, noe som vil innebære en noe mer omstendelig saksbehandling med klagebehandling som mulig følge. Her vil det derfor ligge et potensial for administrative og økonomiske virkninger, men ikke av særlig omfattende karakter.

Alt i alt er det *utvalgets* oppfatning at de foreslåtte regelendringer her ikke vil føre til administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

## Vedlegg 1

# Retningslinjer for informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen

## 1. Karantene

Karanteneutvalget kan i *særlige tilfeller* bestemme at en politiker i inntil seks måneder etter fratreden, ikke kan tiltre stilling i, ha verv i, eller yte tjenester til, virksomhet utenfor statsforvaltningen. Karantene vil bare bli ilagt der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser.

Karanteneutvalget kan også bestemme at en politiker i inntil seks måneder etter fratreden, ikke kan tiltre stilling i, ha verv i, eller yte tjenester til, virksomhet utenfor statsforvaltningen dersom det foreligger *særegne forhold* i tilknytning til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver som har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

## 2. Saksforbud

En politiker kan i stedet for karantene ilegges saksforbud i inntil ett år dersom dette i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn man vil beskytte, jf. nr. 1. Der det er *særlige behov*, kan saksforbud i inntil ett år ilegges i tillegg til karantene. Saksforbud og karantene skal ikke kunne ilegges for mer enn ett år til sammen, regnet fra fratreden.

Med saksforbud menes et forbud mot at politikeren involverer seg i saker eller saksfelter som vedkommende har vært direkte involvert i, gjennom vervet som politiker.

## 3. Senere overganger

Inntil ett år etter fratreden kan karantene og saksforbud etter nr. 1 og 2 ovenfor også ilegges i de tilfeller der politikeren ikke har direkte overgang til den aktuelle stilling mv.

## 4. Informasjonsplikt

Politikeren plikter, senest tre uker før en eventuell tiltredelse, uoppfordret å gi Karanteneutvalget nødvendige opplysninger om tiltredelse av ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller oppstart av næringsvirksomhet. Slik informasjonsplikt gjelder ikke dersom det er åpenbart at karantene eller saksforbud ikke vil være aktuelt.

Informasjonsplikten gjelder alle slike overganger innen ett år etter fratreden fra vervet som politiker.

## 5. Godtgjørelse

Dersom det besluttes å ilegge karantene, skal politikeren motta en godtgjørelse i karantenetiden tilsvarende den nettolønn vedkommende hadde ved fratreden pluss feriepenger. Staten dekker pensjonskostnadene i karantenetiden, svarende til ordinært medlemskap i Statens Pensjonskasse/pensjonsordningen for statsråder. I tillegg vil vedkommende i karanteneperioden være omfattet av gruppelivsforsikring tilsvarende ordningen i Statens Pensjonskasse.

## 6. Konvensjonalbot

Hvis en politiker bryter informasjonsplikten, dvs. unnlater å informere om stilling, verv eller oppstart av næringsvirksomhet som er av en slik karakter at karantene eller saksforbud ville blitt ilagt, kan Karanteneutvalget kreve at vedkommende betaler en konvensjonalbot.

Hvis en politiker opptrer i strid med pålagt karantene eller saksforbud, kan Karanteneutvalget kreve at vedkommende betaler en konvensjonalbot.

En konvensjonalbot er en på forhånd fastsatt bot tilsvarende inntil seks måneders lønn, som betales til staten. Karanteneutvalget fastsetter botens størrelse i det enkelte tilfellet.

## 7. Saksbehandlingen i Karanteneutvalget

Karanteneutvalget har en frist på to uker, inkludert et møte med politikeren, til å treffe beslutning om å ilegge karantene og/eller saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende har gitt nødvendige opplysninger om arbeidsforholdet, jf. pkt. 4 om informasjonsplikten. Møtet holdes med hele eller deler av utvalget.

Politikeren har en frist på fire dager til å uttale seg, regnet fra det tidspunktet han blir orientert om beslutningen fra Karanteneutvalget.

Karanteneutvalget må etter uttalelsen fra politikeren foreta en ny vurdering av saken innen fem dager.

## Andre opplysninger

Karantene, saksforbud og informasjonsplikt kan bare ilegges dersom dette framgår av den kongelige resolusjonen ved utnevning av statsråder og statssekretærer eller av ansettelsesbrevet til politiske rådgivere.

I ansettelsesbrevet som sendes samtlige politikere skal det også framgå at Karanteneutvalget kan ilegge en konvensjonalbot dersom politikeren bryter karantenen, saksforbudet eller informasjonsplikten.

---

## Vedlegg 2

# Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling

## § 1. Kriterier for bruk av karantene

En statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver kan ikke gjeninntre i stilling som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef i samme departement som vedkommende innehar den politiske stillingen, før det har gått seks måneder etter fratreden som politiker.

Tilsvarende gjelder gjeninntreden i stilling som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef i et annet departement før det har gått tre måneder etter fratreden som politiker.

Dersom en statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver søker og får en av de nevnte stillingene i eget eller annet departement, gjelder de samme karantenebestemmelsene som for dem som vender tilbake.

Også for politikere som gjeninntre eller tiltrer andre stillingskategorier i et departement, kan det besluttes at vedkommende ikke skal ha oppgaver som kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse i en periode på inntil seks måneder.

Innenfor karanteneperioden gjelder reglene også i de tilfeller der vedkommende ikke har direkte overgang til den aktuelle stilling.

## § 2. Forankring

Karantenetiden fastsettes i den kongelige resolusjonen der vedkommende statsråd/ statssekretær

utnevnes, i tilsettingsbrevet for vedkommende politiske rådgiver, eller ved tilsetting/utnevning til ny departementsstilling. Beslutning iht. § 1 fjerde ledd kan treffes av departementsråden i det enkelte departement.

## § 3. Opphevelse av karantenetiden

Departementet kan begrense eller oppheve karantenetiden når særlig tungtveiende hensyn tilsier det.

Beslutning om begrensning/ opphevelse fattes av statsråden i fagdepartementet.

Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet.

## § 4. Administrasjon av regelverket

Det enkelte departement er ansvarlig for forvaltning av regelverket innenfor sitt forvaltningsområde.

Den som underlegges karantene skal stå til rådighet for departementet, og utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid pålegger vedkommende.

De alternative arbeidsoppgavene må ikke vedrøre saker som vedkommende hadde til behandling i sin politiske stilling, og de må ikke innebære direkte rådgivningsforhold til ny politisk ledelse. Utplassering i underliggende etater kan vurderes.

Den som underlegges karantene oppebærer stillingens lønn i karanteneperioden.

### Vedlegg 3

## **Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn**

### **1.**

Der stillingens karakter tilsier det, skal en klausul om karantene og/eller saksforbud ved overgang til ny stilling tas inn i arbeidskontrakten ved arbeidsforholdets begynnelse.

Med karantene menes et forbud mot at arbeidstakeren, i inntil seks måneder etter fratreden, er ansatt i eller yter tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen som har eller kan få kontakt med arbeidstakerens ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som embets- og tjenestemann. Det samme gjelder for virksomhet utenfor statsforvaltningen som av andre grunner har eller kan få særlige fordeler på grunn av arbeidstakers stilling som embets- og tjenestemann.

Med saksforbud menes et forbud mot at arbeidstakeren i inntil ett år etter fratreden, involverer seg i saker eller saksfelter som berører arbeidstakerens ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som embets- eller tjenestemann.

### **2.**

I arbeidskontrakten skal det avtales en plikt for arbeidstaker til å melde fra til arbeidsgiver om tilbud om alle nye stillinger som arbeidstaker vurderer å akseptere. Tilsvarende meldeplikt skal gjelde ved tilbud om verv og planer om oppstart av næringsvirksomhet.

Meldeplikten skal gjelde under arbeidsforholdets gang og i klausulperioden etter fratreden.

### **3.**

Arbeidsgiver kan skriftlig gi helt eller delvis fritak fra karantene og/eller saksforbud etter søknad fra arbeidstakeren.

Fritaket omfatter kun den konkrete stillingen. Ved senere overgang til annen stilling innenfor klausulperioden, vil karantenen og/eller saksforbudet fortsatt gjelde.

Fritak skal gis med mindre det dreier seg om særlige tilfeller der det er en helt konkret forbindelse mellom arbeidstakerens ansvarsområder og arbeidsoppgaver som embets- eller tjenestemann, og den virksomheten som arbeidstakeren ønsker å ansettes i eller yte tjenester til.

### **4.**

Arbeidsgiver skal avgjøre søknad om fritak fra karantene og/eller saksforbud innen én uke fra det tidspunkt arbeidstakeren har gitt nødvendige opplysninger om det nye arbeidsforholdet, jf. pkt. 2 om arbeidstakers meldeplikt.

Arbeidstaker kan gi en uttalelse i saken innen én uke fra arbeidsgivers beslutning er meddelt arbeidstaker. Arbeidstakeren kan kreve et møte med arbeidsgiver om saken, og kan i dette møtet ta med seg en tillitsvalgt eller annen rådgiver/fullmektig.

Arbeidsgiver må foreta en ny vurdering av saken innen én uke etter at uttalelsen fra arbeidstaker foreligger.

### **5.**

Der tiltredelse i ny stilling må utsettes eller blir forhindret på grunn av karantene, skal arbeidstakeren motta en godtgjørelse i karanteneperioden tilsvarende den nettolønn vedkommende hadde ved fratreden pluss feriepengene. Arbeidsgiver dekker pensjonskostnadene i karanteneperioden, svarende til ordinært medlemskap i Statens Pensjonskasse.

I tillegg vil arbeidstakeren være omfattet av gruppelivsforsikring i Statens Pensjonskasse i karanteneperioden.

### **6.**

I arbeidskontrakten skal det avtales en konvensjonalbot dersom arbeidstakeren opptrer i strid med

karantenen eller saksforbudet, eller bryter meldeplikten.

Med konvensjonalbot menes en på forhånd avtalt bot som tilsvarer inntil seks måneders lønn, beregnet ut fra lønnen i den tidligere stillingen.

**7.**

Arbeidsgiver skal skriftlig oppheve klausulen om karantene og/eller saksforbud dersom hensynene som begrunnet klausulen ikke lenger gjør seg gjeldende.

---

**Vedlegg 4**

**Avgjørelser fra Karanteneutvalget**

Dato	Politiker	Karantene mnd	Saksforbud mnd	Går fra		Går til	
21.10.2005	Maren Hersleth Holsen	0	0	Pol. Rådgiver	LMD	Seksjons- leder	Multiconsult AS
21.10.2005	Just Hjalmar Johansen	0	0	Stats- sekretær	KRD	Dagl. leder	Bilforretning
21.10.2005	Anne-Cecilie Kaltenborn I	0	0	Pol. Rådgiver	HOD	Spesial- rådgiver	Oslo kommune
04.11.2005	Morten Andreas Meyer	3	3	Statsråd	MOD	Leder	IBM AS
05.11.2005	Bjørn Kjetil Mauritzen	4	0	Pol. Rådgiver	OED	Info.sjef	Norsk Hydro ASA
09.11.2005	Thorhild Widvey I*	0	0	Statsråd	OED	Direktør	Innovasjon Norge
09.11.2005	Thorhild Widvey II*	0	0	Statsråd	OED	Styreverv	IRIS
09.11.2005	Thorhild Widvey III*	0	0	Statsråd	OED	Styreverv	Hitec AS
14.11.2005	Anne-Cecilie Kaltenborn II*	0	0	Pol. Rådgiver	HOD	Viseadm. dir.	Lovisenberg Diakonale Sykehus AS
14.11.2005	David Hansen	3	0	Pol. Rådgiver	UD	Nærings- drivende	Strømmestiftelsen (som kunde)
15.11.2005	Thorhild Widvey IV*	0	0	Statsråd	OED	Styreverv	Deep Ocean ASA
01.12.2005	Harald Solberg	0	0	Stats- sekretær	FIN	Økonomi- dir.	Vårt Land AS
02.12.2005	Kari Olrud Moen	0	0	Stats- sekretær	FIN	Kunde- ansvarlig	DNB Nor ASA
12.12.2005	Ansgar Gabrielsen	0	9	Statsråd	HOD	Konsulent	Eget firma
14.12.2005	Knut Arild Hareide* **	0	0	Statsråd	MD	Prosjekt- leder	Schibsted ASA
20.12.2005	Oluf Ulseth	6	0	Stats- sekretær	OED	Direktør	Statskraft SF
20.12.2005	Thorhild Widvey V	0	0	Statsråd	OED	Styreverv	Bjørge ASA
20.12.2005	Thorhild Widvey VI	6	0	Statsråd	OED	Styreverv	Reservoir i Exploration technology ASA
20.12.2005	Thorhild Widvey VII	6	0	Statsråd	OED	Styreverv	Aker drilling ASA

Dato	Politiker	Karan- Saks-		Går fra		Går til	
		tene	forbud				
		mnd	mnd				
20.12.2005	Kaj-Martin Georgsen I	6	0	Pol. Rådgiver	FIN	Direktør	Terra-Gruppen AS
21.12.2005	Torild Skogsholm*	0	0	Statsråd	SD	Adm.dir.	Oslo Sporvogn drift AS
22.12.2005	Anne Rygg*	0	0	Pol. Rådgiver	MOD	Ansatt	I-kommunikasjon AS
22.12.2005	Leiv Lunde**	0	6	Stats- sekretær	UD	Forsker/ partner	ECON Analyse AS
11.01.2006	Øyvind Håbrekke*	0	0	Stats- sekretær	MD	Prosjekt- leder	Maritim utvikling (MARUT)
13.01.2006	Åshild Mathisen	0	6	Pol. Rådgiver	MD	Ansatt	JKL Group AS – Oslo
13.01.2006	Lars Jacob Hiim I	0	6	Stats- sekretær	NHD	Advokat	Advokatfirmaet Steen- strup Stordrange DA
26.01.2006	Roger Iversen	0	0	Stats- sekretær	KRD	Ansatt	Ernst & Young AS
26.01.2006	Gunnar Husan	0	0	Stats- sekretær	SMK	Selvst. nærings- drivende	Eget firma
26.01.2006	Kristin Krohn Devold I	0	0	Statsråd	FD	General- sekretær	Den Norske Turist- forening
26.01.2006	Kristin Krohn Devold II	0	12	Statsråd	FD	Styreverv	Umoe AS
26.01.2006	Kristin Krohn Devold III	0	0	Statsråd	FD	Styreverv	HexagonComposites ASA
26.01.2006	Kristin Krohn Devold IV	0	0	Statsråd	FD	Styreverv	Telenor Satellite Services AS
30.01.2006	Thorhild Widvey VIII*	0	0	Statsråd	OED	Styreverv	Springfondet Management AS
30.01.2006	Jan Otto Risebrobakken*	0	0	Stats- sekretær	HOD	Ansatt	Storebrand ASA
03.03.2006	Yngve Sletholm	0	0	Stats- sekretær	KKD	Adm.dir.	Kopinor
10.03.2006	Eirik Lae Solberg	0	0	Stats- sekretær	MOD	Kom.dir.	Microsoft Norge AS
15.05.2006	Kristin Krohn Devold V*	0	0	Statsråd	FD	Styreverv	Odim AS
26.06.2006	Kristin Krohn Devold VI*	0	0	Statsråd	FD	Styreverv	Aker Floating Production ASA
11.07.2006	Cathrin Bretzeg I*	0	0	Stats- sekretær	KRD	Styreverv	Mølla Kompetansesenter
11.07.2006	Cathrin Bretzeg II*	0	0	Stats- sekretær	KRD	Styreverv	Atlantis Ungdomsutveksling



Dato	Politiker	Karan-	Saks-	Går fra	Går til		
		tene	forbud				
		mnd	mnd				
06.09.2006	Åge R. Rosnes I*	0	0	Stats- sekretær	KD	Rektor	Videregående skole
25.09.2006	Åge R. Rosnes II*	0	0	Stats- sekretær	KD	Styreverv	KS
08.12.2006	Lars Erik Flatø	4	0	Stats- sekretær	SMK	Direktør	NAVO
15.10.2007	Inge Bartnes**	0	0	Stats- sekretær	KRD	Kom. dir.	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS
15.10.2007	Anita Utseth I	6	0	Stats- sekretær	OED	Styreverv	Pertra ASA (Det nor- ske oljeselskap ASA)
08.11.2007	Karita Bekkemellem*	0	0	Statsråd	BLD	Styreverv	Corporate Advice & Research AS
13.11.2007	Per Botolf Maurseth* **	0	0	Stats- sekretær	KD	Forsker/ avd.leder	NUPI
27.11.2007	Anita Utseth II	6	0	Stats- sekretær	OED	HMS dir.	Det norske oljeselskap ASA
11.04.2008	Steinulf Tungesvik I	0	12	Stats- sekretær	SD	Advokat	Kluge Advokatfirma DA
17.06.2008	Anne Margrete Blaker	0	0	Pol. Rådgiver	NHD	Ansatt	Gassnova SF
25.06.2008	Annelene Svingen	3	0	Stats- sekretær	NHD	Ansatt	Sanofi-aventis NORGE AS
16.09.2008	Arvid Libak	5	0	Stats- sekretær	HOD	Sjef	Norsk sykepleier- forbund
02.04.2009	Kjell Erik Øie	0	0	Stats- sekretær	BLD	Program- dir.	Plan Norge
02.04.2009	Liv Monica B. Stubholt I	6	3	Stats- sekretær	OED	–	Aker ASA
15.10.2009	Jan-Erik Larsen	0	0	Stats- sekretær	SMK	Rådgiver	Egen virksomhet (First House AS)
06.11.2009	Wegard Harsvik	0	5	Stats- sekretær	KKD	Spes. rådgiver	Fagforbundet
06.11.2009	Geir Axelsen	6	0	Stats- sekretær	FIN	Vice president	Statoil ASA
06.11.2009	Ketil Lindseth	4	6	Stats- sekretær	HOD	Rådgiver	First House AS
16.11.2009	Bjarne Håkon Hanssen I	6	6	Statsråd	AID	Strategisk rådgiver	First House AS
16.12.2009	Trine Synøve Lie Larsen	3	5	Pol. Rådgiver	KKD	Kom. rådgiver	JKL Group AS – Oslo

Dato	Politiker	Karan-		Går fra	Går til		
		tene	Saks-				
		mnd	forbud				
22.12.2009	Kjersti Markusson*	0	0	Stats- sekretær	SMK	Rektor	Grunnskole
22.12.2009	Åsa Elvik	0	0	Stats- sekretær	KD	Styreverv	Regionalt forsknings- fond, Nord-Norge
14.01.2010	Morten Wasstøl	4	5	Pol. Rådgiver	MD	Rådgiver	Rambøll Norge AS
25.02.2010	Jørund Leknes I	0	9	Pol. Rådgiver	FAD	System- utv.	Kantega AS
21.05.2010	Jørund Leknes II	0	0	Pol. Rådgiver	FAD	Styreverv	Wikimedia Norge
22.07.2010	Hildegunn Gjengedal I	6	0	Pol. Rådgiver	LMD	Rådgiver	Norges bondelag
06.09.2010	Kjersti Stenseng I***	0	6,5	Stats- sekretær	KUD	Dagl. leder	Norsk litteratur- festival
26.10.2010	Kjersti Stenseng II**	0	6,5	Stats- sekretær	KUD	Styre- leder	Norske festivaler
20.01.2011	Hildegunn Gjengedal II*	0	0	Pol. Rådgiver	LMD	Nestleder	Nei til EU
20.01.2011	Ole Morten Geving I	6	6	Stats- sekretær	FIN	Nærings- pol. dir.	Sparebankforeningen i Norge
03.05.2011	Pål Julius Skogholt*	0	0	Stats- sekretær	NHD	Prosjekt- leder	Universitetet i Tromsø
18.07.2011	Sigrid Hjørnegård I	6	3	Stats- sekretær	OED	Direktør	Energi Norge
26.07.2011	Liv Tørres	0	0	Pol. Rådgiver	AD	General- sekretær	Norsk Folkehjelp
30.11.2011	Lisbet Rugtvedt	0	0	Stats- sekretær	KD	General- sekretær	Nasjonalforeningen for folkehelsen
02.03.2012	Guri Størvold	6	3	Stats- sekretær	KRD	Rådgiver	Zynk Communication and Leadership AS
19.03.2012	Roger Solheim****	3	5	Pol. Rådgiver/	KUD	Ansatt	Kreab Gavin Anderson AS
30.03.2012	Lubna Jaffery I	6	3	Stats- sekretær	KUD	Spesial- rådgiver	Spekter
10.04.2012	Sylvi Bratten	0	0	Pol. Rådgiver	KD	Senior- rådgiver	Redd Barna
25.04.2012	Terje Moland Pedersen I	0	0	Stats- sekretær	JD	Styre- leder	Fredrikstad Energi AS
25.04.2012	Terje Moland Pedersen II	6	6	Stats- sekretær	JD	Senior- rådgiver	Gambit Hill+ Knowlton Strategies

Dato	Politiker	Karan- Saks-		Går fra	Går til		
		tene	forbud				
		mnd	mnd				
09.05.2012	Lubna Jaffery III	0	6	Stats- sekretær	KUD	Styre- medlem	BIT Teatergarasjen
09.05.2012	Lubna Jaffery IV	0	6	Stats- sekretær	KUD	Styre- medlem	Stiftelsen Fargespill
09.05.2012	Lubna Jaffery V	0	6	Stats- sekretær	KUD	Styre- medlem	Litteraturhuset Bergen
09.05.2012	Lubna Jaffery VI	0	0	Stats- sekretær	KUD	Styre- medlem	Sambandet Sotra Øygarden Bergen
25.05.2012	Roger Sandum	6	6	Stats- sekretær	KD	Senior- rådgiver	Gambit Hill+ Knowlton Strategies

*Nye vurderinger/presiseringer m.v.*

23.12.2005	Kaj-Martin Georgsen II	Ny vurdering – karantene/saksforbud opprettholdes					
26.01.2006	Lars Jacob Hiim II	Ny vurdering og presisering av saksforbud – karantene/saksforbud opprettholdes					
24.04.2008	Steinulf Tungesvik II	Ny vurdering – medførte to mnd reduksjon i saksforbudet, fra 12 mnd. til 10 mnd.					
28.06.2010	Liv Monica B. Stubholt II	Spørsmål om det forelå brudd på karantene etter deltagelse på konferanser					
12.08.2010	Bjarne Håkon Hanssen II	Spørsmål om det forelå brudd på saksforbud etter omtale i media					
25.01.2011	Ole Morten Geving II	Presisering av saksforbudet					
13.09.2011	Sigrid Hjørnegård II	Ny vurdering – opphevelse av deler av saksforbudet da forutsetningene frafalt					
13.04.2012	Lubna Jaffery II	Ny vurdering – karantene/saksforbud opprettholdes					
16.05.2012	Terje Moland Pedersen III	Ny vurdering – karantene/saksforbud opprettholdes					

- \* Avgjørelse foretatt av Karanteneutvalgets sekretariat etter fullmakt.  
 \*\* Gjeninntreden hos tidligere arbeidsgiver.  
 \*\*\* Karanteneutvalget påpekte at informasjonsplikten ikke var overholdt.  
 \*\*\*\* Det ble tatt hensyn til en permisjonsperiode i fastsettelsen av karantene.

=====

# Norges offentlige utredninger

## 2011 og 2012

### **Statsministeren:**

#### **Arbeidsdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.  
NOU 2011: 5.

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderings- departementet:**

Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.  
Bedre integrering. NOU 2011: 14.  
Struktur for likestilling. NOU 2011: 18.  
Ungdom, makt og medvirkning. NOU 2011: 20.  
Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.

#### **Finansdepartementet:**

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.  
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.  
Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:**

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.  
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.  
Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.  
Når sant skal sies om pårørendeomsorg. NOU 2011: 17.  
Når døden tjener livet. NOU 2011: 21.

#### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.  
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.  
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.  
NOU 2012: 10.

#### **Justis- og politidepartementet:**

I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.  
Juryutvalget. NOU 2011: 13.  
Standardisert personskadeerstatning. NOU 2011: 16.  
Ny våpenlov. NOU 2011: 19.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst  
i hele landet. NOU 2011: 3.  
Rom for alle. NOU 2011: 15.

#### **Kulturdepartementet:**

Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.  
NOU 2011: 12.

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.  
Til barnas beste. NOU 2012: 1.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

#### **Miljøverndepartementet:**

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og  
langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

#### **Olje- og energidepartementet:**

Energiutredningen – verdiskaping,  
forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:  
Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress 06/2012

