



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 44 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om informasjonsplikt, karantene og  
saksforbud for politikere, embetsmenn og  
tjenestemenn (karanteneloven)



# Innhold

|          |                                                                                                                                         |    |          |                                                                                                     |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1</b> | <b>Proposisjonens hovedinnhold</b>                                                                                                      | 7  | 5.1      | Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og forholdet til annet regelverk                    | 24 |
| 1.1      | Innledning                                                                                                                              | 7  |          |                                                                                                     |    |
| 1.2      | Sammendrag                                                                                                                              | 7  |          |                                                                                                     |    |
| <b>2</b> | <b>Bakgrunn for lovforslaget</b>                                                                                                        | 10 | 5.1.1    | Generelle prinsipper om forholdet mellom politikk og administrasjon                                 | 24 |
| 2.1      | Innledning                                                                                                                              | 10 |          |                                                                                                     |    |
| 2.2      | Evalueringsutvalget                                                                                                                     | 10 | 5.1.2    | Forholdet til andre lover og regler                                                                 | 25 |
| 2.2.1    | Sammensetning                                                                                                                           | 10 |          |                                                                                                     |    |
| 2.2.2    | Mandat                                                                                                                                  | 11 | 5.2      | Bør det være begrensninger ved overgang til ny stilling?                                            | 26 |
| 2.2.3    | Hovedpunkter fra NOU 2012: 12                                                                                                           |    | 5.2.1    | Hensyn som taler for begrensninger                                                                  | 26 |
| 2.2.4    | Ventetid – et spørsmål om tillit                                                                                                        | 11 |          |                                                                                                     |    |
| 2.2.4    | Høring                                                                                                                                  | 12 | 5.2.2    | Hensyn som taler mot begrensninger                                                                  | 27 |
| 2.2.5    | Høringsinstansenes merknader til NOU 2012:12 Ventetid – et spørsmål om tillit                                                           | 13 | 5.2.3    | Oppsummering av hensynene                                                                           | 28 |
| 2.3      | Høringen av 11. oktober 2013                                                                                                            | 14 | 5.3      | Erfaringer fra dagens regelverk                                                                     | 29 |
| 2.4      | Høringen av 4. juli 2014                                                                                                                | 15 | 5.3.1    | Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen                                    | 29 |
| 2.4.1    | Generelt                                                                                                                                | 15 | 5.3.2    | Overgang fra politisk ledelse til embete eller stilling i departementene                            | 32 |
| 2.4.2    | Hovedinnholdet i høringsnotatet                                                                                                         | 15 | 5.3.3    | Embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statstjenesten                           | 32 |
| 2.4.3    | Generelle synspunkter fra høringsinstansene                                                                                             | 16 |          |                                                                                                     |    |
| 2.5      | Forslag som ikke videreføres                                                                                                            | 16 | 5.4      | Behovet for lovregulering                                                                           | 34 |
| <b>3</b> | <b>Gjeldende rett</b>                                                                                                                   | 18 | 5.5      | Samling av regelverket i en lov                                                                     | 35 |
| 3.1      | Innledning                                                                                                                              | 18 |          |                                                                                                     |    |
| 3.2      | Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen | 18 | <b>6</b> | <b>Internasjonale føringer og utenlandsk regelverk</b>                                              | 36 |
| 3.3      | Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling                                        | 19 | 6.1      | Innledning                                                                                          | 36 |
| 3.4      | Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen                                  | 19 | 6.2      | Internasjonale føringer                                                                             | 36 |
|          |                                                                                                                                         |    | 6.3      | Andre lands regelverk                                                                               | 37 |
|          |                                                                                                                                         |    | 6.3.1    | Nordiske land                                                                                       | 37 |
|          |                                                                                                                                         |    | 6.3.2    | Storbritannia                                                                                       | 37 |
|          |                                                                                                                                         |    | 6.3.3    | USA                                                                                                 | 39 |
| <b>4</b> | <b>Andre regler som har til formål å fremme tillit og god forvaltningsskikk</b>                                                         | 21 | <b>7</b> | <b>Lovens virkeområde</b>                                                                           | 41 |
| 4.1      | Innledning                                                                                                                              | 21 | 7.1      | Gjeldende rett                                                                                      | 41 |
| 4.2      | Forvaltningsloven og straffeloven                                                                                                       | 21 | 7.1.1    | Retningslinjer for politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen                     | 41 |
| 4.3      | Ulovfestede regler i arbeidsforhold                                                                                                     | 22 | 7.1.2    | Retningslinjer for politikeres overgang fra politisk stilling til departementsstillinger            | 41 |
| 4.4      | Retningslinjer                                                                                                                          | 23 | 7.1.3    | Retningslinjer for embets- og tjenestemenns overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen | 41 |
| 4.5      | Oppsummering                                                                                                                            | 23 | 7.1.4    | Nærmere om geografisk virkeområde                                                                   | 41 |
| <b>5</b> | <b>Lovforslagets prinsipielle grunnlag</b>                                                                                              | 24 |          |                                                                                                     |    |

|          |                                                                                         |           |           |                                                                                                    |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.2      | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 42        | 9.1.1     | Gjeldende rett .....                                                                               | 61        |
| <b>8</b> | <b>Politikeres overgang til<br/>stilling mv. utenfor stats-<br/>forvaltningen .....</b> | <b>44</b> | 9.1.2     | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 62        |
| 8.1      | Karanteneutvalget .....                                                                 | 44        | 9.1.3     | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 62        |
| 8.1.1    | Karanteneutvalgets myndighet,<br>oppnevning og sammensetning ...                        | 44        | 9.1.4     | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 63        |
| 8.1.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                      | 44        | 9.1.5     | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 63        |
| 8.1.3    | Departementets høringsforslag ...                                                       | 45        | 9.2       | Overgang til andre departements-<br>stillinger .....                                               | 64        |
| 8.1.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                            | 45        | 9.2.1     | Gjeldende rett .....                                                                               | 64        |
| 8.1.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 45        | 9.2.2     | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 64        |
| 8.2      | Informasjonsplikt .....                                                                 | 46        | 9.2.3     | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 65        |
| 8.2.1    | Gjeldende rett .....                                                                    | 46        | 9.2.4     | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 65        |
| 8.2.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                      | 46        | 9.2.5     | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 66        |
| 8.2.3    | Departementets høringsforslag ...                                                       | 47        | 9.3       | Lønn .....                                                                                         | 67        |
| 8.2.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                            | 47        | 9.3.1     | Gjeldende rett .....                                                                               | 67        |
| 8.2.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 47        | 9.3.2     | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 67        |
| 8.3      | Karantene .....                                                                         | 49        | 9.3.3     | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 67        |
| 8.3.1    | Gjeldende rett .....                                                                    | 49        | 9.3.4     | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 67        |
| 8.3.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                      | 50        | 9.3.5     | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 68        |
| 8.3.3    | Departementets høringsforslag ...                                                       | 50        | 9.4       | Saksbehandlingsregler .....                                                                        | 68        |
| 8.3.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                            | 51        | 9.4.1     | Gjeldende rett .....                                                                               | 68        |
| 8.3.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 51        | 9.4.2     | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 68        |
| 8.4      | Saksforbud .....                                                                        | 53        | 9.4.3     | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 68        |
| 8.4.1    | Gjeldende rett .....                                                                    | 53        | 9.4.4     | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 68        |
| 8.4.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                      | 53        | 9.4.5     | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 68        |
| 8.4.3    | Departementets høringsforslag ...                                                       | 53        | <b>10</b> | <b>Embets- og tjenestemenns<br/>overgang til stilling mv.<br/>utenfor statsforvaltningen .....</b> | <b>70</b> |
| 8.4.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                            | 54        | 10.1      | Karantene og saksforbud .....                                                                      | 70        |
| 8.4.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 54        | 10.1.1    | Gjeldende rett .....                                                                               | 70        |
| 8.5      | Godtgjørelse .....                                                                      | 55        | 10.1.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 71        |
| 8.5.1    | Gjeldende rett .....                                                                    | 55        | 10.1.3    | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 72        |
| 8.5.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                      | 56        | 10.1.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 72        |
| 8.5.3    | Departementets høringsforslag ...                                                       | 56        | 10.1.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 73        |
| 8.5.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                            | 56        | 10.2      | Informasjonsplikt .....                                                                            | 76        |
| 8.5.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 56        | 10.2.1    | Gjeldende rett .....                                                                               | 76        |
| 8.6      | Saksbehandlingsregler .....                                                             | 56        | 10.2.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 77        |
| 8.6.1    | Gjeldende rett .....                                                                    | 56        | 10.2.3    | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 77        |
| 8.6.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                      | 57        | 10.2.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 77        |
| 8.6.3    | Departementets høringsforslag ...                                                       | 58        | 10.2.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 77        |
| 8.6.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                            | 59        | 10.3      | Godtgjørelse ved ilagt karantene...                                                                | 78        |
| 8.6.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                          | 59        | 10.3.1    | Gjeldende rett .....                                                                               | 78        |
| <b>9</b> | <b>Politikeres overgang til<br/>embete eller stilling<br/>i departementene .....</b>    | <b>61</b> | 10.3.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....                                                                 | 78        |
| 9.1      | Overgang til ledende<br>departementsstilling .....                                      | 61        | 10.3.3    | Departementets høringsforslag ....                                                                 | 78        |
|          |                                                                                         |           | 10.3.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                       | 79        |
|          |                                                                                         |           | 10.3.5    | Departementets vurderinger<br>og forslag .....                                                     | 79        |
|          |                                                                                         |           | 10.4      | Saksbehandlingsregler .....                                                                        | 79        |
|          |                                                                                         |           | 10.4.1    | Gjeldende rett .....                                                                               | 79        |

|           |                                                  |    |           |                                                                                                                                        |     |
|-----------|--------------------------------------------------|----|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.4.2    | Evalueringsutvalgets forslag .....               | 79 | 12.5.4    | Overtredelsesgebyr .....                                                                                                               | 88  |
| 10.4.3    | Departementets høringsforslag ...                | 79 | 12.5.5    | Forvaltningsloven og domstolenes prøvelsesrett .....                                                                                   | 89  |
| 10.4.4    | Høringsinstansenes syn .....                     | 80 |           |                                                                                                                                        |     |
| 10.4.5    | Departementets vurderinger og forslag .....      | 80 | <b>13</b> | <b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....                                                                                 | 91  |
| <b>11</b> | <b>Forholdet til forvaltningsloven</b>           | 82 | 13.1      | Politikere som går over til stilling utenfor statsforvaltningen .....                                                                  | 91  |
| 11.1      | Gjeldende rett .....                             | 82 | 13.1.1    | Økonomiske konsekvenser .....                                                                                                          | 91  |
| 11.2      | Evalueringsutvalgets forslag .....               | 82 | 13.1.2    | Saksbehandlingen – administrative konsekvenser .....                                                                                   | 91  |
| 11.3      | Departementets høringsforslag ...                | 82 | 13.2      | Overgang fra politisk stilling til departementsstilling .....                                                                          | 92  |
| 11.4      | Høringsinstansenes syn .....                     | 84 | 13.3      | Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn .....                                                     | 92  |
| 11.5      | Departementets vurderinger og forslag .....      | 84 |           |                                                                                                                                        |     |
| <b>12</b> | <b>Reaksjoner ved brudd på regelverket</b> ..... | 86 | <b>14</b> | <b>Merknader til de enkelte lovbestemmelsene</b> .....                                                                                 | 94  |
| 12.1      | Gjeldende rett .....                             | 86 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.2      | Evalueringsutvalgets forslag .....               | 86 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.3      | Departementets høringsforslag ...                | 87 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.4      | Høringsinstansenes syn .....                     | 87 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.5      | Departementets vurderinger og forslag .....      | 87 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.5.1    | Generelt .....                                   | 87 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.5.2    | Pålegg og tvangsmulkt .....                      | 88 |           |                                                                                                                                        |     |
| 12.5.3    | Administrativ inndragning .....                  | 88 |           |                                                                                                                                        |     |
|           |                                                  |    |           | <b>Forslag til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneloven)</b> ..... | 105 |





DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 44 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneloven)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 12. desember 2014,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

#### 1.1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (*departementet*) fremmer med dette forslag til ny lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn. Lovforslaget bygger på utkast til lov om karantene og saksforbud mv. for politikere, embetsmenn og tjenestemenn som ble sendt på høring 4. juli 2014. Lovforslaget innebærer en lovfesting av dagens tre retningslinjer for karantene og saksforbud for hhv. politikere og embets- og tjenestemenn.

Lovforslaget regulerer overgang fra politisk stilling til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, overgang fra politisk stilling til departementsstilling og embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen.

#### 1.2 Sammendrag

*Kapittel 2* redegjør for bakgrunnen til lovforslaget. Først omtales historikken bak dagens regelverk. Deretter følger en gjennomgang av *Evalueringsutvalgets* gjennomgang av erfaringene med regelverket, herunder utvalgets mandat samt *Evalueringsutvalgets* hovedkonklusjoner i NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit. Så gjøres det rede for høringsprosessene i etterkant av *Evalueringsutvalgets* utredning og høringsnotatet av 4. juli 2014. Avslutningsvis presenteres de forslag fra *Evalueringsutvalget* som ikke blir fulgt opp.

I *kapittel 3* gis det en kort redegjørelse for gjeldende rett. Dette omfatter de tre karanteneregelverkene fra 2005, for henholdsvis politikere, embetsmenn og tjenestemenn når de går over til stillinger eller verv utenfor statsforvaltningen eller utøver næringsvirksomhet, og for politikere som tiltrer eller gjeninntre i departementsstillinger.

*Kapittel 4* gir en fremstilling av annet regelverk som har som formål å fremme tillit og god forvaltningsskikk. Regler om taushetsplikt, habilitet og arbeidsgivers styringsrett er sentrale i denne sammenhengen, men også etiske retningslinjer for statstjenesten og lojalitetsplikten i arbeidsforhold er sentrale virkemidler til å styrke tilliten til forvaltningens integritet.

*Kapittel 5* redegjør for det prinsipielle grunnlaget for lovforslaget. Først behandles rollefordelingen mellom embetsverk og politikere, herunder rollekonflikter som kan oppstå i forholdet mellom lojalitetskravet og kravet til nøytralitet, og i forholdet mellom lojalitetskravet og kravet til faglig uavhengighet. Kapitlet drøfter videre de hensyn som taler for og i mot å legge begrensninger på visse overganger, med særlig vekt på det grunnleggende hensynet til å opprettholde tilliten til forvaltningen og det politiske system. I tillegg kommer hensynene til et tilgjengelig regelverk, en transparent forvaltning og muligheter til å føre kontroll med forvaltningens avgjørelser og rekrutteringshensyn. Avslutningsvis presenteres erfaringer fra praktiseringen av retningslinjer av 2005, hvor særlig *Karanteneutvalgets* praksis er sentral. Behovet for lovfesting og valget av én felles lov for politikere, embets- og tjenestemenn blir drøftet her.

*Kapittel 6* gir en fremstilling av internasjonale føringer og sammenlignbart utenlandsk regelverk. Av internasjonale føringer, omtales Europarådets rekommandasjon R (2000) 10. Av sammenlignbart utenlandsk regelverk gjøres det rede for forholdene i de nordiske landene, Storbritannia og USA.

*Kapittel 7* gjelder lovens personelle, saklige og geografiske virkeområde. *Departementet* foreslår å videreføre dagens regler om hvilke persongrupper som er omfattet av loven og hvilke overganger loven gjelder for. *Departementet* omtaler særlig spørsmålet om overgang til utenlandske og internasjonale virksomheter.

*Kapittel 8* omtaler politikernes overgang fra departementene til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen. Her gis det en presentasjon av *Karanteneutvalget*, dens myndighet og sammensetning mv.

Informasjonsplikten er en nødvendig forutsetning for å vurdere om grunnlaget for karantene og saksforbud er til stede.

*Departementet* foreslår å videreføre innholdet i reglene om karantene og saksforbud med noen endringer, særlig når det gjelder varigheten. Det foreslås en mulighet for å ilegge inntil tolv måneders saksforbud i tillegg til inntil seks måneders

karantene dersom særlig tungtveiende grunner tilsier det.

*Kapittel 9* omhandler overgang fra politisk stilling til ledende og andre embeter eller stillinger i departementene. *Departementet* foreslår automatiske restriksjoner der overgangen skjer til ledende departementsstillinger. Unntak fra disse kan besluttes bare særlig tungtveiende grunner tilsier det. Restriksjoner for overgang til andre stillinger i departementene vil etter lovforslaget måtte vurderes konkret. Restriksjonene for disse overgangene innebærer ikke at tiltredelse utsettes og politikeren må derfor i perioden stå til arbeidsgivers disposisjon.

*Kapittel 10* tar for seg embets- og tjenestemenn som går til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen. *Departementet* foreslår at det for de øverste embetene i departementene og øverste leder av statlig forvaltningsvirksomheter skal være en direkte hjemmel i lov til å ilegge karantene og saksforbud, uten en egen karanteneklausul i arbeidsavtalen. De fleste i denne gruppen vil allerede etter dagens regelverk ha en karanteneklausul i sine lederlønnskontrakter, og forslaget representerer derfor ingen vesentlig utvidelse.

For overganger fra andre embeter eller stillinger foreslår *departementet* at karantene og saksforbud som hovedregel bare kan ilegges dersom det er tatt forbehold om det i arbeidskontrakten, og dersom overgangen kan gi vedkommende virksomhet særlige fordeler eller kan svekke tilliten til forvaltningen generelt.

For de som ikke har slik karanteneklausul, foreslår *departementet* at det unntaksvis skal kunne ilegges karantene og saksforbud dersom tungtveiende hensyn til tilliten til forvaltningen tilsier det. *Departementet* foreslår at arbeidsgiver gis hjemmel til å kreve informasjon om overgangen dersom vedkommendes arbeidsoppgaver eller ansvarsområder kan gi grunnlag for karantene og saksforbud etter unntakshjemmelen.

I *kapittel 11* omtales saksbehandlingsregler og forholdet til forvaltningsloven. *Departementet* legger til grunn at forvaltningsloven gjelder, men med enkelte unntak. *Departementet* foreslår unntak fra retten til klage. Det gis i stedet en rett til ny vurdering av saken fra samme organ som traff det opprinnelige vedtaket. I tillegg foreslås det kortere saksbehandlingsfrister enn de som følger av loven for vedtak om karantene, saksforbud samt for ny vurdering.

*Kapittel 12* omtaler reaksjonsmuligheter ved overtredelse av loven. Lovforslaget tar først og fremst sikte på å rette opp virkningene av brudd på lovens bestemmelser. *Departementet* foreslår at

*Karanteneutvalget* og tilsettingsmyndigheten gis myndighet til å gi pålegg om tiltak for å bringe ulovlige forhold til opphør. Det foreslås videre en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt ved brudd på fristen, og administrativ inndragning av inntekt man har mottatt som følge av lovovertrедelsen. Ved grovt uaktsomme eller forsettligе overtrедelser, kan *Karanteneutvalget* og tilsettingsmyndigheten ilegge et overtrедelsesgebyr.

I *kapittel 13* gis det en omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovfor-

slaget. Til *Karanteneutvalget* foreslår *departementet* at det settes av et årlig beløp til dekning av nemndas utgifter, i tråd med tidligere praksis for *Karanteneutvalget*. *Departementet* legger til grunn at lovforslaget ikke vil føre til noen vesentlig økning i disse utgiftene. Det er ikke grunn til å anta at lovforslaget ellers innebærer økte utgifter for virksomhetene.

*Kapittel 14* inneholder merknadene til de enkelte bestemmelser i lovforslaget.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Innledning

Stortinget har gjennom to vedtak bedt regjeringen sørge for klarere retningslinjer for forholdet mellom politikk og administrasjon. I den såkalte «Brevsaken» i 1995 henvendte regjeringspartiets partisekretær seg skriftlig til en statssekretær ved Statsministerens kontor og ba om materiale til bruk i valgkampen. Statssekretæren sendte brevet fra partiet videre til departementene med anmodning om å svare direkte til partisekretæren. På denne bakgrunn ba Stortinget regjeringen om å sørge for: «(...) at det aktuelle regelverk blir gjennomgått med sikte på å etablere en praksis som sikrer en uavhengig forvaltning og en klar grensedragning mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet.» Vedtaket ble fulgt opp av regjeringen blant annet ved å styrke opplæring og veiledning av departementsansatte om forholdet mellom politikk og administrasjon.

I 1997 ble det reagert på et konkret rollebytte fra ekspedisjonssjef til politisk ledelse i departementet, og tilbake igjen til embetet som ekspedisjonssjef. Representanten Lars Sponheim fremmet på denne bakgrunn et forslag i Stortinget om å be regjeringen utarbeide retningslinjer som kunne bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene. Stortingets familie-, kultur og administrasjonskomité ba deretter den daværende planleggings- og samordningsministeren om å vurdere forslaget. Etter den påfølgende korrespondanse med departementet fattet Stortinget et enstemmig vedtak om å be regjeringen utarbeide retningslinjer som kunne trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom departementet og andre tunge samfunnsaktører og -interesser. 24. november 2000 fremmet det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet St.meld. nr. 11 (2000–2001) Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører. Denne stortingsmeldingen tok imidlertid ikke opp problemstillingene ved overgang fra den politiske ledelsen i departementet til stillinger utenfor statsforvaltningen. 18. mars 2005 fremmet det daværende Moder-

niseringsdepartementet St.meld. nr. 23 (2004–2005) Om bruk av karantene for politisk leiing i departementa ved overgang til stilling utanfor staten. 29. september 2005 fremmet det daværende Moderniseringsdepartementet gjeldende regelverk om karantene og saksforbud, med virkning fra 17. oktober 2005. *Karanteneutvalget* ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 7. oktober 2005. Tidligere i 2005 hadde departementet fremmet «Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling» og «Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling m.v. utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn.»

Etter forslag fra Stortingets presidentskap fattet Stortinget 11. mars 2010 følgende vedtak:

*«Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene med regjeringens karanteneregler og fremlegge saken for Stortinget på en egnet måte.»*

Et eget utvalg – *Evalueringsutvalget* ble oppnevnt 24. oktober 2011 for å gjennomgå erfaringene med retningslinjene om karantene og saksforbud, vurdere om de har virket etter hensikten og om det er behov for endringer i regelverket. *Evalueringsutvalget* overleverte 27. juni 2012 sine vurderinger og tilrådinger i NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit til det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

### 2.2 Evalueringsutvalget

#### 2.2.1 Sammensetning

*Evalueringsutvalget* bestod av elleve medlemmer. Syv av medlemmene representerte de forskjellige politiske partier på Stortinget, mens de øvrige fire medlemmer representerte juridisk eller statsvitenskapelig sakkyndighet.

*Evalueringsutvalget* besto av:

- Leder: Inge Lorange Backer, professor, Universitetet i Oslo
- Kjell Arne Røvik, professor, Universitetet i Tromsø

- Eli Aasheim, advokat, Advokatfirmaet Wiersholm AS, Oslo
- Øyvind Østerud, professor, Universitetet i Oslo
- Åge R. Rosnes (SV), undervisningssjef, Askøy
- Lars Erik Flatø (Ap), adm. direktør, Lovisenberg Diakonale Sykehus AS, Oslo
- Inger S. Enger (Sp), rektor, Gausdal
- Gunnar Kvassheim (V), ansvarlig redaktør, Dalane Tidende, Egersund
- Åse Gunhild Woie Duesund (KrF), pensjonist, Grimstad
- Thorhild Widvey (H), styremedlem, Oslo
- Liv Røssland (FrP), byråd, Bergen

*Evalueringsutvalget* hadde et fast sekretariat fra daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, og sekretariatet bestod av:

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

## 2.2.2 Mandat

*Evalueringsutvalget* fikk ved oppnevningen et bredt mandat. Det skulle gjennomgå erfaringene med retningslinjene knyttet til karantene og saksforbud og vurdere om de aktuelle karantene-reglene har virket etter hensikten. Med utgangspunkt i gjennomgangen og evalueringen skulle *Evalueringsutvalget* vurdere behovet for endringer i regelverket.

Eventuelle endringsforslag fra *Evalueringsutvalget* skulle ses i sammenheng med det arbeidet som pågikk i det daværende Arbeidsdepartementet, med å utarbeide nye regler i arbeidsmiljøloven knyttet til konkurranseklausuler.

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 nytt kapittel 14 A i arbeidsmiljøloven. Samtidig foreslås avtaleloven § 38 andre og tredje ledd opphevet. Eventuelle endringsforslag fra *Evalueringsutvalget* skulle ses i sammenheng med de foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven knyttet til konkurranseklausuler.

*Evalueringsutvalgets* mandat omfattet ikke karantene og saksforbud ved overgang fra *kommunal forvaltning* til stillinger utenfor kommunens forvaltning.

*Evalueringsutvalget* ble ikke bedt om å legge frem et lovutkast, men tolket mandatet dit hen at de stod fritt til å fremme lovforslag, hvilket de også gjorde. Det ble imidlertid ikke prioritert å utarbeide spesialmerknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet.

*Evalueringsutvalgets* arbeid skulle fremlegges for daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet innen 30. juni 2012.

## 2.2.3 Hovedpunkter fra NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit

*Evalueringsutvalget* gikk i hovedsak inn for å videreføre dagens praktisering av regelverket for karantene og saksforbud, men foreslo enkelte konkrete endringer, blant annet å regelfeste bestemmelser som i dag bare kommer til uttrykk i kommentarene til de gjeldende retningslinjer. *Evalueringsutvalget* pekte på at vilkårene for bruk av karantene og saksforbud, så som «særlige forhold» og tilsvarende kriterier, både er lite opplysende og ikke nødvendigvis treffende for den praksis som har utviklet seg gjennom *Karanteneutvalgets* avgjørelser. *Evalueringsutvalget* tilrådte derfor en fullstendig revisjon og lovfesting av gjeldende regelverk.

*Evalueringsutvalget* tilrådte videre at lovfestingen burde skje i form av en egen lov om overgang fra politisk stilling i departementene til andre stillinger mv. Loven skulle gjelde for politikere som går til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen og for politikere som går til embete eller stilling i departementene. For de øverste embets- og tjenestemenn for øvrig foreslo *Evalueringsutvalget* en endring i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn mv.

*Evalueringsutvalgets* flertall foreslo å beholde dagens lengstetid for karantene og saksforbud, mens et mindretall gikk inn for at man i noen tilfelle kunne ilegge karantene for en periode på inntil ett år.

*Evalueringsutvalget* registrerte at *Karanteneutvalget* i noen saker hadde hatt vanskeligheter med å fastsette et passende saksforbud, og foreslo derfor at «(...) bestemte saker som har vært til behandling i departementet i politikerens funksjonstid» tas inn som en utvidelse av kriteriene for å ilegge saksforbud.

*Evalueringsutvalgets* flertall foreslo et forbud mot direkte påvirkning av statsforvaltningen, dvs. et lobbyforbud for inntil ett år etter fratredelse for politikere, det øverste embetssjikt i departementene og øverste leder av forvaltningsvirksomheter. For statsråder skulle forbudet gjelde i to år.

*Karanteneutvalget* skulle kunne begrense eller frita helt for dette forbudet.

Et mindretall i *Evalueringsutvalget* foreslo at ilagt karantene ut over seks måneder bare skulle gi kompensasjon med inntil 50 prosent og at *Karanteneutvalget* skulle avgjøre om slik kompensasjon skulle gis.

*Evalueringsutvalget* inntok en annen holdning til hvilke reaksjoner eller sanksjoner som skulle kunne settes inn ved brudd på *Karanteneutvalgets* vedtak. De foreslo hjemmel for *Karanteneutvalget* til å gi pålegg om å fratre en stilling eller verv for resten av karanteneperioden, eller på annen måte å innrette seg i samsvar med vedtaket. Den tidligere politikeren nye arbeidsgiver skulle påse at pålegg om karantene og saksforbud ble fulgt, og skulle heller ikke kunne motsette seg at *Karanteneutvalgets* pålegg ble fulgt. De foreslo videre at lønn, godtgjøring eller andre økonomiske fordeler den tidligere politikeren hadde hatt av å bryte vedtaket skulle tilfalle statskassen.

For det tilfelle at en politiker tiltrer eller gjeninntre i et embete eller stilling i departementet, foreslo *Evalueringsutvalget* stort sett å følge gjeldende retningslinjer, men foreslo i tillegg at man, «(...) når særlig tungtveiende grunner taler for det», kan ilegge en karantene på inntil tre måneder ved overgang til andre departementsstillinger enn departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og kommunikasjonssjef.

For departementenes høyeste embeter foreslo *Evalueringsutvalget* en direkte lovhjemmel for å kunne ilegge karantene i inntil seks måneder eller saksforbud i inntil tolv måneder, i kombinasjon for maksimalt tolv måneder etter fratreden. Som nevnt ovenfor foreslo de også et kontaktforbud (lobbyforbud) for denne gruppen og for øverste leder av statlige forvaltningsorganer overfor departementet og virksomhetsleders tidligere arbeidssted.

*Evalueringsutvalget* foreslo også en sikkerhetsventil, slik at virksomheten, når tungtveiende hensyn tilsier det for å ivareta allmennhetens tillit til forvaltningen, kunne ilegge karantene og saksforbud, selv om vedkommende embets- eller tjenestemann ikke hadde en karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. Forutsetningen for å benytte en slik hjemmel skulle være at overgangen ellers ville svekke tilliten til offentlig forvaltning.

*Evalueringsutvalget* foreslo også en presisering og mulig utvidelse av arbeidsgivers styringsrett ved følgende forslag:

*«En embetsmann eller tjenestemann som tar imot tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen, kan gis nye arbeidsoppgaver så langt det trengs for å opprettholde allmennhetens tillit til statsforvaltningen.»*

#### 2.2.4 Høring

Det daværende Fornyrings-, administrasjons- og kirkedepartementet sendte NOU 2012: 12 Venteid – et spørsmål om tillit på høring ved høringsbrev 24. juli 2012 til en rekke høringsinstanser. KOMM – Sertifiserte kommunikasjonsbyråer ba også om å få komme med høringssvar. Høringsfristen var 28. september 2012.

Høringsinstanser:

Statsministerens kontor  
Departementene

Arbeidsretten  
Institutt for samfunnsforskning  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Norges forskningsråd  
Norges handelshøyskole  
Statens arbeidsmiljøinstitutt  
UIO, Institutt for offentlig rett  
UIO, Institutt for privatrett

Riksrevisjonen  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)

Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Kommunesektorens organisasjon  
Karanteneutvalget  
Oslo kommune  
Nordlandsforskning  
Senter for seniorpolitikk  
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Advokatforeningen  
Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Finansnæringens Arbeidsgiverforening  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Forskningssiftelsen Fafo  
Handelshøyskolen BI  
Hovedorganisasjonen Virke  
Juridisk rådgivning for kvinner  
Juss Buss  
Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon  
Landsorganisasjonen i Norge  
Næringslivets hovedorganisasjon

UNIO – Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Det norske Arbeiderpartiet  
Fremskrittspartiet  
Høyre  
Kristelig Folkeparti  
Senterpartiet  
Sosialistisk Venstreparti  
Venstre

### 2.2.5 Høringsinstansenes merknader til NOU 2012:12 Ventetid – et spørsmål om tillit

Departementet mottok få høringsuttalelser, noe som antas å henge sammen med at *Evalueringsutvalget* blant annet hadde så å si alle departementer inne til samtale om bruken av karantene og saksforbud, i tillegg til Næringslivets Hovedorganisasjon og Arbeidsgiverforeningen Spekter m.fl.

Departementet mottok realitetsmerknader fra:  
Arbeidsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet

Politiets sikkerhetstjeneste  
Garanti-instituttet for eksportkreditt

Advokatforeningen  
Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
KOMM – Sertifiserte kommunikasjonsbyråer  
Næringslivets Hovedorganisasjon

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader:  
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Finansdepartementet  
Fiskeri- og kystdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Olje- og energidepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet

Arbeidsretten  
Karanteneutvalget  
Statens arbeidsmiljøinstitutt  
Datatilsynet

Kommunesektorens organisasjon  
Oslo kommune

Finansnæringens Arbeidsgiverforening  
Landsorganisasjonen i Norge

Seks høringsinstanser støtter forslaget om lovfesting av de gjeldende retningslinjene; Arbeidsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) avga uttalelse via Justis- og beredskapsdepartementet, Advokatforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon.

*Landbruks- og matdepartementet* skriver:

*«For det første vil bestemmelsene være mer tilgjengelige for allmennheten i en lov enn i et hefte med retningslinjer. For det andre vil en forankring i lov bidra til en enda sterkere «profesjonalisering» av rollen og pliktene en har som statsansatt, ved siden av blant annet reglene om gaveforbud i tjenestemannsloven § 20, habilitetsreglene i forvaltningsloven og etiske retningslinjer for statstjenesten.»*

*Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)* avga uttalelse via Nærings- og handelsdepartementet, og har enkelte prinsipielle innvendinger mot lovutkastet. De skriver i sitt hørings svar:

*«Innledningsvis vil GIEK påpeke viktigheten av et arbeidsmarked som legger til rette for en fleksibel utveksling av arbeidskraft mellom næringslivet og det offentlige. GIEK anser det som positivt at arbeidstakerne veksler mellom det private og det offentlige, fordi man overfører verdifull kompetanse begge veier. Det vil være uheldig med et regelverk som er så strengt at dyktige personer som er ettertraktet på arbeidsmarkedet avstår fra å søke stillinger i det offentlige, grunnet et «karierehemmende» karensregelverk.»*

*GIEK* er også skeptiske til at regelverket bygger på skjønnsmessige formuleringer som kan gjøre det vanskelig for både arbeidsgiver og arbeidstaker å forutse sin rettsstilling.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Spekter* støtter ikke forslaget om lovfesting.

*NHO* fremhever i sitt hørings svar betydningen av at det legges til rette for mobilitet i arbeidsmarkedet generelt og mellom offentlig og privat sektor spesielt. *NHO* skriver:

*«Politikere og embetsmenn kan ofte ha en kompetanse som kan være nyttig for private virksomheter. Det tilsier at man ikke bør legge restriksjoner på slik mobilitet med mindre det er helt nødvendig. I all hovedsak oppfatter NHO dagens regime*

*for karantene og saksforbud for politikere og høyere tjenestemenn som tilfredsstillende. Vi kan ikke se at utviklingen skulle tilsi noe behov for å stramme inn på dagens regelverk».*

Spekter mener at karantenereglene har sin berettigelse ut fra hensynet til tilliten til forvaltningen. De skriver:

*«For å hindre mistanke om at tidligere stilling i forvaltningen kan brukes til å skaffe virksomheter særlige fordeler, er vi enige i at det for enkelte stillinger kan være nødvendig med avtaleklausuler om karantene eller saksforbud. Slik vi ser det må slike klausuler imidlertid begrenses til svært få stillinger der dette er helt nødvendig. Videre må fritaksreglene benyttes der dette er mulig. Det er svært viktig at reglene ikke virker unødig hemmende på personelloverganger fra forvaltningen til privat sektor.»*

Fra arbeidstakerorganisasjonene har departementet kun mottatt høringssvar fra Akademikerne. De mener det er behov for regler om overgang fra politisk stilling til stillinger i og utenfor statsforvaltningen. Det er også spesielle behov som tilsier særregulering av overgang fra stillinger som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og direktoratsleder. Akademikerne mener at maksimal varighet av ventetid (karantene) og saksforbud må begrenses til hhv. seks måneder og ett år. Både politikere og statstjenestemenn og embetsmenn må gis full lønnskompensasjon uten fradrag for den ulempen det er å utsette tiltredelse i en annen stilling.

KOMM – Sertifiserte kommunikasjonsbyråer (KOMM), som organiserer ca 20 av Norges ledende kommunikasjonsbyråer peker også på betydningen av at det ikke lages regler som virker hemmende på muligheten til å kunne rekruttere bredt til viktige stillinger i samfunnet. De skriver:

*«Vi i kommunikasjonsbransjen er sterk tilhenger av retningslinjer og regelsett som sikrer tilliten til forvaltningen og ryddighet i overgangen mellom de ulike roller i samfunnet.»*

De skriver også:

*«Det må så langt det er mulig tilstrebes forholdsmessighet mellom formålet med bestemmelsene og graden av inngripen i forhold til den enkelte. Det bør være en betydelig grad av forutsigbarhet for de politikerne som omfattes eller vil kunne*

*komme til å bli omfattet av reglene. Det bør også være en betydelig grad av forutsigbarhet for offentligheten i forhold til hvordan en statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver vil bli håndtert etter sin avgang. Derfor er det også viktig at reglene, og praktiseringen av disse, ikke virker diskriminerende i forhold til enkelte næringer eller enkeltoverganger. Dette er viktig i et rekrutteringsperspektiv til denne type stillinger at usikkerhet rundt tiden etter en slik oppgave ikke vil kunne være en betydelig barriere for enkelte til takke ja til en slik jobb.»*

## 2.3 Høringen av 11. oktober 2013

Departementet sendte forslag til «Lov om karantene mv. ved overgang fra politisk stilling i departementene til andre stillinger mv.» på høring i oktober 2013. Det var et ønske om at dagens retningslinjer for embets- og tjenestemenn også skulle lovfestes, og forslag til endringer i tjenestemannsloven ble derfor sendt på høring samtidig.

Lovutkastet bygget på NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillits lovforslag, men departementet gikk ikke videre med forslaget om et generelt lobbyforbud, og man fulgte ikke utvalgets forslag om å innføre en øvre grense for karantene på inntil 12 måneder. Man ønsket videre ikke å endre betegnelsen «karantene» til «ventetid», da man anså dagens begrep som godt innarbeidet.

Høringsbrevet ble sendt følgende høringsinstanser:

Departementene  
Statsministerens kontor

Karanteneutvalget  
Regjeringsadvokaten

Riksrevisjonen  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)

Akademikerne  
Landsorganisasjonen i Norge – Stat  
Norsk redaktørforening  
UNIO – Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede  
Yrkesorganisasjonenes sentrallforbund – Stat

Det norske Arbeiderpartiet  
Fremskrittspartiet  
Høyre  
Kristelig folkeparti  
Miljøpartiet de grønne

Senterpartiet  
Sosialistisk Venstreparti  
Venstre

Da fristen løp ut i januar 2014 hadde *departementet* mottatt svar fra åtte departementer og fra Akademikerne. *Karanteneutvalget* formidlet sitt syn på lovutkastet i et møte med sekretariatet. Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader:

Arbeids- og sosialdepartementet  
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Klima- og miljødepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet

Karanteneutvalget

Akademikerne

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader:

Finansdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet

## 2.4 Høringen av 4. juli 2014

### 2.4.1 Generelt

Etter høringsinnspillene fra høring av 11. oktober 2013, vurderte *departementet* saken på nytt. *Departementet* sendte derfor ut en ny høring 4. juli 2014. Høringen av juli 2014 tar med seg store deler av forslagene som ble sendt på høring i oktober 2013.

I høringen ble det fremmet forslag om å samle de gjeldende regler om karantene og saksforbud i én felles lov. Høringsfristen ble satt til 1. september 2014, og høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Statsministerens kontor

Karanteneutvalget  
Regjeringsadvokaten

Riksrevisjonen  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)

Akademikerne  
Landsorganisasjonen i Norge – Stat  
Norsk redaktørforening

UNIO – Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund – Stat

Det norske Arbeiderpartiet  
Fremskrittspartiet  
Høyre  
Kristelig folkeparti  
Miljøpartiet de grønne  
Senterpartiet  
Sosialistisk Venstreparti  
Venstre

*Departementet* mottok i alt seks høringssvar med realitetsuttalelser. Følgende høringsinstanser hadde merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet  
Finansdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Kulturdepartementet  
Karanteneutvalget  
Akademikerne

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Klima- og miljødepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Nærings- og fiskeridepartementet  
Olje- og energidepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Datatilsynet  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund – Stat

### 2.4.2 Hovedinnholdet i høringsnotatet

*Departementet* foreslår i høringsnotatet i all hovedsak å videreføre dagens regler om karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn. Overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen gir muligheter for at informasjon som bør skjermes kan utnyttes på en måte som kan svekke tilliten til forvaltningen og politikerne. En lovfesting er nødvendig, blant annet for å avhjelpe den sprikende praksis som har utviklet seg under dagens retningslinjer for embets- og tjenestemenn.

For det første, blir det foreslått en utvidelse av informasjonsplikten for politikere. Den skal omfatte alle overganger, og ved etablering av næringsvirksomhet skal vedkommende frem-

legge bevis på at slik næringsvirksomhet er etablert. Den innebærer videre en plikt til å informere om overgangen senest én måned før den finner sted. For det andre, blir det foreslått at man, i helt spesielle tilfeller, kan utvide den samlede varighet på karantene og saksforbud for politikere fra maksimalt 12, til 18 måneder etter fratreden. Saksforbud kan følgelig gis for en lengre periode enn etter dagens retningslinjer. For det tredje, blir det foreslått hjemmel til å ilegge visse grupper embets- og tjenestemenn karantene og saksforbud direkte i kraft av loven. For det fjerde, blir det foreslått en sikkerhetsventil for embets- og tjenestemenn i departementene. Hovedregelen er at disse fortsatt skal ha avtalefestet klausul om karantene og saksforbud. Forslaget innebærer at karantene og saksforbud i unntakstilfeller likevel kan ilegges direkte i kraft av loven. *Departementet* ber i høringsnotatet om innspill fra høringsinstansene på om sikkerhetsventil bør begrenses til embets- og tjenestemenn i departementene. For det femte, blir det foreslått en hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på regelverket. Kompetansen skal ligge hos den instans som har truffet vedtaket om karantene og saksforbud.

Når det gjelder saksbehandlingsregler, blir det foreslått at forvaltningsloven skal gjelde så langt den passer. For de tilfellene der karantene og saksforbud blir ilagt direkte i kraft av loven, blir det lagt til grunn at forvaltningsloven gjelder fullt ut. *Departementet* vurderer det slik at beslutninger ved politikeres overgang til departementsstillinger og embets- og tjenestemenn med karanteneklausul faller utenfor forvaltningslovens anvendelsesområde. For sistnevnte gruppe er det en forutsetning at forvaltningslovens regler likevel skal anvendes så langt de passer. Det blir foreslått unntak fra klagereglene for politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen og en videreføring av ordningen med ny vurdering i samsvar med dagens retningslinjer.

#### 2.4.3 Generelle synspunkter fra høringsinstansene

Det var ingen motforestillinger mot forslaget om å lovfeste reglene om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn. *Karanteneutvalget* og *Akademikerne* stilte seg uttrykkelig positive til slik lovfesting.

Det var ingen motforestillinger mot forslaget om å utvide informasjonsplikten for politikere til å omfatte alle overganger. *Karanteneutvalget* hadde konkrete forslag om utformingen av plikten. *Karanteneutvalget* hadde innvendinger mot å

utvide den samlede varigheten på karantene og saksforbud for politikere til 18 måneder, og foreslo i stedet å videreføre dagens ordning.

*Akademikerne* stilte seg negative til en lov hjemmel som ville gjort det mulig å ilegge karantene og saksforbud når dette ikke var avtalt i arbeidskontrakt. Tre høringsinstanser foreslo å utvide personkretsen som omfattes av sikkerhetsventilen, til også å omfatte embets- og tjenestemenn utenfor departementene. *Kulturdepartementet* begrunnet dette med at de samme hensyn kunne tale for å anvende sikkerhetsventilen også for embets- og tjenestemenn utenfor departementene. *Karanteneutvalget* var negative til å lovfeste en hjemmel for overtredelsesgebyr, og ba *departementet* utrede saken nærmere. *Akademikerne* foreslo at konvensjonalbot og overtredelsesgebyr bare skulle kunne ilegges ved søksmål og dom. Flertallet var avventende og ba *departementet* utrede og klargjøre bestemmelsene om reaksjoner ved overtredelse av loven. *Justis- og beredskapsdepartementets* hørings svar innebar konkrete bemerkninger til utformingen av lovteksten. Særlig kan fremheves at utgangspunktet i loven bør være at forvaltningsloven gjelder, med de unntak loven stiller opp og at departementet savnet en nærmere begrunnelse for overtredelsesgebyr og vurderinger av utmålingen av dette.

#### 2.5 Forslag som ikke videreføres

*Evalueringsutvalget* var ikke enstemmige i sine anbefalinger på alle punkter, men var enige om de grunnleggende prinsippene.

Mens flertallet i *Evalueringsutvalget* gikk inn for å beholde dagens maksimalramme for karantene, gikk et mindretall inn for at karantenetiden i noen tilfeller kunne utvides til ett år, og viste blant annet til ordningene i andre land med lignende regelverk. *Departementet* følger ikke opp forslaget fra mindretallet på dette punkt.

Dersom det ble vedtatt en lengste karantenetid på ett år, gikk ett mindretall inn for en mulighet til å differensiere kompensasjonen, avhengig av karantenetidens lengde. Karantene ut over seks måneder skulle dermed bare kunne gi 50 prosent kompensasjon, og det skulle være opp til *Karanteneutvalget* å avgjøre om kompensasjon skulle gis. Det har ikke vært aktuelt for *departementet* å vurdere en slik ordning.

*Evalueringsutvalget* foreslo også en adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om kompensasjon der en slik kompensasjon kan fremstå som åpenbart urimelig. De siktet særlig til overganger

som kan ha karakter av «sidebytte», og at en kompensasjon kan bli oppfattet som en belønning for å la være å utsette forvaltningsorganet for et påtakelig tap av allmenn tillit. *Departementet* går ikke videre med forslaget.

*Evalueringsutvalgets* flertall foreslo at det skulle innføres lobbyforbud på ett år for politikere og de høyeste embetene. Lobbyforbudet skulle ikke gjelde politikere når de opptrådte som folkevalgte eller på vegne av deres nærmeste. *Karanteneutvalget* skulle etter forslaget kunne begrense eller frita for lobbyforbudet. *Departementet* følger ikke opp flertallets forslag.

*Evalueringsutvalget* foreslo at det skulle gis en lovhjemmel for at forvaltningsorganet kan kreve opplysninger om det nye arbeidsforholdet også fra den nye arbeidsgiveren. Etter at karanteneregulverket trådte i kraft i 2005 har det ikke vært spesielle problemer med å få informasjon om den nye stillingen, arbeidsoppgaver og ansvar fra den nye arbeidsgiveren. Arbeidstakeren vil, etter forslaget få en lovfestet informasjonsplikt om det nye arbeidsforholdet, men *departementet* ønsker ikke å pålegge den nye arbeidsgiveren en slik informasjonsplikt med hjemmel i lov.

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Innledning

Gjeldende rett vil bli nærmere omtalt under kapitlene 8 til 12. Omtalen her vil bare gi en kortfattet oversikt over de retningslinjene som gjelder i dag. Retningslinjene har i dag status som administrative instruksjoner og har bare virkning internt i statsforvaltningen. For i praksis å kunne ilegge karantene og saksforbud er man derfor avhengig av en egen klausul i arbeidskontrakten. Etter dagens ordning gjelder dette både for politikere og embetsmenn og tjenestemenn.

### 3.2 Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen

Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen er administrativt fastsatt av det tidligere Moderniseringsdepartementet, 29. september 2005 og trådte i kraft 17. oktober 2005. Retningslinjene får bindende virkning for politikeren gjennom en henvisning i den kongelige resolusjonen ved utnevning av statsråder og statssekretær, og i tilsettingsbrevet for politiske rådgivere. Retningslinjene håndheves av *Karanteneutvalget*, som er et offentlig oppnevnt, uavhengig utvalg administrativt underlagt *departementet*.

Retningslinjene kommer til anvendelse ved overgang til stilling utenfor statstjenesten. Dette omfatter overgang til privat virksomhet, enten den er kommersiell eller ideell, og overgang til interesseorganisasjoner. Overgang til statseide virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter er også omfattet, så som statsforetak og statsaksjeselskaper mv. I tillegg omfattes overgang til kommunal sektor. Retningslinjene kommer til anvendelse, enten overgangen skjer i form av et ordinært tilsettingsforhold, verv i virksomhetens styre eller andre organer, eller i form av tjenesteyting eller oppstart av egen virksomhet.

Overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner er ikke omfattet av regelverket.

Politikeren plikter etter retningslinjene å gi *Karanteneutvalget* nødvendige opplysninger om tiltredelse i ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, og om oppstart av næringsvirksomhet. Opplysningene skal gis uoppfordret, og skal gis senest tre uker før tiltredelse eller oppstart av næringsvirksomhet. Informasjonsplikten gjelder ikke dersom det er åpenbart at karantene og saksforbud ikke vil være aktuelt. Informasjonsplikten gjelder i ett år etter fratreden.

*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 kan ilegges der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser. Karantene kan også ilegges 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. Karantene kan for eksempel være aktuelt dersom politikeren gjennom sitt arbeid har hatt kontinuerlig eller gjentatt kontakt med ny arbeidsgiver, eller politikeren har hatt tilgang til sensitiv informasjon om konkurrentene til den nye arbeidsgiveren. Karantene kan også være aktuelt dersom den nye arbeidsgiveren står i et bestemt forhold til det departement politikeren kommer fra, for eksempel som forhandlingsmotpart eller lignende. Istedet for karantene, kan en politiker ilegges saksforbud i inntil ett år, dersom dette i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn man vil beskytte. Der det er særlige behov kan saksforbud ilegges i tillegg til karantene.

Dersom det besluttes å ilegge karantene, skal politikeren motta en godtgjørelse i karantenetiden tilsvarende den nettolønn vedkommende hadde ved fratreden pluss feriepenger.

Dersom politikeren bryter informasjonsplikten eller ilagt karantene og saksforbud, kan

*Karanteneutvalget* kreve at vedkommende betaler en konvensjonalbot.

### 3.3 Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling

---

Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling er administrativt fastsatt av det tidligere Moderniseringsdepartementet 4. januar 2005. Retningslinjene trådte i kraft samme dag. Retningslinjene får bindende virkning for politikeren gjennom en henvisning i den kongelige resolusjonen ved utnevning av statsråder og statssekretær, og i tilsettingsbrevet for politiske rådgivere. Retningslinjene håndheves av det enkelte fagdepartement.

Retningslinjene kommer til anvendelse når en statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver tiltrer eller gjeninntre i en stilling i et departement. Ved tiltredelse i embete eller stilling som departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef gjelder det i dag en automatisk karantene på seks måneder, dersom vedkommende tiltrer i det departementet der han eller hun hadde den politiske stillingen. Ved tiltredelse i et annet fagdepartement gjelder det en automatisk karantene på tre måneder. Ved tiltredelse i andre stillinger kan fagdepartementet bestemme at den tidligere politikeren ikke skal ha oppgaver som kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse for en periode på inntil seks måneder. Slik beslutning treffes av departementsråden i fagdepartementet. Retningslinjene åpner for at det enkelte departement kan begrense eller oppheve karantenetiden når særlig tungtveiende hensyn tilsier det. Avgjørelsen treffes av statsråden i fagdepartementet.

Den som ilegges karantene har krav på embets- eller stillingens lønn i karanteneperioden.

### 3.4 Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen

---

Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen er administrativt fastsatt av det tidligere Moderniseringsdepartementet 4. juli 2005. Retningslinjene gjelder for hele statsforvaltningen, og håndheves av den enkelte statlige virksomhet.

Retningslinjene gjelder ikke for særskilte rettssubjekter som er fullt ut statseid, så som statsforetak, statsaksjeselskaper og særskilt organiserte rettsssubjekter. Retningslinjene gjelder heller ikke for oppnevning av medlemmer til nemnder, råd eller styrever, ettersom slike verv ikke regnes som arbeidsforhold i retningslinjenes forstand.

Retningslinjene er kun bindende på individnivå for de som inngår en arbeidsavtale med karanteneklausul. Etter retningslinjene skal det tas inn en karanteneklausul «*når stillingens karakter tilsier det.*» En eventuell karantene og saksforbud må bygge på de interesser og hensyn som forvaltningsorganet har behov for å ivareta. Det er tilsettingsmyndigheten i virksomheten som avgjør om stillingen er av en slik karakter at det skal tas inn en karanteneklausul i arbeidskontrakten. Det skal være en streng vurdering om et slikt vilkår er nødvendig. Vilkåret må være saklig motivert og ikke være uforholdsmessig tyngende. Etter retningslinjene vil det derfor være mange ordinære statsstillinger der det ikke er anledning til å sette slike vilkår. Dersom en karanteneklausul ikke er tatt inn i arbeidskontrakten ved tilsettingsforholdets begynnelse, kan arbeidsgiver på et senere tidspunkt ikke ensidig ta inn et slikt vilkår, siden det må regnes som en vesentlig endring av arbeidsvilkårene. Arbeidsgiver kan imidlertid når som helst trekke karanteneklausulen tilbake. Dersom arbeidsoppgavene endres, slik at vilkårene for klausulen ikke lenger er til stede, skal forvaltningsorganet skriftlig oppheve klausulen.

En arbeidstaker som har en karanteneklausul i sin arbeidskontrakt skal etter klausulen også ha en plikt til å informere sin overordnede om tilbud om en hver ny stilling som den ansatte har tenkt å akseptere. Det samme gjelder om vedkommende vil ta imot verv eller starte næringsvirksomhet eller annen tjenesteytelse. Informasjonsplikten gjelder under hele arbeidsforholdet og så lenge eventuell karantene og saksforbud varer.

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder etter fratreden, og kan ilegges også etter at vedkommende er fratrådt. Forbudet vil gjelde tiltredelse i ny stilling utenfor statsforvaltningen eller å yte tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen. Kriteriet er at den nye virksomheten har eller kan få kontakt med de ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som den ansatte har hatt i statsforvaltningen. Aktuelle eksempler kan være styreverv eller konsulentbistand. Karantene vil også være til hinder for å utøve annen virksomhet utenfor statsforvaltningen som på noen måte kan få særlige fordeler av den bakgrunn den ansatte har fra sin stilling i statsforvaltningen. Med dette tas

det sikte på virksomhet som ikke kan betegnes som arbeidsforhold eller tjenesteytelse.

Saksforbud kan gis inntil ett år etter fratredelse, og skal hindre at vedkommende etter sin fratredelse involverer seg i saker eller saksfelter som berører de ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som vedkommende hadde i sin stilling i statsforvaltningen.

Arbeidstakeren kan søke om fritak fra karantene og saksforbud. 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.

Dersom karantene gjør at arbeidstakeren ikke kan tiltre sin nye stilling ved utløpet av oppsigel-

sestiden, har arbeidstakeren rett til en godtgjørelse i karanteneperioden tilsvarende den netto-lønn vedkommende hadde ved fratreden pluss feriepenger. For å få rett til godtgjørelse er det et vilkår at arbeidstakeren har tatt imot tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen og at søknad om fritak ikke er innvilget.

Tilsettingsvedtaket eller arbeidsavtalen skal ha med en bestemmelse om konvensjonalbot ved brudd på karantene, saksforbud eller meldeplikt. Med konvensjonalbot menes en på forhånd avtalt bot som tilsvarer inntil seks måneders lønn, beregnet ut fra lønnen i den tidligere stillingen. Størrelsen på konvensjonalboten kan høyst tilsvare seks måneders lønn i den ansattes tidligere embete eller stilling. Størrelsen på boten må vurderes i forhold til overtredelsens karakter og omfang.

## 4 Andre regler som har til formål å fremme tillit og god forvaltningsskikk

### 4.1 Innledning

Av *Evalueringsutvalgets* arbeid med å hente inn erfaringer fra andre land og organisasjoner, går det frem at spørsmålet om avstengning fra ny stilling eller saksområder for en periode ofte blir vurdert i et bredere perspektiv. Dette perspektivet omfatter gjerne de reguleringer som omhandler de offentlige embets- og tjenestemennenes integritet i det hele. Vurderingen er at tjenestemennenes integritet blir understøttet og beskyttet av visse rettsregler og etiske normer mv., som bidrar til å motvirke interessekonflikter og er med på å ivareta de samme hensyn som karanteneregelverket skal beskytte. I forbindelse med fremleggelsen av lovutkastet er det derfor naturlig å se på hvilke andre regler og retningslinjer mv. som kan bidra til å sikre tilliten til politikere og embetsverk ved overgang til ny stilling eller verv.

Man kan skille mellom de lover og regler som arbeidsgiver kan påberope seg mens vedkommende innehar embetet eller stillingen og de som kan påberopes etter fratreden. I en slik oversikt er det også naturlig å ta med etisk regelverk som virksomheten er omfattet av. Av de regler mv. som får betydning mens arbeidsforholdet består har vi noen generelle regler i arbeidslivsforhold, så som regler om taushetsplikt, lojalitet og arbeidsgivers styringsrett. Et annet regelsett utgjøres av sentrale saksbehandlingsregler og regler om beslutningsprosessen i forvaltningsloven, så som inhabilitet, forvaltningsorganets utredningsplikt og reglene om begrunnelse for vedtaket. Også taushetspliktreglene hører inn under denne gruppen. Endelig har man alminnelige rettsregler, som for eksempel straffebestemmelser om korrupsjon.

### 4.2 Forvaltningsloven og straffeloven

Internasjonale utviklingstrekk legger stor vekt på betydningen av åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen. Slik åpenhet gir offentligheten mulighet til å føre kontroll med forvaltningen og kan dermed bidra til å fremme tillit til forvaltningen og

politikerne. Åpenhet er imidlertid ikke ønskelig i alle sammenhenger. Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven og særlovgivningen skal hindre at visse typer opplysninger blir spredt eller brukt til uønskede formål. Slike regler vil dermed som utgangspunkt stå i et motsetningsforhold til regler og praksis som skal sikre åpenhet og kontroll med offentlig forvaltning. I sammenheng med en drøftelse av karanteneregelverket kan taushetsplikt betraktes som et middel til å hindre at visse typer opplysninger spres på en slik måte at noen utvalgte mottakere får en særlig fordel. Av hensyn til private interesser er det også viktig at opplysninger av særlig sensitiv karakter, og som er gitt til offentlige myndigheter, ikke blir brukt i andre sammenhenger eller til andre formål enn de er ment for. At tilsatte i offentlige myndigheter faktisk overholder taushetsplikt styrker tilliten, mens brudd på taushetsplikten vil kunne føre til tap av tillit. Mye av informasjonen om interne og politiske vurderinger faller utenfor taushetsplikten etter forvaltningsloven. Opplysninger som ikke skal være offentlige etter offentleglova kan imidlertid underlegges taushetsplikt etter instruks, og brudd på slik instruksfestet taushetsplikt kan sanksjoneres.

I denne sammenheng er temaet den forvaltningsmessige taushetsplikten som gjelder for de som arbeider i eller for forvaltningen. De alminnelige reglene om den forvaltningens taushetsplikt følger av forvaltningsloven kapittel III, nærmere bestemt §§ 13 til 13 f. I denne sammenheng er det særlig opplysninger om noens personlige forhold (§ 13 første ledd nr. 1) og forretningshemmeligheter (§ 13 første ledd nr. 2) som er sentrale. I tillegg kommer reglene om taushetsplikt i sikkerhetsloven (lov. 20. mars 1998 nr. 10) § 12 og egne regler om gradering av dokumenter i beskyttelsesinstruksen av 17. mars 1972.

*Forvaltningsloven* har regler om inhabilitet. Reglene kan medføre at en embets- eller tjenestemann ikke kan delta i behandlingen av en forvaltningssak hvis vedkommende har en egeninteresse knyttet til saken, eller en tilknytning til noen på en slik måte at det kan hemme en uhildet vur-

dering av saken. Det er forvaltningsloven § 6 første og andre ledd som er de mest sentrale bestemmelsene her. Mens § 6 første ledd regner opp en rekke konkrete forhold som fører til inhabilitet, så som der vedkommende selv er part i saken eller er i slekt eller svogerskap med en part og lignende, byr § 6 andre ledd på vanskeligere avveininger. Bestemmelsen slår fast at dersom «*andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*» er vedkommende inhabil, noe som krever en helt konkret vurdering. Det er i utgangspunktet vedkommende embets- eller tjenestemann selv som skal avgjøre om det foreligger inhabilitet. I praksis vil man som regel ta spørsmålet opp med den nærmeste overordnede.

Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven er viktige for å sikre at de avgjørelsene som treffes i offentlig virksomhet ikke er påvirket av vedkommendes egeninteresse eller interessene til noen som står vedkommende nær. Som eksempel må en tjenestemann, som har takket ja til et tilbud om stilling i en virksomhet utenfor statsforvaltningen, anses inhabil til å behandle eller avgjøre saker som har betydning for denne virksomheten eller dens konkurrenter.

Inhabilitetsreglene gjelder for den politiske ledelsen i departementet, men ikke for statsråden i egenskap av regjeringsmedlem. Forvaltningsloven suppleres på dette punkt av ulovfestede regler om habilitet. Blir det reist spørsmål om inhabilitet for en statssekretær eller politisk rådgiver, vil regelen også her være at vedkommende selv må ta standpunkt til spørsmålet, men det vil være naturlig å ta dette opp med statsråden eller departementsråden. Tvilsspørsmål om statsrådets habilitet bør drøftes med departementsråden. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling vil kunne ta standpunkt til tvilsspørsmål vedrørende slike inhabilitetsspørsmål, særlig når det gjelder statsråder. Er det et behov for å oppnevne en settestatsråd, må vedkommende oppnevnes av Kongen i statsråd.

Inhabilitetsreglene bidrar til å styrke tilliten til offentlig forvaltning, men kan bare påberopes så lenge embets- eller tjenestemannen er i forvaltningens tjeneste.

Det er også andre regler som skal sikre at avgjørelser tas på forsvarlig grunnlag, som for eksempel *forvaltningsloven § 17* om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, som pålegger forvaltningsorganet en forsvarlig og allsidig utredning av saken før avgjørelse tas. I denne sammenheng er det også naturlig å nevne *utredningsinstruksen*, som stiller generelle krav til

utredning av avgjørelser om offentlig regelverk mv. Forvaltningsorganets alminnelige *veiledningsplikt* i forvaltningsloven § 11 og kravene til *begrunnelse, skriftlighet og klageadgang* i forvaltningsloven kap. V og VI er grunnleggende for en forsvarlig saksbehandling. Videre bidrar forskjellige saklighetskrav i spesiallovgivningen til å sikre forsvarlighet i avgjørelsesprosessene, noe som igjen bidrar til å bygge tillit til forvaltningen. Disse regelverkene gjelder for de som har sitt arbeid i forvaltningen, men kan ikke påberopes etter fratreten.

I denne sammenheng bør også nevnes forvaltningsloven §§ 18 og 19, som regulerer partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Disse reglene, sammen med kravene til skriftlighet og begrunnelse, kan bidra til å styrke tilliten til konkrete vedtak. En saksbehandlingsform som består i at saken behandles i flere ledd vil på samme måte bidra til å styrke tilliten til forvaltningen, noe som særlig gjelder avgjørelser av inngripende karakter eller andre spørsmål av stor viktighet for parten.

Også straffebestemmelser kan komme til anvendelse i mer alvorlige tilfeller, og straffeloven av 1902 har særskilte bestemmelser mot korrupsjon og påvirkningshandel i §§ 276 a til 276 c. Til grunn for disse bestemmelsene ligger blant annet Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon av 27. januar 1999 og FN-konvensjonen mot korrupsjon av 31. oktober 2003, som også har bestemmelser om forebyggende tiltak mot korrupsjon, se nærmere NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit punkt 5.2.7.

### 4.3 Ulovfestede regler i arbeidsforhold

*Lojalitetsplikten* skal sikre at ansatte ikke opptrer i strid med forvaltningsorganets eller arbeidsgivers interesser, og skal motvirke at det blir tatt usakelige eller utenforliggende hensyn. Embets- og tjenestemenn er omfattet av den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold, mens spørsmålet kommer i en noe annen stilling for den politiske ledelsen i departementet, og spesielt for statsråden. Dette henger sammen med den politiske ledelsens forskjellige roller. Spørsmål om hvor langt embets- og tjenestemenns lojalitetsplikt strekker seg vil avhenge av den konkrete situasjonen, og har blant annet vært drøftet i forhold til deres ytringsfrihet når det gjelder ansvarsområdene til den virksomheten de er ansatt i. Se nærmere omtale av disse problemstillingene i kapittel 5.1.1. Spørsmålet har blant annet vært vurdert av

Sivilombudsmannen i forbindelse med at en ansatt i UD ønsket å publisere en artikkel vedrørende amerikanske myndigheters opprettelse av militære straffetribunaler etter terroranslaget 11. september 2001.

Lojalitetsplikten vil ikke kunne påberopes etter overgang til ny arbeids- eller oppdragsgiver mv.

Arbeidsgivers og overordnede instruksjonsmyndighet – arbeidsgivers styringsrett – har betydning også ved overgang til ny stilling, verv eller oppstart av næringsvirksomhet. Av hensyn til å beskytte sensitive opplysninger og skape avstand mellom vedkommende arbeidstaker og pågående saker og prosesser, vil arbeidsgiver ha adgang til å *omplassere* arbeidstakeren etter at han eller hun har meldt fra om en forestående overgang. En eventuell omplassering vil måtte bygge på arbeidsgivers styringsrett, jf. tjenestemannsloven § 12, forvaltningsmessig instruksjonsmyndighet eller avtale mellom partene. Stillingens *grunnpreg* vil være utgangspunktet for hvor langt arbeidsgiver kan gå, når det gjelder å frata eller pålegge oppgaver og ansvar eller flytte vedkommende innenfor virksomheten. Arbeidskontrakten og utviklingen i stillingens oppgaver og ansvar over tid vil danne utgangspunkt for vurderingen. Når det er saklig grunnlag for å ta inn en karanteneklausul i arbeidskontrakten, kan arbeidsgiver i samme kontrakt også gi en nærmere beskrivelse av adgangen til omplassering i oppsigelsesperioden. Embetsmenn har formelt ingen frister knyttet til deres avskjed, men i juridisk teori er det antatt at man normalt vil legge en tremåneders frist til grunn også her. Departementenes politiske ledelse fratrer med umiddelbar virkning og har dermed ingen «oppsigelsesfrist», men dersom regjeringen må gå etter et valgnederlag, vil hver politiker for sin egen del kunne forberede seg på en overgang. En statssekretær eller politisk rådgiver som ønsker å fratre i perioden har heller ingen oppsigelsesfrist, men vil normalt melde fra til sin statsråd i god tid før fratrede. Statsråden vil da kunne benytte en tilsvarende omplassering for vedkommende for å skape større avstand mellom vedkommendes oppgaver og ansvar og den stilling mv. som vedkommende går til.

#### 4.4 Retningslinjer

*Etiske retningslinjer for statstjenesten* og virksomhetens egne tilpasninger til lignende retningslinjer og veiledere mv. bygger på allmenneriske prinsipper. De gir veiledning, både til hvordan man

skal unngå å komme i problematiske situasjoner, men også hvordan man skal opptre for å løse slike situasjoner hvis de først har oppstått.

#### 4.5 Oppsummering

Etter overgangen fra statsforvaltningen, vil et sentralt spørsmål være i hvilken grad ovennevnte regelverk gjelder eller kan påberopes. Det regelverket som gjelder saksbehandlingen vil ikke lenger ha noen betydning. Styringsrett og instruksjonsmyndighet i arbeidsforholdet vil heller ikke være relevante redskaper. Her står reglene om taushetsplikt i en særstilling, i og med at den bortfaller først etter 60 år. Det vil imidlertid kunne være problematisk å bevise at en tidligere ansatt har gitt taushetsbelagte opplysninger til den nye arbeids- eller oppdragsgiveren eller har brukt slike opplysninger på annen lovstridig måte. Slike bevisvansker vil bestå også etter en karanteneperiode. En lekkasje eller misbruk av slike opplysninger kan imidlertid være særlig problematisk i den første tiden etter fratrede fra embete eller stilling i statsforvaltningen. En ilagt og overholdt karantene vil forhindre slik lekkasje i perioden. Som tidligere nevnt bør man imidlertid merke seg at mye av den informasjonen som gjelder interne og politiske overveielser innenfor et forvaltningsorgan ville falle utenfor taushetsplikten etter forvaltningsloven. Med mindre vedkommende er pålagt instruksfestet taushetsplikt om slike opplysninger, vil de derfor kunne brukes av den som har fratrådt og gjøres tilgjengelig for en ny arbeids- eller oppdragsgiver. Det er en forutsetning for å kunne pålegge instruksfestet taushetsplikt at opplysningene ikke er offentlige etter offentliglova.

Som nevnt ovenfor kan habilitetsreglene ikke påberopes etter at vedkommende har fratrådt, og man vil antakelig heller ikke ha noen lojalitetsplikt overfor tidligere arbeidsgiver etter fratrede. De etiske retningslinjene for statstjenesten og lignende veiledere vil ikke formelt gjelde for vedkommende etter fratrede, men i den grad de kan sies å bygge på allment aksepterte, etiske prinsipper kan man hevde at de i alle fall bør være retningsgivende også etter at arbeidsforholdet er avsluttet.

Av gjennomgangen ser man at det er svært begrenset hva arbeidsgiver kan påberope seg etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Uten et karanteneregelverk vil det bare være reglene om taushetsplikt som kan påberopes, med de bevismessige utfordringer det innebærer.

## 5 Lovforslagets prinsipielle grunnlag

### 5.1 Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og forholdet til annet regelverk

---

#### 5.1.1 Generelle prinsipper om forholdet mellom politikk og administrasjon

Både St.meld. nr. 11 (2000–2001) og St.meld. nr. 23 (2004–2005) understreker behovet for en uavhengig forvaltning og klarere grenser mellom embetsverk og departementenes politiske ledelse. Dette utgjør imidlertid bare en del av et bredere sett med krav og forventninger til forholdet mellom politikere og embetsverk.

Embets- og tjenestemenn forventes å opptre med lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet overfor departementenes politiske ledelse. Dette er en del av vår politiske kultur og inngår som en del av normene for *god forvaltningsskikk*. Kravene til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet er imidlertid innbyrdes motstridende og kan lett føre til uklarhet med hensyn til embetsverkets rolle. Uklarheten finnes både i forholdet mellom lojalitetskravet og kravet til nøytralitet, og i forholdet mellom lojalitetskravet og kravet til faglig uavhengighet.

Det er en klar forventning til at forvaltningen lojalt skal forberede, iverksette og informere om den sittende regjeringens politikk, selv om det måtte være faglige innvendinger mot politikken. I forberedelsesfasen vil det kunne reises spørsmål om hvor langt embetsverket forventes å gå i å gi statsråden en taktisk-politisk rådgivning i alle sammenhenger. Embetsverket leverer i praksis svært mye av premissmaterialet for de politiske beslutningene, og det statsråden legger frem er forberedt av embetsverket. Undersøkelser foretatt av det tidligere Statskonsult i 1991 kunne tyde på at det var en økt forventning hos statsrådene om en mer aktiv lojalitet, i form av at embetsverket tar initiativ, fremmer kritiske synspunkter og foreslår utspill som statsrådene kan profilere seg på. Dette synet ble noe nyansert ved en ny undersøkelse i 1997, hvor det fremgikk at de statsrådene som ble spurt forventet et aktivt embetsverk, men hvor

det også kom frem en forventning om at embetsverket skulle trekke en tydelig grense ved det faglige og primært konsentrere seg om å gi den aktuelle politikken et faglig grunnlag. Gjennomgående var det et krav at embetsverket måtte forstå de politiske mekanismene statsråden skal håndtere, og at man har sans for hvilke faglige forslag som er politisk umulige og hvilke som er gangbare. Den alminnelige oppfatning er nok i dag at det er en normal og nødvendig del av embetsmannsrollen til en viss grad å gi taktisk-politisk rådgivning til statsråden.

Det følger også av lojalitetsplikten at embetsverket plikter å meddele statsråden alle omstendigheter av faglig karakter som man må forstå er av betydning for de avgjørelsene statsråden skal treffe på det aktuelle fagområdet. Den faglige rådgivningen forventes å bygge på fyllestgjørende og verifiserbare opplysninger og best mulig faglige vurderinger. Kilder, metoder og andre relevante opplysninger må være tilgjengelige.

Å rådgi statsråden på et mest mulig faglig og nøytralt grunnlag må derfor anses som en del av lojalitetsplikten, selv om de faglige innvendingene embetsverket måtte ha ikke er «populære» hos statsråden. Når statsråden har truffet sin beslutning, må de faglige innvendingene opphøre og embetsverket lojalt iverksette og informere om beslutningen.

Utenfor embetsverkets arbeidsoppgaver ligger forholdet til statsrådens partiorganisasjon og å ha en direkte kontakt med statsrådens partigruppe på Stortinget.

Embetsverket må kunne håndtere en mulig rollekonflikt langs to dimensjoner knyttet til lojalitet. Embets- eller tjenestemannen skal for det første være en lojal og konstruktiv medspiller for statsråden, men må samtidig også ta hensyn til partipolitisk nøytralitet. For det andre er det en forventning om at embetsverket skal legge frem sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelig dette måtte være. Gjennom hele prosessen skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådens intensjoner og beslutninger.

Det vil være ulike måter å balansere mellom disse hensynene, og over tid vil avveiningen mellom dem skifte. I løpet av de siste 20–30 år synes lojalitetskravet å bli tillagt større vekt på bekostning av kravet til nøytralitet. Det kan diskuteres om dette skal oppfattes som en svekkelse av de normer som bør gjelde i forholdet mellom politikere og embetsverk, eller om embetsverket i større grad har tilpasset sin rolleforståelse til de samfunnsmessige endringer som påvirker denne balansen.

Dette er forhold som mange land er opptatt av og har tatt skritt til å regulere, se nærmere kapittel 6.

### 5.1.2 Forholdet til andre lover og regler

*Forvaltningsloven:* Å bli ilagt karantene og saksforbud må regnes som svært inngripende i forhold til den enkelte arbeidstakers frihet til å søke og tiltre stilling eller verv eller etablere seg som næringsdrivende, og dermed få anledning til å arbeide med de oppgaver som vedkommende er kvalifisert for. Dette er beslutninger som enten treffes mens vedkommende fremdeles er i et arbeidsforhold til den virksomhet som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, eller etter vedkommende har fratrådt. Et viktig spørsmål er derfor om de rettigheter, plikter og saksbehandlingsregler som følger av forvaltningsloven skal få anvendelse i saker om karantene og saksforbud. Dette er nærmere omtalt i kapittel 11.

*Arbeidsgivers styringsrett:* Som nevnt ovenfor vil arbeidstakerne i noen situasjoner være i et arbeidsforhold, i den stillingen de fratrer, på det tidspunkt det treffes avgjørelse om karantene og saksforbud. Her vil den rettslige situasjonen kunne vurderes som noe forskjellig, alt etter hvilken overgangssituasjon vedkommende står i. Politikere som går over til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen har fratrådt på det tidspunkt vedtak fattes, og det kan ses bort fra denne gruppen i denne sammenhengen. Politikere som tiltrer eller gjeninntre i embeter eller stillinger i departementene står i en annen stilling. Ved overgang til embeter som departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef og til stilling som kommunikasjonssjef legger lovforslaget opp til en automatisk restriksjon, direkte med hjemmel i loven. Ved overgang til andre embeter og stillinger i departementet kan de, etter lovforslaget, ilegges restriksjoner etter en nærmere vurdering,

I det tidsrommet restriksjonen gjelder vil vedkommende være i et arbeidsforhold til departe-

mentet. Spørsmålet er dermed om disse restriksjonene ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. En restriksjon på tre måneder er, etter *departementets* vurdering, for inngripende til at man kan si at det ligger innenfor styringsretten. En søknad om embete eller stilling i departementet må åpenbart bygge på en forutsetning om at man skal ha embetets eller stillingens ansvar og de tilhørende arbeidsoppgavene fra den dagen man tiltrer.

En beslutning om at vedkommende i en periode på inntil seks måneder skal ha visse begrensninger i ansvar og arbeidsoppgaver (saksforbud) er vanskeligere å plassere i forhold til styringsretten. Den som gjeninntre i embete eller stilling vil normalt ikke ha hatt slike begrensninger i sitt arbeidsforhold på det tidspunkt vedkommende fikk permisjon. På den annen side kan det neppe komme overraskende på en tidligere politiker at han eller hun må tåle noen begrensninger i ansvar og arbeidsoppgaver i forhold til den nye politiske ledelsen, når vedkommende kommer tilbake. I forbindelse med utnevning eller tilsetting i politiske embeter eller stillinger kan det imidlertid tas inn et forbehold om at vedkommende må akseptere visse begrensninger i sitt ansvar og sine arbeidsoppgaver, dersom vedkommende velger å gå tilbake til departementet.

Det praktiske spørsmålet blir antakelig om det er noen begrensninger i hvor langt arbeidsgiver kan gå i sin omdisponeringsadgang i perioden, dersom det ikke er tatt noe forbehold ved utnevning eller tilsetting. Her må det være naturlig å ta utgangspunkt i læren om stillingens grunnpreg. Dersom vedkommende i en periode på inntil seks måneder blir satt til oppgaver som ligger helt utenfor embetets eller stillingens ansvar og oppgaver, i en annen avdeling og med andre kollegaer vil spørsmålet bli satt på spissen. Dette skal imidlertid mye til, da de to viktigste hensynene bak en eventuell omdisponering vil være at vedkommende ikke skal komme i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen og at man ikke skal arbeide med saker som man hadde til behandling i sin funksjon som politiker.

*Grunnloven § 97 og spørsmålet om eventuell tilbakevirkning:* Drøftelsen her omfatter ikke fremtidige utnevnelser eller tilsettinger, men de som i dag ikke har en karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. Lovforslaget medfører at noen overgangssituasjoner vil kunne føre til at arbeidstakere blir ilagt karantene og saksforbud, direkte med hjemmel i loven, uten at de på forhånd har akseptert en slik klausul i sin arbeidskontrakt. Spørsmålet om tilbakevirkning og eventuell grunnlovsstrid er et komplisert spørsmål, og *departementet* har fore-

lagt spørsmålet for Justis- og beredskapsdepartementets Lovavdeling til uttalelse. I sin uttalelse – JDLOV-2013–642 av 15. mars 2013, viser Lovavdelingen til NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit og *Evalueringsutvalgets* forslag til lovregulering av karantene og saksforbud for henholdsvis politikere og embets- og tjenestemenn. I sin uttalelse går Lovavdelingen gjennom nyere, relevant rettspraksis og uttaler blant annet:

*«Lovforslaget berører således et løpende ansettelsesforhold som ennå ikke er avsluttet, og ventetid og saksforbud vil derfor ikke innebære nye byrder på fortidige handlinger. Den enkelte kan, i forbindelse med valg av annet arbeid, innrette seg etter reglene, for eksempel ved å sørge for at man unngår ventetid og saksforbud i sin nye ansettelse.*

*Lovfesting av ventetid og saksforbud faller mer naturlig inn under de to førstnevnte tilnærminger skissert overfor, slik at det må finne sted en helhetlig vurdering basert på en interesseavveining, der hensynet til den enkelte avveies mot hensyn som taler for etablering av lovfestet ventetid og saksforbud, jf. særlig Rt-2007–1281 (tomtefeste I). Vurderingen må med nødvendighet være noe generell, men samtidig ta hensyn til de ulike interesser som kan gjøre seg gjeldende i konkrete tilfeller.*

*Ved vurderingen av de hensyn som taler for lovfesting av ventetid og saksforbud, bør det særlig legges vekt på at formålet er å beskytte intern informasjon, andre virksomheters forretningshemmeligheter og allmennhetens tillit til forvaltningen, jf. NOU 2012: 12 punkt 9.1.4. I enkelte tilfeller er det ingen tvil om at overgang til nystilling vil utgjøre et slags «sidebytte» som medfører fare for at fortrolig informasjon tilflyter utenforstående. Muligheten for eller mistanken om at «sidebytter» utgjør en fare for at fortrolig informasjon tilflyter utenforstående, kan være med på å undergrave den tillit som statsforvaltningen er avhengig av for å kunne utføre sine samfunnsoppgaver på en god måte.*

*Ved vurderingen bør det også tas hensyn til behovet for å lovfeste reglene. Utvalget peker i utredningen på at praksis vedrørende ventetid og saksforbud i dag er varierende. Fordelen med å lovfeste regler om dette vil være at man i større utstrekning får mulighet til å etablere en ensartet regulering. Det kan i den forbindelse ikke utelukkes at problemstillingen kan ha en økende aktualitet som nødvendiggjør lovregulering, bl.a. fordi folk i større grad enn tidligere bytter jobb og fordi kompleksiteten i samfunnet har medført en*

*stadig mer omfangsrik statsforvaltning med spiskompetanse på mange samfunnsområder. Inngrepet begrenses videre ved at ventetiden er satt til maksimalt seks måneder og saksforbud til maksimalt ett år.*

*På den annen side må vurderingen ta hensyn til det inngrep ventetid og saksforbud representerer for den enkelte. Virkningen vil i realiteten arte seg forskjellig basert på en rekke forhold, for eksempel hvilken stilling vedkommende har ved fratredelse, hvilken stilling vedkommende går inn i, differansen mellom ny og gammel lønn, lengden på ventetiden, samt omfanget av saksforbudet målt opp mot hvilke arbeidsoppgaver som naturlig faller inn under den nye stillingen. Det kan heller ikke utelukkes at enkelte vil måtte la jobbtilbud løpe fra seg fordi ny arbeidsgiver ikke er interessert i å vente eller ansette en arbeidstaker med saksforbud.*

*For personer i mer betrodde embeter som nevnt i § a kan det vanskelig sies å foreligge en berettiget og legitim forventning om å kunne forlate statsforvaltningen uten at man risikerer ventetid og saksforbud i en kortere periode. Dagens embetsmenn må i noen grad være forberedt på at det kan ta tid før de får innvilget avskjed i nåde av Kongen i statsråd. I henhold til § a fjerde ledd skal det i tillegg foretas en svært konkret vurdering av behovet for å ilegge ventetid og saksforbud.*

*For tjenestemenn for øvrig kan det nok komme som en større overraskelse om man ilegges ventetid og saksforbud. § b andre ledd krever imidlertid at «tungtveiende hensyn tilsier det for å ivareta allmennhetens tillit til offentlig forvaltning». Det må m.a.o. foreligge sterke samfunnsmessige hensyn før det ilegges ventetid eller saksforbud for andre tjenestemenn.*

*På denne bakgrunn er det Lovavdelingens syn at forslaget i NOU 2012: 12 til § a og § b i tjenestemannsloven ikke kommer i konflikt med Grunnloven § 97.»*

## 5.2 Bør det være begrensninger ved overgang til ny stilling?

### 5.2.1 Hensyn som taler for begrensninger

Departementet fremmer forslag om lovregulering for tre forskjellige typer overganger. De samme hensynene vil derfor ikke ha lik vekt for de ulike situasjonene. De hensyn som taler for begrensninger ved overgang fra politisk embete eller stilling til en departementsstilling vil være delvis andre enn de som gjelder ved overganger fra embete

eller stilling i statsforvaltningen til stilling mv. utenfor statsforvaltningen.

Erfaringene med bruken av regelverkene og gjennomgangen av andre lov- og regelverk i kapittel 4 viser at det utenom karanteneregelverket bare er taushetspliktsreglene som formelt binder en arbeidstaker etter at arbeidsforholdet er avsluttet, og som kan påberopes av den tidligere arbeidsgiveren. I tillegg kommer utfordringene med å bevise et eventuelt brudd på taushetsplikten. Etter *departementets* syn er det derfor liten støtte å finne i annet regelverk dersom man ønsker en regulering av overgang til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen. Det kan hevdes at lojalitetsplikten og etiske retningslinjer bør kunne påberopes også etter at vedkommende har fra-trådt, men utfordringene med å påvise brudd på lojalitetsplikten og etiske normer vil antakelig ikke være mindre enn å påvise et taushetspliktsbrudd.

Det overordnede formålet bak de tre regelverkene om karantene og saksforbud er å styrke grunnlaget for tilliten til offentlig forvaltning og til det politiske systemet ved overgang til annen stilling mv. i eller utenfor statsforvaltningen. Rekruttering til både politisk og administrativt nivå skjer fra alle tre sektorer i norsk arbeidsliv; fra andre statsstillinger, fra kommunale virksomheter og virksomheter i privat sektor. Gjennomstrømmingen i stillinger i statlige virksomheter varierer, men ligger i gjennomsnitt på ca. 10 prosent årlig og overgang skjer også til alle tre sektorer av arbeidslivet. Overganger til privat sektor kan være med på å spre kunnskap om det politiske systemet og statsforvaltningen, og på den måten fremme tillit. Slike overganger betyr også at vedkommende går over i en ny rolle. Med det kan det oppstå et behov for å beskytte intern informasjon i statsforvaltningen og et behov for å beskytte andre virksomheters forretningshemmeligheter mv., som statsforvaltningen har fått adgang til. Dette er overordnede hensyn som i større eller mindre grad gjør seg gjeldende for alle de tre overgangssituasjonene lovforslaget omfatter.

De tre gjeldende regelverk regulerer forskjellige former for overgang, og de hensyn som ligger bak dem er derfor også noe forskjellige. 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.

Allmennhetens tillit avhenger av at det politiske system og statsforvaltningen fungerer slik man ønsker og oppfyller visse krav. Det er ikke tilstrekkelig for å sikre allmennhetens tillit at dette

faktisk skjer, det må også være *synlig* for allmennheten. Organisatoriske og prosessuelle løsninger, som karantenereglene er eksempler på, kan bidra til å synliggjøre at både forvaltningen og politikerne innretter seg etter gjeldende regler og retningslinjer.

Ved disse overgangene er det viktig å beskytte den spesielle kunnskap og innsikt som en person har fått i et embete eller stilling i politisk ledelse eller i embetsverket i statsforvaltningen. Denne kunnskapen skal ikke kunne utnyttes utenfor forvaltningen til skade for offentlige eller private interesser, eller til å sikre en bestemt privat aktør en urimelig fordel sammenlignet med andre aktører. Det er særlig viktig å unngå at særinteresser utenfor forvaltningen får en innsikt som kan brukes til å motvirke offentlig politikk og reguleringer eller på annen måte fremme deres særinteresser. Det er viktig å beskytte forretningshemmeligheter og annen privat informasjon ved overgang til ny stilling mv., slik at spredning av denne typen informasjon ikke fører til konkurransevriddinger. At man kan beskytte slik informasjon vil 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 for private parter.

Selv om det faktisk ikke skjer misbruk av opplysninger, kan muligheten for misbruk og begrensede muligheter for kontroll gi grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett. På denne bakgrunn er det ikke bare regler om karantene og saksforbud som er viktige for å bygge tillit, men også at vi har en åpen og transparent forvaltning.

### 5.2.2 Hensyn som taler mot begrensninger

De viktigste argumentene mot begrensninger ved overgang til ny stilling mv. ligger i hensynene til den enkeltes frihet til å søke arbeid og i virksomhetenes behov for rekruttering og mobilitet i arbeidsstyrken.

For den enkelte kan det være en stor ulempe å bli utsatt for restriksjoner i valg av arbeid, hindringer for å tiltre stillinger, eller innsnevring i arbeidsoppgaver og ansvar som vedkommende er særlig godt kvalifisert for. Retningslinjene regulerer informasjonsplikt, karantene og saksforbud for de som får nye stillinger mv. *Departementet* har ingen oversikt over hvor mange som kan ha tapt i konkurransen om en stilling på grunn av en karanteneklausul, til fordel for søkere som raskt kan tiltre stillingen og som ikke har begrensninger

ger i hva de kan arbeide med. Karantene og saksforbud kan derfor også føre til en slags «innlåsing» i stillingen; det vil si at vedkommende blir værende i en stilling som hun eller han ønsker å forlate. Mange av høringsinstansene har, såvel til NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit som til departementets to høringsbrev, understreket at man så langt som mulig må unngå å legge hindringer i veien for en utveksling av arbeidskraft mellom de forskjellige sektorene i norsk arbeidsliv.

Hensynene til rekruttering og mobilitet knytter seg dels til et generelt ønske om overgang av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. For 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 både for de enkelte avgjørelser som treffes i det offentlige og for offentlige beslutningsprosesser generelt. Slike erfaringer kan også lette tilpassingen mellom sektorene. Jo mer omfattende restriksjoner som legges på overgang fra stillinger i statsforvaltningen, desto vanskeligere kan det bli å rekruttere til offentlige stillinger. Man må anta at mange søkere nødvendigvis vil begrense sin mulighet for senere tilsetning i de øvrige sektorene i arbeidslivet. En slik effekt kan gjøre seg gjeldende for stillinger både i politisk ledelse og i embetsverket.

### 5.2.3 Oppsummering av hensynene

Balansepunktet mellom hensyn og mothensyn vil avhenge av mer generelle strømninger og holdninger i samfunnet, trolig også av internasjonale strømninger. OECD utarbeidet i 2010 en rapport; «*Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest*». Rapporten tar for seg de problemene som oppstår i forbindelse med overgang fra forvaltningen til stillinger i privat virksomhet, og stiller en rekke krav til hvordan man effektivt skal håndtere denne typen overganger. For EU har EIPA (European Institute for Public Administration) utarbeidet en tilsvarende studie; «*Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*», basert på studiebesøk og skriftlige henvendelser til utvalgte lands statsadministrasjoner. Også Europarådets rekommandasjon R (2000) 10 «*On Codes of Conduct for Public Officials*» har klare anbefalinger vedrørende forholdet mellom offentlig stilling og private interesser. Disse arbeidene bidrar til å

understreke de hensyn som taler for at man bør ha visse regler om personellovergang fra offentlig til privat sektor. I internasjonalt perspektiv har nok balansepunktet i de siste 10–15 år forskjøvet seg i retning av strengere regler enn tidligere for slike overganger. Noen land har et til dels svært detaljert og omfattende regelverk for å regulere slike overganger, se nærmere kapittel 6.

Overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen åpner muligheter for at informasjon som bør skjermes kan utnyttes på en måte som kan svekke tilliten til forvaltningen og politikerne. Taushetsplikt og lojalitetsplikt mv. bidrar til å sikre slike opplysninger så lenge vedkommende er i sitt embete eller stilling, men etter fratreden vil det for eksempel være vanskelig å påvise brudd på taushetsplikt. At de eksisterende lover og regler ikke var tilstrekkelige, var en direkte foranledning til at retningslinjer om karantene og saksforbud ble innført. *Departementet* legger til grunn at dette forholdet ikke har endret seg siden 2005.

Når *departementet* nå foreslår lovfesting av regler om karantene og saksforbud henger det sammen med at de hensynene man ønsker å ivareta ikke kan sikres tilstrekkelig på annen måte. Som drøftet ovenfor vil regler om taushetsplikt, lojalitetsplikt og saklighetskrav mv. ikke gi tilstrekkelig sikkerhet for at sensitive opplysninger blir skjermet på en betryggende måte. Regler om karantene og saksforbud setter et tidsmessig skille mellom rollene som politiker eller ansatt i statsforvaltningen og ansettelse i andre sektorer av arbeidslivet, eller andre former for virksomhet. Dette tidsmessige skillet kan redusere den faktiske muligheten eller sannsynligheten for brudd på taushetsplikt eller annen bruk av sensitive opplysninger og usaklige avgjørelser før overgangen. Det kan være med på å styrke allmennhetens tillit til statsforvaltningen og det politiske system.

*Departementet* har ikke registrert at de tre retningslinjene om karantene og saksforbud har svekket rekrutteringen til statsforvaltningen eller politiske verv. Etter *departementets* oppfatning henger det sammen med det som er utgangspunktet for alle tre regelsett; at karantene og saksforbud bare skal ilegges *i særlige tilfeller*. Dette kommer til uttrykk i alle tre retningslinjer, selv om alle politikere får en karanteneklausul som en del av utnevnings- eller tilsetningsvedtaket og politikere som tiltrer eller gjeninntre i embete eller stilling i departementene får en automatisk karantene. Det er ikke grunnlag for å si at retningslinjene har skapt en «innlåsingseffekt» for ansatte i statlig sektor, og statsansatte som har hatt karanteneklausul ser ikke ut til å ha hatt problemer med å

finne annet arbeid utenfor staten. Lovforslaget viderefører, med noen mindre endringer, det materielle innhold i dagens retningslinjer. Forslaget om å kunne ilegge inntil 12 måneders saksforbud i tillegg til karantene gir en lengre periode for begrensninger i forhold til ny stilling mv. enn dagens regler. Lovforslaget presiserer imidlertid at denne adgangen kun skal benyttes i unntakstilfeller.

*Departementet* antar derfor at den foreslåtte lovfesting i praksis verken vil føre til rekrutteringsproblemer til embetsverk og politiske stillinger eller problemer med å finne nytt arbeid etter fratredelse.

Det er viktig at balansepunktet ligger slik at det fører til løsninger som har bred aksept i befolkningen. Selv om bred støtte for slike virkemidler er viktig, vil det likevel være dilemmaer som består i avveining av kryssende hensyn, og det er grunn til å regne med at det kan være delte oppfatninger om hvor balansepunktet skal ligge.

### 5.3 Erfaringer fra dagens regelverk

#### 5.3.1 Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

##### 5.3.1.1 Generelt

*Evalueringsutvalget* har gjennomgått alle sakene som er behandlet av *Karanteneutvalget* siden 2005 og gjort en vurdering av praksis. Etter at retningslinjene om karantene og saksforbud trådte i kraft i oktober 2005 og frem til 1. juni 2012 hadde det vært 201 avganger fra politiske stillinger til stillinger utenfor statsforvaltningen. *Karanteneutvalget* behandlet i samme periode 85 saker fordelt på 61 personer, noe som utgjør 30 prosent av alle avganger i perioden. I denne perioden ga *Karanteneutvalget* en kombinasjon av karantene og saksforbud i 13 saker, kun karantene i 13 saker og kun saksforbud også i 13 saker – til sammen 39 saker.

*Evalueringsutvalget* antok at det i begynnelsen etter 2005 var større usikkerhet for den enkelte politiker mht. hva karantene innebar, og om det var nødvendig å informere *Karanteneutvalget* om egen overgang. Saksbehandlingen i flere av de første sakene for *Karanteneutvalget* viste at de innmeldte overgangene opplagt ikke ville medføre karantene og saksforbud. *Evalueringsutvalget* antok at en del politikere derfor meldte inn sin overgang for sikkerhets skyld, for ikke å risikere å bryte informasjonsplikten. Etter hvert som *Karanteneutvalgets* praksis festnet seg, ble det lettere å danne seg et bilde av hvilke type overgan-

ger som kunne tenkes å gi grunnlag for karantene og saksforbud. Dette kan illustreres ved at *Karanteneutvalgets* sekretariat i de tre første årene realitetsbehandlet 19 innmeldte saker etter fullmakt.

*Evalueringsutvalget* mente at tendensen i tiden frem mot 2012 synes å være færre saker innmeldt til *Karanteneutvalget*. Samtidig var det en relativ økning i illeggelse av karantene og saksforbud. Etter 2007 frem til 1. juni 2012 var det 42 saker til behandling og det ble ilagt karantene og saksforbud i 26 av sakene, det vil si i 62 prosent av sakene.

Av *Karanteneutvalgets* årsmelding for 2013 fremgår det at *Karanteneutvalget* i perioden 2005 - 2013 behandlet totalt 141 saker. Det var totalt 104 politikere som fikk behandlet saker, og noen politikere har dermed fått behandlet flere saker. Statistikken viser at det dreier seg om 12 tidligere statsråder, 66 tidligere statssekretærer og 26 tidligere politiske rådgivere. Statistikken viser at det i denne perioden er ilagt karantene og saksforbud i ca. 50 prosent av sakene.

Når det gjelder året 2013, hvor det var regjeringsskifte og derfor mange saker, viser statistikken at *Karanteneutvalget* hadde 47 saker til behandling. Av disse sakene ble det ilagt karantene og saksforbud i 28 saker og i 16 saker ble det ikke ilagt noen form for reaksjon. I 2013 gjaldt 3 av sakene tidligere statsråder, 24 saker statssekretærer og 11 politiske rådgivere. Det ble foretatt fornyet vurdering av utformingen av saksforbud i to av sakene etter begjæring fra de to politikerne. I den ene saken ble *Karanteneutvalgets* beslutning opprettholdt, og i den andre saken ble det gjort en konkretisering av saksforbudet. I to av sakene gjaldt det overgang til internasjonale organisasjoner og det ble ikke ilagt karantene og saksforbud ved disse overgangene. Den ene gjaldt overgang til Verdensbanken og i den andre saken gjaldt det overgang til stilling i World Economic Forum og styreverv i Centre for Humanitarian Dialogue.

##### 5.3.1.2 Nærmere om *Karanteneutvalgets* avgjørelser

*Karanteneutvalgets* avgjørelser bygger på konkrete helhetsvurderinger av om vilkårene for karantene og saksforbud er oppfylt. Som oftest bygger avgjørelsen på at det er «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt». Dette forekom i 34 saker frem til 1. juni 2012. I kun fem av sakene står dette vilkåret alene, men i flere avgjørelser er dette vilkåret tillagt avgjørende vekt.

Det er også mange saker hvor avgjørelsen bygger på vilkåret om at den nye arbeidsgiveren «*kan få et særlig konkurransefortrinn*» når politikeren tiltrer stillingen. Også vilkåret om «*å gi virksomheten særlige fordeler*» blir benyttet relativt hyppig. Hvis man sidestiller dette med «*konkurransefortrinn*», er et slikt vilkår benyttet i 29 saker frem til 1. juni 2012.

I 15 saker ble det lagt vekt på vilkåret «*det foreligger en konkret forbindelse mellom virksomhetens interesser og politikerens tidligere ansvarsområde*», men i bare to av sakene ble dette vilkåret stående alene som begrunnelse.

*Karantene* innebærer først og fremst et forbud mot å tiltre den nye stillingen mv. innen en bestemt dato. Det vil også være et forbud mot å opptre på vegne av den nye virksomheten i denne perioden. I de aller fleste sakene der det er gitt karantene er det også ilagt et kontaktforbud overfor den nye arbeidsgiveren. Pålegg om kontaktforbud utviklet seg etter hvert. I saken til en tidligere statssekretær i Finansdepartementet (2009), ble det gitt en fyldig oppsummering av hva som ble omfattet av karantene. Her stod det: «*(...) 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 opptre på vegne av selskapet*». *Evalueringsutvalget* uttaler at de ser dette som et godt eksempel på hvordan *Karanteneutvalget* definerer innholdet i karantene.

I enkelte karantenesaker er det også gitt spesifikke forbud eller tillatelser på bakgrunn av konkrete spørsmål fra politikerens, som for eksempel spørsmål om tillatelse til å fornye et offhoresertifikat, (2010). I en annen sak ble det presisert et forbud mot å holde et foredrag mv. som kunne komme i konflikt med ilagt karantene (2009).

I nesten alle saker hvor *Karanteneutvalget* har ilagt saksforbud, har forbudet vært avgrenset til det departementet der politikerens har arbeidet, eller bestemte saker som departementet arbeider med.

Frem til *Evalueringsutvalget* avga sin utredning, hadde saksforbud i de fleste tilfeller blitt definert som et forbud mot å ta kontakt med politikerens departement og dets underliggende etater. Dette gjaldt i 20 av 26 saker frem til 1. juni 2012. I de øvrige seks sakene ble avgrensningen mer spesifikt rettet mot bestemte saker innenfor departementets saksportefølje.

Politikere har i mindre grad henvendt seg til *Karanteneutvalget* for uttalelser om tolkningen av ilagte saksforbud, enn for ilagt karantenene. En tidligere statsråd i Forsvarsdepartementet fikk en slik presisering der saksforbudet ble knyttet til kontrakten som virksomheten hadde med Forsvaret. En tidligere statssekretær i Olje- og energidepartementet fikk et presisert saksforbud mot eget departementet og Gassnova SF for CO<sub>2</sub>-fangst. Begrunnelsen var å hindre bruk av kunnskap om statens strategier og regjeringens vurderinger innenfor området CO<sub>2</sub>-fangst. I en sak som gjaldt en tidligere statssekretær i Finansdepartementet fikk vedkommende forbud mot å delta i behandlingen av spørsmål og saker som gjelder nytt regelverk og nivå i skattespørsmål, samt forbud mot å representere virksomheten i slike spørsmål overfor Finansdepartementet og Skatteetaten.

#### 5.3.1.3 Vurderingene av politikerens politiske situasjon og faktiske funksjoner

Gjennomgangen av *Karanteneutvalgets* avgjørelser viser at det har vært lagt vekt på ulike momenter ved avgjørelsen om en politiker skal ilegges karantene og saksforbud. Politikerens erfaring og kunnskap opparbeidet i den politiske stillingen vil ha betydning, særlig i den grad politikerens har opparbeidet dybdekunnskap i viktige eller omstridte enkeltsaker. Slik erfaring og kunnskap blir satt i relasjon til den stilling eller virksomhet mv. som politikerens går til, herunder om det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens politiske ansvarsområde og virksomhetens interesser. En politiker kan for eksempel ha fått tildelt ansvar for en stor og viktig sak som det åpenbart vil være av strategisk og konkurransemessig betydning for en virksomhet å få kjennskap til. Et eksempel her er en tidligere statssekretær i Olje- og energidepartementet som hadde deltatt i avgjørelser om tildeling av nye lisenser til den virksomhet som ble hennes nye arbeidsgiver (2007).

*Karanteneutvalget* har også behandlet saker som viser sammenhengen mellom departementets ansvar og fagorganisasjonenes interesse for å få tilbake eller knytte til seg tidligere politikere. En tidligere statssekretær i Arbeidsdepartementet som gikk tilbake til LO, fikk seks måneder karantene og seks måneder saksforbud (2012).

Likeledes har overgang til styreverv til organisasjoner som mottar økonomisk tilskudd ført til at saksforbud har blitt ilagt. En sak gjaldt tidligere statssekretær som fikk seks måneder saksforbud, utformet som et forbud mot å ta del i behandlin-

gen av saker der Kulturdepartementet var involvert (2013). En tidligere statssekretær i Finansdepartementet fikk seks måneder karantene og seks måneder saksforbud ved overgang til stilling i IKT Norge. Saken ble begrunnet med at det var en direkte forbindelse mellom de tidligere arbeidsområdene og den nye stillingen og at karantene og saksforbud også var nødvendig for å forhindre at tilliten til forvaltningen ble svekket. Saker fra Utenriksdepartementet viser også at overganger til frivillige organisasjoner har vært vurdert ut fra vilkåret om direkte forbindelse mellom arbeidsområdene som statssekretærer og den nye stillingen.

*Karanteneutvalget* har i sine avgjørelser lagt vekt på hvor tungtveiende politisk posisjon den enkelte politiker har hatt. Videre har det blitt lagt vekt på hvor lenge politikeren sammenhengende har vært politiker i den sittende regjering. *Karanteneutvalget* har også lagt vekt på hvilket departement politikeren fratrer, vurdert opp mot den nye arbeidsgiveren. Det har vært lagt en viss vekt på hvor lenge siden det er politikeren fratrådte og om politikeren har vært fraværende i sin stilling på grunn av permisjon.

#### 5.3.1.4 Vurderingen av den nye arbeidsgiveren og bransjen mv.

Et sentralt moment i de vurderingene *Karanteneutvalget* har foretatt er hvorvidt de kunnskaper en politiker har opparbeidet seg kan benyttes til å gi en virksomhet en særlig konkurransefordel eller andre særlige fordeler. Det blir derfor viktig å få et riktig bilde av virksomhetens interesser sett opp mot de kunnskaper og erfaringer som politikeren har tilegnet seg i stillingen. Etter *Evalueringsutvalgets* oppfatning har *Karanteneutvalget* til en viss grad vurdert de ulike bransjer noe forskjellig, ettersom noen bransjer vil kunne ha større utbytte av de kunnskaper og erfaringer som politikeren bringer med seg enn andre.

Store norske konsern, som f.eks. Statoil, Aker og Norsk Hydro vil kunne ha større utbytte av å ansette en tidligere statsråd eller statssekretær som har en strategisk stilling i det politiske systemet, enn små og mellomstore bedrifter. Store konsern har gjerne kontakter med ett eller flere departementer som er relevante for deres virksomhet. *Karanteneutvalgets* avgjørelser viser at det i slike tilfeller ofte er gitt karantene og saksforbud.

Overgang til kommunikasjonsbransjen har tidvis vært viet stor oppmerksomhet. I samme kategori finner man også advokatfirmaer, revisor- og

konsulentfirmaer. Et særlig kjennetegn ved kommunikasjonsbransjen er at flere av firmaene selger tjenester som har til formål å påvirke politiske beslutningsprosesser, blant annet gjennom lobbyvirksomhet. Enkelte av disse har et særmerke ved at de ofte rekrutterer politikere fra departementene. Ettersom kundeporteføljen deres er konfidensiell, vil det være vanskelig å vurdere om, og i tilfelle hvilke, konkrete forbindelser det er mellom de virksomhetene som kjøper tjenester fra disse firmaene og de aktuelle politikernes tidligere ansvarsområder og arbeidsoppgaver. De vurderingene som *Karanteneutvalget* har gjort i disse sakene har i stor grad vært knyttet til vilkåret om å ivareta tilliten til forvaltningen generelt. *Karanteneutvalget* har gjort en omtale av dette i årsmeldingen for 2013 og uttaler:

*«Fordi kundelistene til disse virksomhetene ikke er kjent (konfidensielle) vil det være vanskeligere å få kjennskap til hvem som kan dra nytte av den kunnskapen politikeren har opparbeidet seg. Det er også vanskelig å identifisere konkrete forbindelser mellom kunder av firmaet og politikere tidligere ansvar. Karanteneutvalgets avgjørelser i slike saker vil som hovedregel bli knyttet opp mot vilkåret om å ivareta tilliten til forvaltningen.»*

Også interesseorganisasjoner vil kunne dra nytte av informasjon om tildelingsprosesser, som for eksempel bedriftsorganisasjoner med de aktuelle bedriftene i sin portefølje. Eksempler her er statssekretær i Olje- og energidepartementet som gikk til Energi Norge (2011) og tidligere statssekretær i Finansdepartementet som gikk til Sparebankforeningen (2011). Den nye stillingens karakter har i noen tilfeller også blitt tillagt vekt. Overgang til en lederstilling eller en informasjonsstilling har i større grad gitt grunnlag for karantene og saksforbud enn mer ordinære medarbeiderstillinger. Det forekommer at stillingens ansvar og arbeidsoppgaver ikke er fastsatt på det tidspunkt politikeren varsler om sin overgang. Dette var for eksempel tilfellet da tidligere statssekretær i Olje- og energidepartementet gikk over til Aker-konsernet (2009). Gjeninntreden i tidligere stilling har vært behandlet på samme måte som tiltredelse i ny stilling mv. I ett eksempel fra 2013 var karantenen begrunnet med at det var *konkret forbindelse* mellom den tidligere politikere arbeidsoppgaver og ansvarsområder, og Fellesforbundets interesser. Politikeren kom fra Fellesforbundet til Arbeidsdepartementet, og skulle tilbake til stillingen. Han skulle ha en generell rådgivningsstilling innen samfunnspolitiske områder og karantene var nød-

vendig for at ikke tilliten til forvaltningen skulle bli svekket.

### 5.3.2 Overgang fra politisk ledelse til embete eller stilling i departementene

For en nærmere beskrivelse av gjeldende rett vises det til kapittel 3.3 og kapittel 9. Det gjelder ingen alminnelige regler om karantene og saksforbud for politikeres overgang til statsstillinger, bare for overgang til visse embeter og stillinger i departementene.

Retningslinjene skiller mellom to grupper. Den ene gruppen gjelder overgang til stilling som departementsråd (også assisterende departementsråd), ekspedisjonssjef og informasjonssjef (kommunikasjonssjef). Den andre gruppen omfatter andre, mer underordnede stillingskategorier, hvor departementet kan bestemme tidspunktet for tiltredelse, og dermed også utsatt tiltredelse og mulighet for å begrense arbeidsoppgavene i departementet for en periode på inntil seks måneder. Etter sin art er dette et saksforbud, selv om retningslinjene ikke benytter denne terminologien.

Retningslinjene gjelder ikke for overgang til andre embeter eller stillinger i statsforvaltningen utenfor departementene, som f.eks. leder for et direktorat eller andre sentrale posisjoner.

Retningslinjene er ikke til hinder for kontakt med departementet før tiltredelse etter karantenedidens utløp. Retningslinjene sier tvert imot at vedkommende skal stå til rådighet for departementet i perioden og utføre de oppgaver som departementet til enhver tid pålegger vedkommende. Det er imidlertid en viktig begrensning; vedkommende kan ikke ha kontakt med saker som han eller hun behandlet i sin politiske stilling eller innebære et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen. Dette gjelder ikke bare de ovennevnte topplederstillingene og stillingen som kommunikasjonssjef, men også for andre embeter eller stillinger som vedkommende måtte tiltre. Etter *departementets* oppfatning vil en slik begrensning av embetets eller stillingens arbeidsoppgaver og kontaktilater i stor grad kunne gjøres ut fra arbeidsgivers alminnelige styringsrett, innenfor stillingens grunnpreg.

Karantene fastsettes her automatisk som en direkte følge av selve tiltredelsen i de nevnte embeter og stillinger. Vilklårene går frem av en klausul som blir tatt inn i den kongelige utnevningens resolusjonen for statsråder og statssekretærer og i tilsettingsbrevet for politiske rådgivere, der vedkommende kommer fra en overordnet

departementsstilling. Dersom vedkommende blir utnevnt eller tilsatt i et embete eller en stilling vedkommende ikke hadde fra før, vil vilklårene for karantene og saksforbud bli fastsatt i forbindelse med utnevning eller tilsetning.

Praksis når det gjelder overgang fra politisk stilling til embete eller stilling i departementene er begrenset. Et eksempel fra 2005 gjaldt Olje- og energidepartementet, hvor en tidligere avdelingsdirektør ble utnevnt til statssekretær i det daværende Nærings- og handelsdepartementet i 2004. Etter fratreden som statssekretær ved Bondevik regjeringen IIs avgang i 2005 ble hun ilagt det som ble omtalt som et saksforbud, i den form at hun ikke kunne gjeninntre i embetet før 1. januar 2006. Begrunnelsen var at den seksjonen hun ledet arbeidet med et saksområde som ble regnet som meget politisk, og man fant det ikke hensiktsmessig at hun arbeidet i OED de første månedene med ny regjering når strategien og løpet fremover skulle fastlegges.

Utenriksdepartementet skiller seg fra de øvrige departementene på dette området, i den forstand at det er lang tradisjon for å rekruttere til politisk ledelse fra departementets embetsverk. Først og fremst har det vært en rekruttering til statssekretærer og politiske rådgivere, men det har også forekommet til statsrådsembeter.

### 5.3.3 Embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statstjenesten

#### 5.3.3.1 *Praktiseringen av retningslinjene.*

*Departementet* vil gå gjennom praktiseringen av retningslinjene for henholdsvis departementene og den øvrige statsforvaltningen. Informasjon om praktiseringen av disse retningslinjene ble innhentet i møter mellom *Evalueringsutvalget* og representanter for det enkelte fagdepartement og for de underliggende etatene ved at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte en spørreundersøkelse ved utsending av et eget spørreskjema (Questback) til et utvalg statlige forvaltningsorganer.

#### 5.3.3.2 *Departementene*

En del statlige ledere er tatt ut av hovedtariffavtalen i staten etter avtale med hovedsammenslutningene i statlig sektor og ført over i et eget, statlig lederlønnssystem på grunnlag av individuelle avtaler – «lederlønnsavtaler». For disse stillingskategoriene er det utformet standard lederlønnskontrakter, hvor klausul om karantene og saksfor-

bud er tatt inn som en fast del av kontrakten. Etter *departementets* veiledning til disse kontraktene skal arbeidsgiver vurdere om stillingens karakter tilsier at en karanteneklausul bør tas inn i den aktuelle lederlønnskontrakten. Et flertall av departementene har tatt inn karanteneklausuler for departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer. Dels har dette skjedd ved nytutnevning, dels ved reforhandling av kontraktene.

*Evalueringsutvalgets* innhenting av informasjon om praksis viste at det hadde vært en ubetydelig overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen fra departementsstillinger med karanteneklausul. Bruk av karanteneklausuler kan synes mest nærliggende i departementer som Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Landbruks- og matdepartementet – «næringsdepartementer». Også for departementer som står for betydelige innkjøp, som Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet eller som utfører viktige kontrolloppgaver overfor privat sektor, som for eksempel Miljøverndepartementet kan bruk av karantene være aktuelt.

Gjennomgangen av departementenes praksis viser at det er betydelige variasjoner mellom departementene. Det er klare forskjeller i hvilken oppmerksomhet retningslinjene har fått i de ulike departementene. Forskjellene viser seg først og fremst ved at det varierer i hvilken grad det ved tilsetting – eller ved senere reforhandling av lederlønnssavtaler – er fastsatt vilkår om karantene og saksforbud ved en senere overgang til stilling eller virksomhet utenfor statsforvaltningen. I de departementer som har innført slike klausuler, gjelder det vanligvis de som er på lederlønnssavtale; departementsråder og ekspedisjonssjefer. *Evalueringsutvalget* uttalte at det var vanskelig å identifisere noen bestemt praksis for helt eller delvis fritak for karantene og saksforbud, på grunn av det lave antallet overganger til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen.

*Evalueringsutvalget* konstaterer at bevissheten og oppmerksomheten om regelverket er svært forskjellig mellom departementene. Det er store forskjeller når det gjelder departementenes oppfatning om behovet og begrunnelsen for bruk av karantene og saksforbud for å beskytte opplysninger og bevare tilliten til forvaltningen. *Evalueringsutvalget* uttaler at:

*«På denne bakgrunn finner utvalget det usannsynlig at alle forskjellene bunner i klare overveielser fra det enkelte departements side. Man-*

*glende eller begrenset oppmerksomhet kan likevel henge sammen med at det aktuelle arbeidsområdet i mindre grad aktualiserer slike overganger som retningslinjene har for øye, enn arbeidsområder til et annet departement hvor retningslinjene har fått større oppmerksomhet. Utvalget finner det også klart at enkelte departementer har lagt større vekt enn andre for eksempel 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 *Evalueringsutvalgets* 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. *Evalueringsutvalget* stiller spørsmål ved om det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet kunne gjort mer for å sikre en (mer) enhetlig praktisering av retningslinjene. De tilrår at det treffes tiltak for å sikre større bevissthet om regelverket og en mer helhetlig praktisering av det, blant annet i form av en forankring hos departementsrådene i fellesskap, men med *departementet* som administrativt ansvarlig og med en årlig rapportering fra hvert enkelt departement til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

#### 5.3.3.3 De underliggende etatene

Det er variasjoner også for de underliggende etatene som har svart på spørreundersøkelsen. De fleste opplyser å ha kjennskap til regelverket om karantene og saksforbud, men det er få som har utarbeidet utfyllende retningslinjer. Verken Skatteetaten, Finanstilsynet eller Toll- og avgiftsetaten hadde benyttet seg av de mulighetene som retningslinjene gir til å legge restriksjoner på problematiske overganger. Fiskeridirektoratet, Kystverket, Datatilsynet og Konkurransetilsynet opplyste at de ikke benyttet slike klausuler og at de heller ikke så noe behov for det. Tilsvarende opplysninger og begrunnelser ble gitt fra Husbanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Statens lånekasse for utdanning, Mattilsynet og Reindriftsforvaltningen m.fl., se nærmere NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit punkt 9.2.3.4.

For en del direktoratsledere er det i tilsetningsvedtaket tatt inn vilkår om karantene og saksforbud ved en senere overgang til stilling

mv. utenfor statsforvaltningen. Om slike vilkår er tatt inn, henger til dels sammen med hvilket departement direktoratet hører inn under. Det er stor variasjon departementene imellom i hvilken grad de har tatt opp bruk av retningslinjene med sine underordnede etater, enten det har skjedd i form av instruks, i styringsdialogen eller på annen måte. Underliggende etater har i liten grad brukt retningslinjene til å ta inn karantene-klausuler i tilsettingsavtalene. *Evalueringsutvalget* uttaler at deres inntrykk er at de fleste underliggende etater ikke på egen hånd har gitt retningslinjene stor oppmerksomhet. De bemerker imidlertid at de ikke har hatt kontakt med den enkelte, underliggende etat på samme måte som med departementene.

*Evalueringsutvalget* uttaler avslutningsvis at de finner det sannsynlig at bevisstheten om karantener regelverket ikke har vært større i underliggende etater enn i departementene. De mener at spørsmålet om å regulere overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen må få større oppmerksomhet også i underliggende etater.

## 5.4 Behovet for lovregulering

Hvilken rettslig forankring regelverket burde ha ble drøftet i St.meld. nr. 11 (2000–2001) og i St.meld. nr. 23 (2004–2005). For å få et fleksibelt og lite ressurskrevende system, ble det valgt en regulering i individuelle arbeidsavtaler og automatisk karantene for politikere som gikk til embete eller stilling i departementene. Dette hjemles i dag i arbeidsavtale og utnevningsvedtak og tilsettingsbrev for politikerne. Under drøfting i Stortingets familie-, kultur og administrasjonskomité, (Innst.S. nr. 175 (2004–2005), ba komiteen departementet vurdere å foreslå en lovhjemmel for saksforbud. Regjeringen ga den gang uttrykk for at den ikke fant det nødvendig.

Dagens retningslinjer har status som administrative instruksjoner og har bare virkning internt i statsforvaltningen. Verken forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet eller arbeidsrettslig styringsrett gir adgang til å treffe ensidige beslutninger over arbeidsforholdet til statens embets- og tjenestemenn etter at de har gått ut av statsforvaltningen. Hjemmelen må derfor etableres ved tilsetting eller senere avtale mellom partene.

For politikerne er det ført en konsistent praksis med karanteneklausul som en fast del av vilkårene ved utnevning og tilsetting, mens det for ansatte i de forskjellige departementene, «*ut fra*

*forskjellige overveielser og avveininger – eller mangel på det –*», slik *Evalueringsutvalget* uttrykker det, er en nokså forskjellig praksis med å sette slike vilkår. En tilsvarende variasjonsbredde finner man igjen også for ansatte i departementenes underliggende virksomheter.

Karanteneregelverket er ikke kunngjort i Norsk Lovtidend, men er nå tatt inn i Lovdata. Regelverket er for øvrig gjort kjent gjennom Statens personalhåndbok og veiledninger fra det tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. *Evalueringsutvalget* ser det som vesentlig at regelverket er tilgjengelig for allmennheten, fordi en viktig del av begrunnelsen for det er å styrke grunnlaget for tillit til statsforvaltningen og det politiske system. Lovfesting av reglene gir et sikkert hjemmelsgrunnlag for de enkelte elementene i ordningen med karantene og saksforbud, og vil også tjene til å motvirke tilfeldige variasjoner i praktiseringen av regelverket. En lovfesting vil kunne gjøre ordningen noe mindre fleksibel, men det vil avhenge av lovens konkrete utforming. Særlig for lavere stillinger kan detaljerte regler innebære tap av fleksibilitet. *Evalueringsutvalget* uttaler at: «*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.*»

Et pålegg om karantene og saksforbud innebærer et inngrep i den enkeltes rett til å skifte stilling og arbeid på det tidspunkt vedkommende selv velger. Slike begrensninger kan også føre til at vedkommende taper i konkurransen om ny stilling i forhold til andre søkere som ikke har de samme begrensningene når det gjelder tiltredelsestidspunkt og hvilke oppgaver de kan arbeide med. Slike tyngende plikter må derfor som utgangspunkt ha hjemmel i lov, med mindre de bygger på avtale eller de står i et arbeids- eller tjenesteforhold hvor instruksjonsmyndigheten eller styringsretten gir tilstrekkelig grunnlag.

Arbeidsgivers adgang til å omplassere vedkommende i oppsigelsesperioden ved overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen kan i mange tilfeller være uklart. En nærmere omtale og presisering av denne adgangen er gitt i kapittel 5.1.1 og 9.

*Departementet* går på denne bakgrunn inn for en lovfesting av regler om karantene og saksforbud for politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, for politikeres overgang til embete eller stilling i departementene og for embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen.

## 5.5 Samling av regelverket i en lov

Det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sendte 11.oktober 2013 ut høring om «*Lov om karantene mv. ved overgang fra politisk stilling i departementene til andre stillinger mv.*» og «*Forslag til endringer i lov 4.mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn mv.*». Forslaget gikk da ut på å samle det nåværende karanteneregelverket i to lover; en lov for politikeres overgang til henholdsvis stillinger mv. utenfor statsforvaltningen og overgang til embete eller stilling i departementene, og bestemmelser om embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen i tjenestemannsloven.

Etter en gjennomgang av høringsinstansenes uttalelser og en ny vurdering har departementet besluttet å fremme forslag om å samle hele karanteneregelverket i én felles lov. Det er flere grunner til dette. For det første er det ikke hensiktsmessig at regulering av forhold som er avgrenset til en forholdsvis liten gruppe splittes opp på flere lover. En oppsplitting gjør det mer krevende å få

en god koordinering av regelverkene og innebærer også ekstra utfordringer ved senere revisjoner av lovene.

For det andre er det alt overveiende de samme hensynene som skal ivaretas for de gruppene som lovforslaget omfatter. For de tre situasjonene som lovforslaget tar sikte på å regulere, vil situasjonene før og etter overgang til ny stilling mv. ha mange fellestrekk, og det er for en stor del de samme utfordringer og vurderinger man stilles overfor.

For det tredje er det viktig at det settet av normer som ligger til grunn for de foreslåtte reguleringsene samles og behandles som et felles lovforslag. En samling i en lov vil også gi en bedre oversikt for brukerne av loven, så vel profesjonelle brukere som for eksempel advokater, som den enkelte politiker eller embets- eller tjenestemann. En samlet fremstilling vil også gjøre det enklere å sammenligne de forskjellige overgangssituasjonene og de hensynene som legges til grunn for vurderingen av om kriteriene for karantene og saksforbud er oppfylt.

## 6 Internasjonale føringer og utenlandsk regelverk

### 6.1 Innledning

Internasjonalt blir regler om karantene ved fratreden fra stilling eller verv i det offentlige sett i sammenheng med integritetsregelverk generelt. Integritetsregelverket anses å være et selvstendig virkemiddel for å styrke allmennhetens tillit til den offentlige forvaltning og en viktig del av arbeidet med å forebygge korrupsjon.

I dette kapittelet behandles først internasjonale føringer i spørsmålet om regulering av offentlig ansattes overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Derneft behandles enkelte andre staters interne regelverk for overganger fra stillinger i statsforvaltningen.

Det er få internasjonale rettskilder som direkte regulerer spørsmålet om politikere, embets- og tjenestemenns overgang fra stilling i statsforvaltningen. Selv om det er en økende tendens internasjonalt til å regulere integritetsnormer, herunder regler om karantene, har de nordiske landene i liten grad fulgt denne utviklingen. I de tilfellene der overgang fra stilling i statsforvaltningen er regulert, har stater heller ikke valgt ensartede løsninger, verken i spørsmålet om hvilken form spørsmålene reguleres i, for hvilke persongrupper reglene gjelder, hvilke overganger reglene gjelder for, hvilken varighet restriksjonene har eller hvilke konsekvenser brudd på reglene får.

### 6.2 Internasjonale føringer

Med hjemmel i artikkel 15 i Europarådets statutter, vedtok Europarådets ministerråd 11. mai 2000, rekommandasjon R (2000) 10. Rekommandasjonen er ikke folkerettslig bindende i snever forstand. Den oppfordrer medlemsstatene, i henhold til nasjonal rett, til å vedta etiske retningslinjer for offentlig ansatte basert på Europarådets vedlagte modell. Rekommandasjonen er gitt i henhold til handlingsplanen mot korrupsjon vedtatt av Europarådets parlament i 1997.

Etter artikkel 1 gjelder retningslinjene for enhver person som er ansatt i offentlig forvaltning

og kan gjøres gjeldende for personer ansatt av private organisasjoner som utøver offentlig myndighet. Retningslinjene gjelder etter art. 1(4) ikke for medlemmer av regjeringen. Det anbefales at retningslinjene tas inn som del av ansettelsesavtalen til offentlige tjenestemenn, se art. 2(2) jf. art. 28(2) og 28(3). Retningslinjenes formål er etter art. 2 å styrke integriteten til forvaltningen og dens embets- og tjenestemenn ved å forebygge interessekonflikter gjennom anvendelse av prinsippene om legalitet, nøytralitet, lojalitet og saklighet.

Retningslinjene regulerer, for det første, forhold tilknyttet tilsettingsprosessen, herunder om avklaring av forhold som kan føre til interessekonflikter. For det andre, forhold i tilknytning til den offentlig ansattes utførelse av arbeidsoppgavene for det offentlige, herunder regler om taushetsplikt, habilitet og mottak av gaver. For det tredje, forhold knyttet til perioden etter endt arbeidsforhold, herunder regler om representasjonsforbud. Artikkel 26 regulerer overgang til stilling utenfor offentlig forvaltning. Artikkel 26, 3. ledd anbefaler et forbud for offentlig ansatte mot å representere en aktør i saker hvor den offentlig ansatte handlet på vegne av eller ga råd til forvaltningen, og som ville gitt aktøren en konkret fordel. Artikkel 26, 5. ledd pålegger den ansatte en generell plikt til å overholde enhver regel som gjelder tiltredelse i nye stillinger etter fratreden fra stilling i offentlig forvaltning. Bestemmelsen rekke videre enn den førstnevnte og åpner for mer vidtgående regulering, jf. tillegget om «enhver» («any»). Utformingen av disse reglene er overlatt til nasjonale myndigheter.

Rekommandasjonen instruerer GRECO – «Group of States against Corruption» – til å overvåke implementeringen. I GRECOs evaluering i 2004, ble norske myndigheter anbefalt å vedta klare regler eller retningslinjer for å regulere offentlig ansattes overgang til stillinger i privat sektor. I oppfølgingsevalueringen i 2006 konkluderte GRECO med at anbefalingen fra den første evalueringen var tilfredsstillende håndtert ved vedtakelsen av retningslinjer i 2005 om karantene og saksforbud for politikere og embets- og tjenestemenn.

## 6.3 Andre lands regelverk

### 6.3.1 Nordiske land

Verken *Danmark* eller *Island* har regler om karantene og saksforbud ved politikeres eller embets- og tjenestemenns overgang til stilling utenfor statsforvaltningen.

*Sverige* har ingen generelle regler om karantene og saksforbud for politikere eller ansatte i statlig sektor. Det er imidlertid vedtatt regler for enkelte kategorier ansatte, herunder direktører i riksbanken. I lag 1988:1385 om Sveriges riksbank kap. 3 § 1, er det for denne kategori fastsatt en karantenetid på ett år etter fratreden. Karantenen gjelder overgang til stilling eller verv i styret av en bank eller annet foretak som står under Finansinspektionens tilsyn, eller annen stilling eller oppdrag som ville gjort personen uegnet til stillingen som direktør.

*Finland* har ingen regler om karantene og saksforbud for politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Statstjänestemannalagen (750/1994, 19. august 1994) § 44 gir hjemmel til å fastsette nærmere vilkår for tjenestemannens arbeidsforhold, herunder bestemmelser om karantene. I en anvisning til departementer og embetsverket fra 16. november 2007 (12/2007) er det gitt nærmere instruks om bruk av karantene i arbeidsavtaler. Anvisningen gjelder enten den tidligere tjenestemannen går over til ny arbeidsgiver, driver selvstendig næringsvirksomhet eller stiller seg utenfor arbeidslivet. Etter anvisningens punkt 3 bør karanteneklausuler avtales der tjenestemannen gjennom tjenesteforholdet har hatt tilgang til sensitive opplysninger om forretningsvirksomheter eller om statens interesser. Karantene kan ikke avtales for mer enn ett år. Det betales full lønn i karanteneperioden. Den finske regjeringen har oppnevnt en etikk-komité som i mai 2014 anbefalte å innføre avtalefestede karanteneregler for politikere i den kommende regjeringen. Den anbefalte videre at den etterfølgende regjeringen skal se på erfaringen med ordningen og vurdere lovfesting. Finansministeriet arbeider med forslag om lovfesting av regler om karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn.

### 6.3.2 Storbritannia

#### 6.3.2.1 Innledning

Storbritannia har regulert spørsmål om politikeres og statlig ansattes overgang til stilling utenfor statsforvaltningen i etiske retningslinjer. Det ble i

1975 etablert et uavhengig rådgivende organ – The Advisory Committee on Business Appointments (ACoBA) – som nå har ansvar for å gi råd om statsråders, spesialrådgiveres og høytstående statlig ansattes overganger fra stilling i statsforvaltningen. Om spesialrådgivernes spesielle status, se kapittel 6.3.2.3.

#### 6.3.2.2 Politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen

The Ministerial Code, fastsatt av statsministeren i mai 2010, gir nærmere regler for statsråder. Reglene regulerer spørsmål om statsrådets forhold til departementene, til embets- og tjenestemennene, forholdet til valgkretsen og partiet, om statsrådets private interesser, om hvordan statsråden skal fremlegge sin politikk, om forholdet til parlamentet og til reisevirksomhet. Regler om fratredende statsråders overgang til ny stilling er regulert i pkt. 7.25, og suppleres av Business Appointment Rules for Former Ministers.

Reglene som regulerer overgang fra stilling som statsråd har utgangspunktet i «Nolan-prinsippene» om offentlig tjeneste utarbeidet av The Committee on Standards of Public Life, som også er tatt inn som vedlegg til the Ministerial Code. De syv Nolan-prinsippene er prinsippene om uselviskhet, om integritet, om objektivitet, om ansvarlighet, om åpenhet, om ærlighet og om lederskap.

*Formålet* bak reglene er å forebygge mistanke om at (1) statsrådets beslutninger er motivert av utsikten til fremtidig ansettelse hos en bestemt arbeidsgiver, (2) en arbeidsgiver på utilbørlig vis vil kunne nyttiggjøre seg av informasjon som den tidligere statsråden hadde tilgang til, og at (3) overganger på annet vis gir grunn til bekymring.

*Informasjonsplikten* ved overgang til ny stilling eller verv er regulert i The Ministerial Code pkt. 7.25. Informasjonsplikten gjelder overgang til enhver ny stilling eller verv i to år etter fratreden som statsråd. Bestemmelsen pålegger statsrådene en plikt til å søke råd fra (ACoBA) og til å følge komiteens råd.

Etter Business Appointment Rules for Former Ministers pkt. 5 kan en politiker gis råd om en ventetid (heretter karantene) eller et saksforbud på inntil to år etter fratreden. Saksforbudet kan eksempelvis gjelde kontakt mot statsrådets tidligere departement eller mot arbeidsoppgaver i den nye virksomheten. I *vurderingen* må hensynene til mobilitet for statsråden og statsrådets behov for å gjeninntrø i arbeidslivet avveies mot hensyn som taler for reaksjon. Etter Business Appointment

Rules for Former Ministers pkt. 3 legger man særlig vekt på to momenter: For det første, om statsråden har vært i en stilling som kan reise spørsmål om den nye stillingen eller vervet er belønning for tidligere tjeneste. For det andre, om statsråden har hatt tilgang til forretningshemmeligheter til den nye arbeidsgiverens konkurrenter eller opplysninger om ikke offentliggjorte regjeringsstrategier eller andre sensitive opplysninger, som kan gi den nye arbeidsgiveren en urimelig eller utilbørlig fordel. Også andre forhold som har konkret forbindelse til statsrådets rolle som politiker og som kan gi opphav til spørsmål fra offentligheten, kan tillegges vekt.

Det er som hovedregel en tre måneders karanteneperiode for statsråder som også var medlemmer av regjeringsskabinettet. ACoBA kan gjøre unntak fra regelen der overgangen anses uproblematisk. For alle statsråder kan ACoBA beslutte karantene og saksforbud på inntil to år etter fratreden. Unntaksvise kan komiteen gi uttrykk for at en bestemt utnevning eller ansettelse er upassende.

*Lobbyforbud* er regulert i The Ministerial Code 7.25 og er videre utdypet i Business Appointment Rules for Former Ministers pkt. 6. Som hovedregel gjelder et lobbyforbud i to år etter fratreden som statsråd. Lobbyforbudet innebærer et forbud mot å kommunisere med regjeringsapparatet, herunder statsråder, embets- og tjenestemenn, spesialrådgivere eller andre medlemmer av statsapparatet. Forbudet gjelder bare i de tilfeller hensikten med kommunikasjonen er å påvirke regjeringens beslutninger eller politikk for å fremme egne interesser, eller interessene til den organisasjon de er ansatt av eller utfører oppdrag for. ACoBA kan i unntakstilfeller og etter en konkret vurdering redusere varigheten på lobbyforbudet.

Komiteen vurderer saken på bakgrunn av opplysninger gitt i et meldingsskjema statsråden bes om å fylle ut og, om nødvendig, opplysninger gitt av departementet om den nye arbeidsgiver og dens konkurrenter. Etter behov kan det også innhentes opplysninger fra andre kilder. Som utgangspunkt treffes beslutning femten virkedager etter at komiteen har fått den nødvendige informasjon. Alle henvendelser fra tidligere statsråder behandles konfidensielt.

Det er ingen regler om *klage* på avgjørelser fra komiteen. Statsråden har likevel en rett til å henvende seg til og be om et møte med komiteen i etterkant av avgjørelsen og komiteen har kompetanse til å omgjøre beslutningen.

Komiteens råd offentliggjøres på det tidspunkt tiltredelse i ny stilling er offentliggjort eller kjent. I tillegg til rådet, offentliggjør komiteen opplysning

ger om den tidligere statsrådets tidligere ansvarsområder og den nye stillingen eller vervet. Ved forespørsel vil komiteen informere om politikeren ba om komiteens råd før tiltredelsen.

*Det gis ikke kompensasjon* for verken lobbyforbud, karantene eller saksforbud.

Det er ingen regler om *reaksjoner ved brudd* på regelverket. Begrunnelsen er at risikoen for å bli stilt i dårlig lys av den offentlige opinion og mediene ble ansett som tilstrekkelig avskrekkende.

### 6.3.2.3 Statsansatte

Constitutional Reform and Governance Act av 2010, Del I, Kapittel 1, § 5, pålegger the Minister of Civil Service å fastsette et etisk reglement («code of conduct») for statstjenesten som må fremlegges for parlamentet. Etter § 7 må reglementet inneholde krav om integritet, ærlighet, objektivitet og upartiskhet. Reglementet inngår etter § 5 (8) som en del av ansettelsesavtalen til alle statsansatte. The Civil Service Code ble, i samsvar med dette, fastsatt i 2010. Business Appointment Rules for Civil Servants er fastsatt i 2011 og regulerer statsansattes overgang til stillingen utenfor statsforvaltningen, i den hensikt å fremme prinsippene i the Civil Service Code.

Reglementet gjelder etter punkt 5 for alle statsansatte i to år etter fratreden. Dette omfatter fast og midlertidig ansatte, både nåværende og tidligere, og statsansatte som har et midlertidig opphold i andre organisasjoner. Det omfatter også de som tjenestegjør midlertidig i andre deler av statstjenesten, bortsett fra der de returnerer til tidligere arbeidsgiver og forblir der i to år. Reglementet gjelder også for spesialrådgivere. Reglementet gjelder ved overgang til enhver stilling utenfor statsforvaltningen enten i Storbritannia eller utenlands.

Utgangspunktet etter punkt 2 er at det er i den offentlige interesse at tidligere statsansatte kan gå over i stillinger utenfor statsforvaltningen. En overgang fra statsforvaltningen gir derfor ikke i seg selv grunnlag for reaksjon.

Formålet bak reglementet er etter punkt 3 å forebygge og unngå mistanke om at (1) en statsansatts handlinger i tjenesten er motivert av utsikten til fremtidig ansettelse hos en bestemt arbeidsgiver eller i en bestemt sektor, (2) en tidligere statsansatt på urettmessig vis kan nyttiggjøre seg av kontakter i regjeringsapparatet eller sensitiv informasjon og (3) at en bestemt virksomhet kan få en særlig fordel ved å ansette noen som gjennom tjenesten har hatt tilgang til (3(i)) informasjon om ikke offentliggjort regjeringspolitikk

som kan påvirke den nye arbeidsgiver eller dens konkurrenter, eller (3(ii)) verdifull eller sensitiv informasjon om konkurrenter.

Statsansatte må etter punkt 4 vurdere om det er påkrevd å sende inn søknad om vurdering av overgangen. Der det er påkrevd, bør de ikke godta ansettelse før godkjenning foreligger. Godkjenning er nødvendig for statsansatte på lønnstrinn SCS2<sup>1</sup> og over. For ansatte på lønnstrinn SCS3 og over, treffer statsministeren avgjørelse etter råd fra ACoBA. For ansatte på lønnstrinn SCS2, treffer departementsråden avgjørelse. For ansatte på lønnstrinn SCS1 og under, er godkjenning bare nødvendig dersom ett av de syv bestemte kriterier i pkt. 11 er oppfylt. I sistnevnte saker treffer departementet avgjørelse.

En spesialrådgiver er ifølge Constitutional Reform and Governance Act (2010), Del I, Kapittel 1, § 1, en politisk utnevnt rådgiver for den enkelte minister. Etter lovens § 7.5 gjelder ikke prinsippene om objektivitet og upartiskhet for spesialrådgivere. I henhold til § 8 i loven er det derfor fastsatt en egen Code of Conduct for Special Advisers, som utgjør del av spesialrådgiverens arbeidsavtale. Reglementets punkt 24 gir Business Appointment Rules for Civil Service anvendelse ved spesialrådgiveres fratreden fra stillingen. Informasjonsplikten om enhver ny stilling eller verv, gjelder etter punkt 13 i to år etter fratreden. På grunn av spesialrådgiveres særegne stilling, sendes søknader til ACoBA. ACoBA gir råd til departementsråden, som treffer den endelige avgjørelsen.

Etter reglementets punkt 8, har departementsråder og assisterende departementsråder som hovedregel minimum tre måneders karantene. Begrunnelsen er at ansatte i disse stillingene har tilhørt det høyeste nivå i regjeringsapparatet og har hatt tilgang til et bredt spekter med sensitiv informasjon. Det kan gjøres unntak fra regelen dersom overgangen er uproblematisk. Ansatte på lønnstrinn SCS3 og over har som hovedregel to års lobbyforbud. ACoBA kan gjøre unntak fra regelen dersom overgangen etter en konkret vurdering anses uproblematisk.

I alle tilfeller kan søknaden godkjennes med eller uten forbehold. Forbeholdet kan gå ut på karantene, saksforbud og lobbyforbud med varighet i to år fra tidspunktet for fratreden. For spesialrådgivere og ansatte på lønnstrinn SCS3 og over, kan ACoBA i unntakstilfeller legge til en kommentar om at overgangen anses upassende.

Der søknaden er godkjent med forbehold, har den statsansatte anledning til å uttale seg før endelig avgjørelse treffes. Departementet informerer søkeren og den nye arbeidsgiver om forbehold som er tatt ved godkjenningen.

Godtgjørelse i karantenetiden er i utgangspunktet opp til det enkelte departement å vurdere.

I praksis offentliggjøres alle avgjørelser som er behandlet av ACoBA, sammen med en kort redegjørelse for den statsansattes tidligere stilling, etter at overgangen er funnet sted eller er offentliggjort. Departementene står fritt til på tilsvarende vis å offentliggjøre sine avgjørelser. Alle andre forhold er konfidensielle.

### 6.3.3 USA

USA har i United States Code (USC) title 18 § 207 og § 216 regulert spørsmål om karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn i føderal straffelovgivning. Reglene er detaljrike og omfatter både politisk utnevnte og ansatte i den lovgivende og utøvende makt. Av hensyn til ikke å hindre rekruttering til statlige stillinger er reglene utformet som saks- og representasjonsforbud. Det er gjennom Executive Order 13490 (21. januar, 2009) i tillegg gitt etiske retningslinjer for politisk utnevnte, ansatt i regjeringsapparatet. Retningslinjene inngår som del av ansettelsesvilkårene, og inneholder regler i punkt 4 og 5 om karantene i form av representasjons- og lobbyforbud. Punkt 4 består av en henvisning til USC title 18 § 207. Punkt 5 pålegger den ansatte i tillegg et forbud mot å drive som registrert lobbyist så lenge Obama er president.

Dersom en sak involverer bestemte parter, og staten er part eller har direkte og vesentlig interesse, er det etter USC title 18 § 207(a) et forbud mot å kommunisere med statsforvaltningen eller domstolene i den hensikt å påvirke. Forbudet gjelder bare dersom den tidligere tjenestemann enten deltok personlig og vesentlig i saken, eller der saken falt inn under den tidligere tjenestemannens ansvarsområde. I førstnevnte tilfelle er forbudet tidsbestemt, jf. § 207(a) (1). I sistnevnte tilfelle gjelder forbudet i to år, jf. § 207(a) (2).

For bestemte tidligere høyerestående statsansatte gjelder i tillegg et ettårig forbud mot å kommunisere på vegne av andre med tidligere arbeidsgiver i påvirkningshensikt i noen sak der det søkes om offentlig beslutning, jf. § 207(c) Det kan gjøres unntak dersom det vil påføre den tidligere tjenestemann uforholdsmessig ulempe og unntaket ikke vil gi personen en urimelig fordel. Forbudet gjelder ikke for personer som bare var

<sup>1</sup> En lønnstabell (pay scale) brukt i britisk Civil Service.

ansatt hos vedkommende arbeidsgiver i under seksti dager av ettårsperioden før fratreden.

Etter § 207(b) er det videre et forbud for tidligere tjenestemann som personlig og vesentlig deltok i forhandlinger om handelsavtale på vegne av USA i ett år før fratreden, og som har tilgang til taushetsbelagt informasjon, mot å bistå eller gi råd til en annen statsmakt på bakgrunn av informasjonen.

For de statlige ansatte i de høyeste stillinger, inkludert visepresidenten, gjelder etter § 207(d) et toårig forbud mot å kommunisere med en nærmere angitt krets av tjenestemenn, herunder ansatte i vedkommendes tidligere departement, i den hensikt å påvirke i en sak hvor den tidligere ansatte søker offentlig beslutning.

Etter § 207(f) pålegges statlig ansatte i høyere stillinger et ettårig forbud etter fratreden mot å representere en fremmed statsmakt eller utenlandsk politisk parti overfor statsforvaltningen i

USA i den hensikt å påvirke en beslutning. Forbudet gjelder også medvirkning og rådgivning til slik påvirkning.

Handling etter gjerningsbeskrivelsen straffes etter § 216 med fengsel i inntil ett år eller bøter, eller begge deler. Dersom den tidligere tjenestemannen tilsiktet å begå den straffbare handlingen, øker strafferammen til fengsel i inntil fem år eller bøter, eller begge deler. Den tidligere tjenestemann risikerer i tillegg administrative økonomiske sanksjoner.

Reglene inneholder en rekke spesifiseringer og unntak. Eksempler på unntak er der handlingen var en tjenestehandling på føderalt eller statlig nivå, der den var gjort på vegne av en mellomstatlig organisasjon der USA er medlem, og der den er gjort som ledd i partipolitisk arbeid eller i forskningshenseende, se § 207(j).

Ved brudd på de etiske retningslinjene, risikerer den ansatte i tillegg sivilrettslige reaksjoner.

## 7 Lovens virkeområde

### 7.1 Gjeldende rett

#### 7.1.1 Retningslinjer for politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen

Etter dagens retningslinjer er avgrensningen av termene «politiker» og «politisk stilling» ikke definert i retningslinjene selv. Det er likevel klart, både fra praksis og fra veilederen til retningslinjene, at det er personer som har vært utnevnt til statsråd og statssekretær eller som tiltrer i stilling som politisk rådgiver som er omfattet. Personer med politiske verv andre steder enn i departementene og ved Statsministerens kontor, er ikke omfattet. Statsministeren er også forutsatt omfattet selv om ikke dette uttrykkelig fremgår av retningslinjene.

Som virksomhet i statsforvaltningen regnes de ordinære forvaltningsorganene, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Som virksomhet utenfor statsforvaltningen regnes statsforetak, særlovsselskaper, statsaksjeselskap og stiftelser, i likhet med overgang til privat og kommunal virksomhet. Det gjelder også ved overgang til utenlandske og mellomstatlige virksomheter. Retningslinjene gjelder ikke ved overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner, se kommentarene til retningslinjene.

Politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen er nærmere omtalt i kapittel 8.

#### 7.1.2 Retningslinjer for politikeres overgang fra politisk stilling til departementsstillinger

Det følger av retningslinjenes § 1 at de gjelder for personer som fratrer som statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver. Når det gjelder statsministeren, må samme betraktning legges til grunn her som foran, under punkt 7.1.1.

Etter retningslinjene § 1 første ledd, kan en statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver etter fratreden ikke gjeninntre i departementsstilling som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef. Selv om assisterende departe-

mentsråd ikke er nevnt, legger *departementet* til grunn at dette embetet er omfattet. Med «informasjonssjef» omfattes det som i dag betegnes «kommunikasjonssjef».

Overgang til stilling i departementene er nærmere omtalt i kapittel 9.

#### 7.1.3 Retningslinjer for embets- og tjenestemenns overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen

Retningslinjene gjelder for embets- og tjenestemenns overgang til stilling i, verv i eller tjenesteyting til virksomhet utenfor statsforvaltningen, se punkt 1 og 4 i retningslinjene. Av praksis og punkt 4 i retningslinjene følger at oppstart av egen næringsvirksomhet er omfattet. Dette omfatter private virksomheter, uavhengige organisasjoner og virksomheter som helt eller delvis er eid av staten. Den nærmere avgrensningen av «utenfor statsforvaltningen» skal forstås i samsvar med retningslinjene om politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen.

Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen er nærmere omtalt i kapittel 10.

#### 7.1.4 Nærmere om geografisk virkeområde

Det er ingen eksplisitt regulering av det geografiske virkeområdet etter dagens retningslinjer. For de fleste overgangene er det snakk om overgang til stillinger eller verv med geografisk tilknytning til Norge. For noen tilfeller fra *Karanteneutvalgets* praksis fremgår det at det har vært konkrete saker med overganger som gjelder virksomhet som ikke har norsk eierskap eller som har virkeområde utenfor Norge. For politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen er *departementet* kjent med at det er behandlet fem saker siden 2005 som gjaldt overgang til aktører utenfor Norge. Dette omfatter overganger til både mellomstatlige organisasjoner, utenlandske kommersielle selskap, humanitære organisasjoner og private fond. I alle tilfellene ble retningslinjene gitt anvendelse. *Karanteneutvalgets* realitetsbehandling av disse sakene gjør det klart at også overgan-

ger til virksomheter som verken er norskregistrerte eller befinner seg på norsk territorium er omfattet.

## 7.2 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* foreslår å videreføre reglene for de persongruppene som er omfattet av dagens tre sett med retningslinjer. Dette omfatter både politikere, herunder statsministeren, statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, samt embetsmenn og tjenestemenn.

Etter lovforslaget vil loven omfatte overgang til privat virksomhet, enten den er kommersiell eller ideell, og overgang til interesseorganisasjoner. Overgang til statseide virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter er også omfattet, så som statsforetak og statsaksjeselskaper mv. I tillegg omfattes overgang til kommunal sektor og overgang ved oppstart av næringsvirksomhet. Loven gjelder enten overgangen skjer i form av et ordinært tilsettingsforhold, verv i en virksomhets styre eller andre organer eller i form av tjenesteyting.

Avgrensningen mot overganger til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Storting, kommuner og fylkeskommuner, skal opprettholdes. Overgang til andre virksomheter som driver politisk arbeid, omfattes av virkeområdet. *Departementet* viser her til en sak for *Karanteneutvalget* fra 2011, som gjaldt overgang til en organisasjon hvis formål gjaldt Norges medlemskap i EU. Selv om arbeidet var politisk, var virksomheten ikke et politisk parti. Saken ble derfor realitetsbehandlet. *Departementet* legger til grunn at den politiske karakteren av virksomheten eller det arbeid vedkommende skal drive, likevel vil kunne få betydning for vurderingen av spørsmål om karantene og saksforbud.

*Departementet* foreslår å videreføre forståelsen av det geografiske virkeområdet av retningslinjene for politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen. Loven bør gjelde uavhengig av om overgangen skjer til virksomhet i Norge eller i utlandet. Det kan vises til sammenlignbare regler i Storbritannia, hvor karantenereglene gjelder for overgang også til ny arbeidsgiver i utlandet.

Behovet for regulering av overganger til virksomhet utenfor Norge kommer klart frem i en sak for *Karanteneutvalget* som gjaldt overgang til styreverv i et dansk holdingselskap med datterselskap i Norge. *Departementet* viser til at saken er

publisert på regjeringen.no i 2014. *Karanteneutvalget* kom til at overgangen kunne gi selskapet en urettmessig konkurransefordel, og det ble ilagt et saksforbud på tolv måneder for å sikre tilliten til forvaltningen.

Blant lovforslagets hovedformål er å sikre tilliten til forvaltningen og det politiske system ved å skape klare skiller mellom rollene før og etter overganger for de ulike persongruppene som omfattes av forslaget. Lovens virkemidler søker å skape en tilstrekkelig avstand i *tid* mellom personens tidligere og fremtidige roller. Som eksemplet fra *Karanteneutvalget* viser, vil ikke nødvendigvis en avstand i *rom* gi samme virkning. *Departementet* anser derfor at overganger til stillinger utenfor landegrensene i seg selv er utilstrekkelige for å oppnå lovens formål, og at karantene og saksforbud i gitte situasjoner er nødvendig for å sikre tilliten til forvaltningen også ved disse overgangene.

*Departementet* viser til at overgang til utenlandske og internasjonale aktører kan omfatte en svært vid krets av typer virksomhet, eksempelvis:

*Mellomstatlige organisasjoner* er organisasjoner hvis medlemsmasse består av stater. De opererer med et rent offentlig, internasjonalt formål og er instrumenter for enkeltstater til å kunne gjennomføre utenrikspolitiske målsettinger og internasjonalt samarbeid.

Det finnes videre *hybridformer mellom mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner*. Selv om Den internasjonale Røde Kors-komiteén (ICRC) er registrert under intern sveitsisk rett, nyter organisasjonen særlig status som folkerettssubjekt i kraft av internasjonale humanitærrettslige konvensjoner. Den skiller seg derfor fra rene mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner. Overganger til ICRC vil derfor være sammenlignbar med overganger til mellomstatlige organisasjoner, mens overganger til Røde Kors' nasjonalforeninger vil være en overgang til frivillige foreninger i alminnelighet.

*Ikke-statlige internasjonale organisasjoner* er i prinsippet nasjonalt registrerte organisasjoner med et rent ideelt, internasjonalt formål. Klare eksempler vil være Amnesty International, Human Rights Watch og Médisins Sans Frontières. Felles for disse er at de som regel har nasjonale foreninger med delt nasjonalt og internasjonalt siktemål.

*Utenlandske kommersielle selskaper* er en heterogen gruppe rettssubjekter både med hensyn til størrelse, organisasjonsform, virksomhetstype og grenseoverskridende preg. Det grenseoverskridende preget kan dreie seg om alt fra

import og eksport av varer, investeringer i utenlandske selskaper og filialer i andre land enn det land der selskapet har sitt hovedkontor m.m.

Ved overgang til utenlandske og internasjonale aktører, vil det avgjørende være hvilke kontaktflater den aktuelle virksomheten har til Norge.

*Departementet* legger til grunn at det bare er aktuelt å reagere med karantene og saksforbud i saker hvor virksomheten har kontaktflater til Norge i slik utstrekning at overgangen berører de offentlige interesser som lovforslaget skal beskytte. Det må foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på kontrakter, samarbeidsavtaler og lignende mellom den utenlandske virksomheten og norske offentlige myndigheter. For det andre, om virksomheten i utlandet har konto-

rer eller filialer i Norge. For det tredje, i hvor stor grad virksomhetens fokusområder eller hovedformål innebefatter forhold i Norge. For det fjerde, om virksomheten er kommersiell eller idéell. Der virksomheten er idéell, kan det tas hensyn til finansieringskanaler. Fordi mellomstatlige organisasjoner står i en særstilling, må det klare utgangspunkt være at karantene og saksforbud ikke vil være aktuelt ved denne typen overganger.

*Departementet* ser ingen grunn til eksplisitt å lovfeste at disse overgangene omfattes, da det følger forutsetningsvis av formuleringen «utenfor statsforvaltningen». Etter lovforslaget omfattes alle overganger som faller inn under norsk jurisdiksjon.

## 8 Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

### 8.1 Karanteneutvalget

#### 8.1.1 Karanteneutvalgets myndighet, oppnevning og sammensetning

*Karanteneutvalget* ble opprettet i forbindelse med at det daværende Moderniseringsdepartementet i 2005 fastsatte retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere. Begrunnelsen for opprettelsen av et uavhengig organ var å sikre integritet og nøytralitet ved avgjørelser om karantene og saksforbud for politikere. I St.meld. nr. 23 (2004–2005) Om bruk av karantene for politisk leiding i departementa ved overgang til stilling utanfor staten ble det vist til at det særlig ved regjeringsskifter med ny politisk ledelse er behov for at avgjørelsene er uavhengig av departementene. Det ble stilt krav om at organet skulle sammensettes av personer med høy integritet og troverdighet og ledes av en med dommerkompetanse. Erfaring fra både offentlig og privat sektor ville være en fordel. Moderniseringsdepartementet skulle ha ansvaret for sekretariatsfunksjonen.

*Karanteneutvalget* ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. oktober 2005. Det besto av fire medlemmer, hvorav tre medlemmer var jurister og ett medlem var statsviter. Alle medlemmene hadde tidligere vært statssekretærer i ulike departement og hadde politisk erfaring fra forskjellige partier. *Karanteneutvalget* ble supplert med et femte medlem i 2009 for å sikre at *Karanteneutvalget* var beslutningsdyktig i saker der det kunne foreligge inhabilitet. Dette medlemmet er statsviter og har ikke politisk bakgrunn. Det er fastsatt retningslinjer for saksbehandlingen i *Karanteneutvalget* og sekretariatet. *Karanteneutvalgets* avgjørelser legges fortløpende ut på *departementets* nettsider og *Karanteneutvalget* avgir årsmeldinger, som også legges ut på regjeringen.no.

#### 8.1.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår å videreføre ordningen med at avgjørelsen som gjelder politikere skal treffes av et uavhengig organ. *Evalueringsutvalget* foreslår at det skal gis uttrykkelige regler om

organiseringen av det uavhengige organet. Videre foreslås det at organet kalles Ventetidsutvalget og at det oppnevnes av Kongen i statsråd. *Evalueringsutvalget* viser til at organets oppgaver har tilknytning til regjeringens arbeidsvilkår, og at det ikke er hensiktsmessig at det blir oppnevnt av Stortinget, eller at oppnevningen forelegges for Stortinget. De peker på at det må sikres at dette utvalget får en tilstrekkelig politisk bredde, som gjør at det kan fungere godt for politikere med ulik partitilhørighet. *Evalueringsutvalget* viser til at det i andre land er en annen oppnevningssmåte, for eksempel at det i Storbritannia er slik at oppnevningen skjer av et uavhengig organ basert på søknad etter offentlig kunngjøring av ledige plasser. *Evalueringsutvalget* anbefaler ikke en slik løsning da den avviker fra oppnevningssmåten til kollegiale organer i norsk forvaltning.

*Evalueringsutvalget* foreslår at *Karanteneutvalget* – som nå – skal bestå av fem medlemmer med erfaring fra politiske stillinger og medlemmer uten slik erfaring. De peker på at det har verdi at noen av medlemmene har førstehåndskjennskap til politisk arbeid i regjeringsapparatet, og det bør være en mulighet for å sikre en viss partipolitisk bredde. Samtidig er det viktig at noen medlemmer ikke har slik bakgrunn, for å kunne gi helt uavhengige innspill til *Karanteneutvalgets* vurderinger.

*Evalueringsutvalget* foreslår å regelfeste at to eller tre av medlemmene skal ha innehatt et embete som statsråd eller statssekretær, eller stilling som politisk rådgiver, men ikke i de siste to år før oppnevningen. De foreslår at to eller tre medlemmer ikke skal ha erfaring fra en politisk stilling, og at to eller tre medlemmer bør være jurister. *Evalueringsutvalget* foreslår at oppnevningen normalt bør gjelde for fire år, med mulighet for gjenoppnevning i én periode, til sammen åtte år. Dersom et medlem trer ut av utvalget før funksjonstiden er ute, foreslår de en ekstraordinær oppnevning av et nytt medlem for resten av funksjonstiden.

Sekretariatsfunksjonen ivaretas i dag av ansatte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Evalueringsutvalget* viser til at sekretaria-

tet ikke kan underlegges instruksjon fra *departementet* i sitt arbeid for *Karanteneutvalget*. *Evalueringsutvalget* viser videre til at det er fordeler knyttet til at sekretariatsfunksjonen ivaretas av ansatte i *departementet* som har sin hovedstilling der. *Evalueringsutvalget* mener sekretariatsfunksjonen ikke bør etableres som et uavhengig organ, fordi arbeidsmengden er variabel og ikke tilstrekkelig til å organisere dette som et eget forvaltningsorgan.

### 8.1.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* går inn for at avgjørelser om karantene, saksforbud og overtredelsesgebyr for politikere også i fortsettelsen skal avgjøres av et uavhengig utvalg. *Departementet* foreslår at *Karanteneutvalgets* oppgaver og status fastsettes i selve loven, og at de nåværende krav til sammensetning og kompetanse mv. videreføres, jf. lovutkastet § 4. *Departementet* foreslår at de nærmere regler om oppnevning, sammensetning og saksbehandling reguleres i forskrift. Slik forskrift bør kunne gis av *departementet* etter fullmakt.

### 8.1.4 Høringsinstansenes syn

*Departementet* har ikke mottatt innsigelser til lovutkastet om å videreføre ordningen med et uavhengig organ. *Akademikerne* uttaler i sitt høringsvar til NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit:

*«Av hensyn til tilliten til systemet, er det viktig at organet er uavhengig, dvs. at organet ikke kan instrueres i den enkelte sak. Et system hvor den enkelte politiker selv skal kunne treffe beslutningen, vil ikke i tilstrekkelig grad sikre tilliten til det politiske systemet.*

*Videre er Akademikerne enige i, at Karanteneutvalget kan bestå av fem medlemmer som oppnevnes av Kongen i statsråd, og at dette er medlemmer både med og uten erfaring fra politiske stillinger. Akademikerne har imidlertid vanskelig for å se hva som er begrunnelsen for at maksimalt tre av medlemmene bør være jurister.»*

*Akademikerne* støtter *departementets* forslag om at *Karanteneutvalgets* oppgaver og status fastsettes i selve loven. *Akademikerne* støtter også at de nærmere regler om oppnevning, sammensetning og saksbehandling reguleres i forskrift, og at *departementet* etter fullmakt kan gi disse forskriftene.

### 8.1.5 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* viser til at det i statsforvaltningen er etablert mange ulike former for kollegiale organer som skal sikre at avgjørelser blir truffet av flere i fellesskap og ikke av enkeltpersoner. Kollegiale organer styrker rettsikkerheten og bidrar til at beslutningene blir underlagt grundige og allsidige vurderinger, og det er svært viktig å sikre integritet og nøytralitet ved avgjørelser om karantene og saksforbud for politikere. Hensynet til tilliten til forvaltningen og det politiske systemet er sentralt i disse sakene, og det gjelder også for spørsmålet om hvem som skal ha myndighet til å avgjøre slike saker. *Departementet* ønsker å videreføre dagens ordning med et uavhengig organ som avgjør spørsmål om karantene, saksforbud og eventuelle sanksjoner for politikere som går ut av statsforvaltningen. *Departementet* er enig med *Evalueringsutvalget* i at det skal være et uavhengig organ som oppnevnes av Kongen i statsråd.

*Departementet* foreslår en navneendring fra utvalg til nemnd og viser til at begrepet utvalg ofte blir brukt på midlertidig oppnevnte utredningsutvalg som ikke er forvaltningsorgan. Ettersom *departementet* foreslår at dette skal være et permanent organ med forvaltningsmyndighet, bør organet kalles *Karantenenemnda*. For oversiktens og sammenhengens skyld vil *departementet* fortsatt bruke betegnelsen *Karanteneutvalget* i proposisjonen, med unntak av kapittel 14 – Merknader til de enkelte lovbestemmelser og i forslaget til lovtekst.

*Karanteneutvalget* skal som før ikke kunne instrueres i sine enkeltavgjørelser og det foreslås å gjøre unntak fra forvaltningsloven § 28 om klage. Det er etter *departementets* vurdering likevel nødvendig at det gis en mulighet til å få en ny vurdering. Dersom politikerens ikke ber om ny vurdering innen en fastsatt frist, blir vedtaket endelig, se § 4 og § 9 i lovforslaget og proposisjonen kapittel 8.5 og kapittel 11.

Oppnevningsperioden for medlemmene er, etter dagens retningslinjer, fire år med mulighet for gjenoppnevning én gang. Dette mener *departementet* er hensiktsmessig med tanke på både å sikre den kontinuitet og kompetanse som er nødvendig, samtidig som det skjer en nødvendig utskifting i nemnda. Nåværende medlemmer bør etter *departementets* vurdering sitte i utvalget i den fastsatte oppnevningsperioden. Dette er viktig for at man skal sikre videreføring av kompetansen, og oppnevningen må innrettes slik at ikke alle medlemmene skiftes ut samtidig. *Departementet* foreslår at bestemmelser om *Karanteneutvalgets* sammensetning, funksjonstid og saksbe-

handling skal gis av Kongen i forskrift, jf. forslag til § 4 andre ledd.

*Departementet* er enige i *Evalueringsutvalgets* forslag om at *Karanteneutvalget* skal bestå av fem medlemmer. Utvalget skal som nå være sammensatt av personer med høy integritet og høy offentlig troverdighet. *Departementet* mener at *Karanteneutvalget* må ha medlemmer med erfaring fra både offentlig og privat sektor, og ledes av en med dommerkompetanse.

*Departementet* er enige med *Evalueringsutvalget* i at det må sikres at *Karanteneutvalget* får en tilstrekkelig politisk bredde, og som gjør at det kan fungere godt i forhold til politikere med ulik partitilhørighet. *Departementet* er enige med *Evalueringsutvalget* i at to eller tre av medlemmene skal ha innehatt et politisk embete som statsråd eller statssekretær eller stilling som politisk rådgiver i et departement, men at det bør ha gått minst to år etter fratreden før vedkommende blir oppnevnt. *Evalueringsutvalget* mener at to, men ikke flere enn tre bør være jurister og at det er naturlig å utnevne medlemmer med statsvitenskapelig eller tilsvarende bakgrunn. Det må ikke stilles et absolutt krav om at alle medlemmer skal ha høyere, akademisk utdanning. Videre må sammensetningen av *Karanteneutvalget* ivareta hensynene til en jevn kjønnsfordeling. *Karanteneutvalget* skal som nå ikke ha varamedlemmer. *Departementet* er enig i utvalgets vurderinger.

*Departementet* er enige i *Evalueringsutvalgets* vurdering om at *Karanteneutvalget* som tidligere skal få bistand til saksforberedelse og administrasjon av et sekretariat i *departementet*. Med bakgrunn i en noe variabel sakstilgang er det ikke hensiktsmessig å etablere et sekretariat utenfor *departementet*, se kapittel 13 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Det vises til lovforslaget § 4 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 8.2 Informasjonsplikt

### 8.2.1 Gjeldende rett

Politikeren skal uoppfordret informere *Karanteneutvalget* om ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller om oppstart av egen næringsvirksomhet, jf. retningslinjene punkt 2. Med politikere menes statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Disse vervene er unntatt fra arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven og politikerne har dermed ikke vanlige arbeidskontrakter. Informasjonsplikten følger av den kongelige resolusjonen, der det ved utnevning av statsråder

og statssekretærer og i tilsettingsbrevet til politiske rådgivere, er tatt inn en hjemmel for å ilegge karantene, saksforbud og konvensjonalbot. Informasjonsplikten gjelder overganger som skjer innen ett år etter fratreden fra vervet som politiker. Opplysningene skal gis senest tre uker før eventuell tiltredelse.

Med statsforvaltningen menes de ordinære forvaltningsorganene, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. For denne type overgang gjelder ikke informasjonsplikt. Politikeren har heller ikke plikt til å informere om overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner.

Overganger til statsforetak, særlovsselskaper, statsaksjeselskap og stiftelser er omfattet av informasjonsplikten, i likhet med overgang til privat og kommunal virksomhet. Politikeren har også informasjonsplikt ved overgang til utenlandske og mellomstatlige virksomheter.

Informasjonsplikten gjelder heller ikke dersom det er åpenbart at karantene og saksforbud ikke vil være aktuelt. Dette unntaket omfatter overganger som er så uproblematiske at det ikke kan stilles noen spørsmål ved om en direkte overgang kan svekke tilliten til forvaltningen. Sekretariatet har veiledningsplikt om forståelsen av retningslinjene.

Informasjonsplikten oppfylles i dag ved at politikeren fyller ut et standardskjema med tilhørende veiledning. Skjemaet er godkjent av *Karanteneutvalget*. I skjemaet gir politikeren opplysninger om blant annet hvilke arbeids- og ansvarsområder vedkommende hadde som politiker, opplysninger om ny arbeidsgiver og hvilke oppgaver og hvilket ansvar som ligger til den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomhet. *Karanteneutvalgets* sekretariat innhenter eventuelle tilleggsopplysninger fra politikeren, departementet og den nye virksomheten der det anses nødvendig for at saken skal bli tilstrekkelig opplyst. Det er politikeren selv som har ansvaret for å vurdere om informasjonsplikten inntreffer etter retningslinjene. Politikeren bærer dermed også risikoen for at informasjonsplikten brytes dersom han eller hun unnlater å informere om en overgang. Brudd på informasjonsplikten kan medføre ileggelse av konvensjonalbot.

### 8.2.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår at politikere som fratrer sin politiske stilling bør gi varsel til *Karanteneutvalget* om alle overganger til stillinger eller

verv utenfor statsforvaltningen og oppstart av næringsvirksomhet som faller inn under reglene. *Evalueringsutvalget* mener dette vil sikre at *Karanteneutvalget* blir gjort kjent med alle saker hvor det kan bli aktuelt å ilegge karantene og saksforbud. *Evalueringsutvalget* peker videre på at spørsmålet om hvor lenge varslingsplikten skal stå ved lag må ses i sammenheng med hvor lang tid etter fratreden en avgjørelse om karantene og saksforbud kan gjelde for. *Evalueringsutvalget* foreslår derfor at varslingsplikten skal gjelde for tiltredelser innen ett år etter fratreden fra den politiske stillingen, som er den maksimale tiden for et saksforbud etter gjeldende retningslinjer. For at varselet om overgang til ny stilling skal bli gitt tidsnok til at *Karanteneutvalget* skal kunne behandle saken før tiltredelse, foreslår *Evalueringsutvalget* en varslingsfrist på en måned før politikerens skal tiltre eller starte næringsvirksomhet.

### 8.2.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* foreslår her at fristen forlenges til én måned, i tråd med forslaget i NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit. *Departementet* foreslår at det skal være informasjonsplikt for overgang til *alle* stillinger, verv og oppstart av næringsvirksomhet, jf. lovutkastet § 4. For å effektivisere informasjonstilgangen vil *departementet* utarbeide nytt meldingsskjema for politikere.

Politikeren må legge frem arbeidsavtale med den nye arbeidsgiveren, med en tiltredelsesdato som ligger innenfor en periode på 18 måneder regnet fra vedkommendes fratredelse. Dersom politikeren ønsker å starte næringsvirksomhet, enkeltmannsforetak eller lignende, må han eller hun som et minimumsvilkår ha registrert foretaket i Brønnøysundregistrene og fått et eget foretaksnummer. Dersom politikeren ønsker å påta seg oppdrag, men uten å registrere selskap eller lignende, må *Karanteneutvalget* ta konkret standpunkt til hvilken dokumentasjon og øvrig informasjon som er nødvendig.

Informasjonsplikten skal som tidligere bestå i hele den perioden vedkommende kan pålegges karantene og saksforbud etter fratreden fra vervet som politiker, etter forslaget inntil 18 måneder. Politikere har plikt til å informere selv om de ikke har en direkte overgang til ny stilling, verv eller egen næringsvirksomhet. Vedkommende kan ikke tiltre eller starte opp næringsvirksomhet eller annen tjenesteytelse før *Karanteneutvalget* har truffet endelig avgjørelse i saken.

### 8.2.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* mener at *Evalueringsutvalgets* forslag om en varselfrist på en måned før påtenkt tiltredelse synes rimelig. Det har ikke kommet inn andre uttalelser til *Evalueringsutvalgets* forslag.

*Akademikerne* støtter *departementets* forslag om å innføre informasjonsplikt om overgang til alle stillinger, verv og oppstart av næringsvirksomhet.

*Karanteneutvalget* støtter forslaget om at politikeren skal legge frem dokumentasjon for at firma er etablert, men er i tvil om det er behov for å stille krav om å legge frem arbeidsavtale i de tilfellene vedkommende blir tilsatt. Dette har ikke vært noe problem i praksis og et slikt krav vil kunne forsinke saksbehandlingstiden. *Karanteneutvalget* tilrår *departementet* å vurdere om en utførlig stillingsbeskrivelse vil kunne være tilstrekkelig. *Karanteneutvalget* har ikke vesentlige innsigelser til forslaget om informasjonsplikt for alle overganger, og mener man må finne praktiske løsninger mellom sekretariatet og *Karanteneutvalget* i kurante saker.

### 8.2.5 Departementets vurderinger og forslag

Informasjonsplikt i slike saker handler både om at informasjon skal gis innenfor en fastsatt tidsramme og at den inneholder det som er nødvendig for å ivareta formålet med karanteneregelverket. Politikeren er den som har størst interesse i at saken er tilstrekkelig opplyst slik at den kan gis en god og forsvarlig behandling. *Departementet* viser videre til at dagens regler legger opp til at politikeren selv skal vurdere om den enkelte overgang til stilling utenfor statsforvaltningen kan være problematisk og dermed medføre meldeplikt til *Karanteneutvalget*. Dette kan føre til at det skjer overganger det skulle vært informert om og som *Karanteneutvalget* ikke får vurdert i forhold til karanteneregelverket. Gjeldende regler om at politikeren selv skal vurdere sin informasjonsplikt innebærer dermed en risiko for at vedkommende kan bryte informasjonsplikten. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at politikeren ilegges en reaksjon dersom vedkommende lar være å informere om en overgang vedkommende selv mener er uproblematisk, men hvor *Karanteneutvalget* er av en annen oppfatning.

*Departementet* foreslår på denne bakgrunn at *alle* overganger til stillinger eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller drift av næringsvirksomhet, skal meldes til *Karanteneutvalget*. Dette er en utvidelse i forhold til gjeldende rett. Når alle over-

ganger skal meldes, sikrer man at alle overganger som kan være problematiske i forhold til regelverket blir vurdert av *Karanteneutvalget*. Man unngår samtidig at det ikke informeres om overganger på grunn av feiltolkninger eller misforståelse av informasjonsplikten.

Informasjonsplikten gjelder alle overganger som skjer innen ett år etter fratreden fra den politiske stillingen, da det er i dette tidsrommet *Karanteneutvalget* kan ilegge karantene og saksforbud. Informasjonsplikten gjelder også i de tilfeller hvor politikeren ikke går direkte over i ny stilling utenfor statsforvaltningen, men har hatt andre stillinger eller verv etter fratreden fra politisk ledelse i departementet. Informasjonsplikten gjelder ikke overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner. Slike overganger faller utenfor lovens virkeområde, og omfattes dermed ikke av informasjonsplikten, se kapittel 7 om lovens virkeområde.

*Departementet* mener det er viktig at *Karanteneutvalget* får opplysninger om overgang til nye stillinger eller oppstart av virksomhet så raskt som mulig, slik at saken kan gis en god og forsvarlig behandling. Samtidig er det viktig at saksbehandlingen ikke fører til unødige forsinkelser for den som skal tiltre ny stilling eller starte virksomhet. *Departementet* foreslår at loven viderefører gjeldende regler, om at politikeren skal gi *Karanteneutvalget* alle nødvendige opplysninger senest tre uker før tiltredelse eller oppstart av egen virksomhet. Etter *departementets* vurdering innebærer denne fristen en rimelig avveining mellom de to ovennevnte hensynene.

Innholdet i informasjonsplikten omfatter blant annet opplysninger om den nye arbeidsgiveren og opplysninger om virksomheten, som for eksempel hvilke sektorer den opererer innenfor og hvilke produkter eller tjenester den leverer. Ved overgang til interesseorganisasjoner vil det være relevant å gi opplysninger om hvilke bransjer og hvilke interesser organisasjonene arbeider for. Politikeren må også gi opplysninger om ansvars- og arbeidsområder i den nye stillingen, hvilke ansvars- og arbeidsområder som lå til den tidligere politiske stillingen eller embetet og hvilke saker som ble behandlet i departementet i politikerenes funksjonstid. Statsråder, som er ansvarlig for alle sakene i et departement, må også gi informasjon om konkrete saker som er viktig for spørsmålet om illeggelse av karantene og saksforbud.

Når det gjelder taushetsbelagt informasjon viser *departementet* til at *Karanteneutvalget* er å anse som et forvaltningsorgan som driver virk-

somhet for staten, og *Karanteneutvalget* og sekretariatet er bundet av forvaltningslovens bestemmelser i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 1 jf. § 11 c. Det er to områder som er særlig relevante her; personlige forhold og næringsforhold, jf. forvaltningsloven § 13. Som personlige forhold regnes blant annet opplysninger om fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv, samt opplysninger som røper klientforhold. Næringsopplysninger er «*tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår*».

Formålet med bestemmelsen om næringsopplysninger er å hindre spredning av opplysninger som kan føre til økonomisk tap for et foretak, enten direkte eller ved at konkurrenter får tilgang til opplysningene. Dels er formålet å opprettholde et tillitsforhold mellom det offentlige og foretaket. «*Opplysningen må ikke være allment kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Opplysningen må videre være av en viss betydning, den må være av en slik art at det er naturlig å regne med at man i vedkommende virksomhet anser den som en hemmelighet. På denne bakgrunn må det være klart at mindre sensitive næringsopplysninger også etter lovendringen vil kunne frigis, fordi de ikke er taushetsbelagte, for eksempel i medhold av offentlighetsloven.*» Geir Woxholth: «Forvaltningsloven med kommentarer», Gyldendal 2011.

*Departementet* viser til at det i den grad det kan være gitt taushetsbelagt informasjon i forbindelse med saksbehandlingen vil sekretariatet og *Karanteneutvalget* ha taushetsplikt. Slik praksis har vært vil det ikke være særlig aktuelt at politikeren gir taushetsbelagt informasjon. Et eksempel som har vært aktualisert er om politikeren skal oppgi kundelistene dersom vedkommende går til rådgivningsfirma. *Departementet* viser til at *Karanteneutvalget* har løst disse sakene slik at det der hvor det fremstår som sannsynlig at det dreier seg om rådgivning på vegne av ukjente kunder, vil slike overganger ofte fanges opp av bestemmelsen om at karantene er nødvendig for å ivareta tilitten til forvaltningen. *Departementet* ser derfor ikke behov for at politikeren skal gi informasjon om kundelister for at *Karanteneutvalget* skal kunne behandle sakene, jf. *Karanteneutvalgets* årsmelding for 2013. *Departementet* vil, i samråd med *Karanteneutvalget*, utarbeide et detaljert meldeskjema som vil bidra til å sikre bedre informasjon og redusere saksbehandlingstiden.

I tilfeller der det er aktuelt at den tidligere politikeren skal etablere næringsvirksomhet mener *departementet* at vedkommende må dokumentere

at virksomheten faktisk er etablert. Dersom politikerens ønsker å starte egen næringsvirksomhet, enkeltmannsforetak eller lignende, må han eller hun som et minimumsvilkår ha registrert foretaket i Brønnøysundregisteret og fått eget foretaksnummer på det tidspunkt vedkommende informerer om overgangen. Også i slike tilfeller må det regnes en tre ukers frist slik at vedkommende i den perioden er forhindret fra å drive firmaet. Dersom politikerens ønsker å påta seg oppdrag, men uten å registrere et foretak, må *Karanteneutvalget* ta konkret standpunkt til hvilke dokumentasjon og øvrig informasjon som er nødvendig. Nærmere bestemmelser om informasjonsplikts innhold foreslås fastsatt i forskrift.

Det vises til lovforslaget § 5 og merknaden til denne bestemmelsen.

### 8.3 Karantene

#### 8.3.1 Gjeldende rett

Karantene innebærer at politikerens må vente med å tiltre sin nye stilling, sitt nye verv eller oppstart av egen virksomhet i den perioden karantenen gjelder for. Politikerens kan heller ikke ha kontakt med sin nye arbeidsgiver, sine nye kolleger eller sine nye kunder. Ilagt karantene innebærer dermed også et kontaktforbud. Det innebærer at det bare er aktuelt å ha dialog om praktiske forhold knyttet til tiltredelsen. Det er dermed ikke anledning for den tidligere politikerens til å delta på kurs eller konferanser som er betalt av eller holdes av den nye arbeidsgiveren eller delta i debatter eller på annen måte opptre på vegne av den nye arbeidsgiveren i karanteneperioden.

Vilkårene for å ilegges karantene følger av retningslinjene punkt 1. *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.

Karantene kan videre ilegges 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.

Karantene skal kun benyttes i unntakstilfeller og etter en streng nødvendighetsvurdering i det enkelte tilfelle. Et vilkår for illeggelse av karantene

er at det må foreligge en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder og arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser. Et slikt tilfelle kan være at politikerens gjennom sitt ansvar og arbeid har hatt kontinuerlig eller gjentatt kontakt med ny arbeidsgiver eller oppdragsgiver. Et annet eksempel er at politikerens i løpet av det siste året har gitt råd eller tatt avgjørelser til fordel for den nye arbeidsgiveren. Andre eksempler som retningslinjene viser til er at den nye arbeidsgiveren står i bestemt forhold til regjeringen, vedkommende departement eller dets underliggende virksomheter som forhandlingsmotpart, blir direkte regulert av, eller mottar subsidier, lån, garantier eller annen finansiell assistanse.

Et annet vilkår for karantene er dersom det foreligger særegne forhold i tilknytning til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver som har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler. Et nærliggende eksempel er at politikerens har sensitiv informasjon om konkurrenter, forretningshemmeligheter og kundelister mv. som vil være av verdi for en ny arbeids- eller oppdragsgiver. Det kan også være annen spesiell kunnskap av strategisk betydning for en ny arbeids- eller oppdragsgiver å få informasjon om på et forberedende stadium.

Karantene kan også ilegges dersom det er en sammenheng mellom vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver og den nye virksomhetens interesser som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Retningslinjene viser til at det kan være tilfelle dersom politikerens har hatt ansvaret for eller har kjennskap til politikk- og regelutforming, og av den grunn har spesiell kunnskap som vil være av verdi for den aktuelle arbeidsgiveren å få kjennskap til på et tidlig eller forberedende stadium. Utarbeidelse av nytt regelverk som ikke er offentlig kjent kan være et eksempel som kan ha interesse for den nye arbeidsgiveren, eller økonomiske incentiver som vurderes iverksatt for å stimulere en bestemt aktivitet. Karantenen inntreffer i slike tilfeller som en ekstra beskyttelse for at politikerens spesielle kunnskap ikke skal bli et konkurransefortrinn for virksomheten. Karantene og saksforbud skal blant annet forhindre mistanke om at en politikers råd og avgjørelser kan ha vært påvirket av forventningene om en fremtidig ansettelse hos et bestemt firma eller organisasjon, eller mistanke om at en stilling kan være belønning for tidligere tjenester. Den generelle kunnskapen som politikerens har skal imidlertid ikke kunne begrunne karantene.

Retningslinjene viser til at bruk av karantene ikke innebærer at man finner det aktuelle ansettelsesforholdet upassende, men det indikerer at en umiddelbar overgang fra det offentlige til ny arbeidsgiver kan være svært uheldig eller kritikkverdig.

Statsforvaltningen har mange funksjoner og oppgaver, både i form av kontroll og regulering av aktivitet. De fleste næringer er i dag underlagt ulike former for regulering og det blir ført tilsyn fra det offentlige. Forvaltningen avgjør også spørsmål om fordeling av ytelser og gir økonomisk støtte. I dette ligger det muligheter for å øve påvirkning, enten det er fra frivillig sektor, fra interessegrupper og organisasjoner eller fra ulike konsulent- eller rådgivningsfirma som representerer ulike interesser. Karantene og saksforbud skal brukes i unntakstilfeller og etter en streng nødvendighetsvurdering, og skal bidra til å styrke tiliten til forvaltningen.

### 8.3.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* mener at betegnelsen karantene ikke er helt treffende, fordi den kan gi inntrykk av at politikeren isoleres og er avskåret fra generelt å engasjere seg og ta ny stilling. *Evalueringsutvalget* foreslår derfor å bruke et annet uttrykk, ventetid.

*Evalueringsutvalgets* flertall mener at dagens maksimale rammer for karantene på seks måneder bør videreføres. Etter flertallets vurdering foreligger det ikke erfaringer etter ikrafttredelse av gjeldende regelverk i 2005 som tilsier at maksimal karantenetid på seks måneder er utilstrekkelig. Flertallet viser også til at Norge har meget strenge regler knyttet til overgang fra politiske stillinger i regjeringsapparatet, sett i nordisk sammenheng. Flertallet understreker både behovet for å rekruttere til politiske stillinger fra ulike deler av norsk arbeidsliv, og at det er ønskelig med kontinuerlig fornyelse blant de personer som har politikk som heltidserverv. Disse hensyn taler mot å etablere regler som for mange kan heve terskelen til både å tiltre og fratre ledende politiske stillinger i departementene. Målt opp mot de ulemper en utvidelse av maksimal karantenetid vil innebære, kan flertallet vanskelig se at karantene på mer enn seks måneder vil kunne ha nevneverdig betydning med hensyn til å fremme allmennhetens tillit til politikere og forvaltningen.

*Evalueringsutvalgets* mindretall foreslår at det både for karantene (ventetid) og saksforbud skal gjelde en lengstetid på ett år. Dette vil 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 karantene dersom forslaget om overgang til lobbyvirksomhet blir fulgt opp, se kapittel 2.2.3. Eksempler på at det kunne være aktuelt å benytte en utvidet karantenetid er, etter *Evalueringsutvalgets* mening, ved tilfeller av «sidebytte». Det kan være aktuelt der den nye arbeidsgiveren er part i en stor konseksjonssak som er til behandling i departementet, eller ved overgang til ledelsen i en sentral interesseorganisasjon på departementets arbeidsfelt.

*Evalueringsutvalget* mener gjeldende retningslinjer oppstiller noen meget skjønnsmessige vilkår for når karantene og saksforbud kan ilegges, og at det ikke er gitt noen kriterier for skjønnsutøvelsen. De mener derfor at retningslinjene gir liten veiledning for bedømmelsen. Slik praksis har utviklet seg, blir det ilagt karantene og saksforbud i så mange tilfeller at det er lite treffende å tale om «særlige tilfeller», «særegne forhold» eller «særegne behov», slik retningslinjene foreskriver. *Evalueringsutvalget* peker imidlertid på at det byr på vanskeligheter å formulere rimelig presise minstevilkår. Det er enklere å angi momenter av betydning for skjønnsutøvelsen.

### 8.3.3 Departementets høringsforslag

Karantene innebærer som nevnt at en politiker må vente med å tiltre den nye stillingen eller vervet mv. *Departementet* er enig med *Evalueringsutvalget* i at det er vanskelig å formulere presise minstevilkår for karantene og saksforbud, og at det kan være enklere å angi visse momenter for skjønnsutøvelsen og eksempler på situasjoner som indikerer at slike begrensninger bør vurderes.

*Departementet* vil beholde det innarbeidede begrepet karantene og følger ikke opp forslaget i NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit om å erstatte dette med ventetid. *Departementet* vil heller ikke følge mindretallet i *Evalueringsutvalget* om en maksimal grense for karantene på ett år. Praksis fra *Karanteneutvalgets* arbeid har vist at seks måneders karantene, eventuelt i kombinasjon med inntil seks måneders saksforbud i de fleste tilfeller er tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som ligger bak regelverket. Ordlyden i dagens retningslinjer er tung og repeterende og *departementet* foreslår derfor en omredigering, men uten at man gjør vesentlige endringer i vilkårene for bruk av karantene. I NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit ble det foreslått både annen ordlyd og andre kriterier for bruk av karantene og saksforbud. *Karanteneutvalget* uttalte at

de oppfattet de foreslåtte kriteriene som upresise og at de kunne snevre inn *Karanteneutvalgets* muligheter til å treffe passende begrensninger for de aktuelle overgangene. *Departementet* er enig med *Evalueringsutvalget* og foreslår i all hovedsak å beholde dagens formuleringer, men med en mindre utvidelse. I utkastet til § 5 a) foreslås det, i tillegg til dagens regel, å utvide grunnlaget for en karantene og saksforbud til også å omfatte «bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid». Forslaget har bakgrunn i problemene med å fastsette et passende saksforbud, spesielt for tidligere politiske rådgivere. De politiske rådgiverne har som regel ikke ansvar for bestemte saker eller saksområder, men vil som regel ha bred – av og til inngående – kunnskap om bestemte saker som har vært til behandling i departementet i deres funksjonstid. De kan dermed sitte inne med informasjon og kunnskap som ikke bør kunne utnyttes av den nye arbeids- eller oppdragsgiveren, se også drøftelsen nedenfor. Forslaget omtales både under dette kapitlet og det neste, fordi det er felles regler for karantene og saksforbud, jf. lovutkastet §§ 5 og 6.

### 8.3.4 Høringsinstansenes syn

#### 8.3.4.1 Høringsinstansenes syn på *Evalueringsutvalgets* forslag

*KOMM* peker på betydningen av et regelverk som gir forutsigbarhet for alle involverte. De peker på de øvrige reglene man har for taushetsplikt og habilitet, og mener at det bør legges større vekt på den enkeltes integritet. *KOMM* er videre opptatt av at dagens regler allerede er sterkt inngripende når det gjelder den enkeltes frihet til å velge arbeid, og at usikkerhet rundt tiden etter en slik oppgave vil kunne være en betydelig barriere for den enkelte til å takke ja til en slik jobb. *KOMM* foreslår en regel om at alle som har vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver i ett år eller mer, kan også være kortere tid, vil bli ilagt seks måneders ventetid og at de vil opprettholde lønnen i stillingen.

*NHO* oppfatter i all hovedsak dagens regime for karantene og saksforbud som tilfredsstillende, og kan ikke se at det er godtgjort noe behov for å lovfeste reglene.

*Spekter* merker seg at de foreslåtte lovbestemmelsene ensidig regulerer eller begrenser adgangen til å ha kontakt med ny arbeidsgiver. *Spekter* peker på at tett kontakt med politisk miljø umiddelbart eller i nærmeste tid etter en ansettelse i en annen stilling, også vil være av betydning, og

uttrykker at det ikke er vanskelig å se situasjoner der en slik kontakt kan tjene ny arbeidsgiver, og at en slik kontakt også kan være uheldig ut fra et tilitsperspektiv overfor forvaltningen.

*Akademikerne* mener loven bør sette opp vilkår for å kunne ilegge ventetid. Den foreslåtte formuleringen gir inntrykk av at ventetid er hovedregelen. Ventetid bør imidlertid ikke være en automatisk følge av at personen fratrer den politiske stillingen, men bare kunne ilegges etter en konkret vurdering. *Akademikerne* støtter *Evalueringsutvalgets* flertall i at varigheten på ventetid videreføres. *Akademikerne* kan ikke se at det er påvist noen tilfeller hvor det har vært behov for lenger ventetid. Ventetid er et inngrep i den enkeltes adgang til fritt å velge yrke, og bør ikke ilegges i større utstrekning enn nødvendig.

#### 8.3.4.2 Høringsinstansenes syn på departementets forslag

*Akademikerne* viser til sin tidligere høringsuttalelse og støtter forslaget om å beholde begrepet karantene fremfor ventetid. Begrepet karantene gir et mer presist uttrykk for hva saken dreier seg om. *Akademikerne* er også enige i Departementets forslag om å opprettholde maksimal karantene til seks måneder, og mener *Karanteneutvalgets* erfaringer om at seks måneder karantene, eventuelt i kombinasjon med inntil seks måneders saksforbud i de fleste tilfeller er tilstrekkelig til å ivareta lovens hensikt.

### 8.3.5 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* mener at begrepet karantene etter hvert har blitt et innarbeidet begrep. Begrepet ventetid, som foreslått av *Evalueringsutvalget*, er et ukjent begrep som ikke gir mer veiledning eller er mer treffende enn begrepet karantene. *Departementet* foreslår derfor å videreføre begrepet karantene.

Karantene innebærer først og fremst et forbud mot å tiltre den nye stillingen mv. innen en bestemt dato. Det vil også være et forbud mot å opptre på vegne av den nye virksomheten i denne perioden. Fra praksis har man spesifisert karantenen til å være et kontaktforbud og at man f.eks. ikke kan besøke selskapets kontorer eller installasjoner, eller å delta på studiereiser eller seminarer arrangert av selskapet eller av noen som opptre på vegne av selskapet. Etter *departementets* vurdering viser *Karanteneutvalgets* praksis at gjeldende maksimumsgrenser for karantene på seks måneder etter fratreden er tilstrek-

kelig for å ivareta hensynet til tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Det er ikke påvist at det er behov for å utvide den maksimale tiden for karantene etter at regelverket trådte i kraft i 2005. *Departementet* mener at overganger til andre sektorer av arbeidslivet ikke skal hindres unødig, og foreslår derfor å videreføre den gjeldende maksimale grensen for karantenetid på inntil seks måneder etter fratreden fra den politiske stillingen.

*Departementet* understreker at overganger mellom politiske stillinger og det private næringsliv ikke utgjør noe generelt problem. Tvert i mot er slike overganger i de fleste tilfeller ønskelig og bidrar til verdifull kompetanseoverføring mellom ulike sektorer. Ved enkelte overganger kan det likevel være behov for at en person som har sittet i den politiske ledelsen i et departement ikke skal gå direkte over til en ny stilling. Det avgjørende er den faktiske kunnskap, innsikt og nettverk vedkommende politiker har, vurdert i forhold til den stilling eller virksomhet mv. han eller hun går til. Selv om det ikke er noen grunn til å tro at det vil skje et misbruk av opplysninger, kan muligheten for et slikt misbruk og begrensede muligheter for kontroll gi grobunn for mistanker som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett. Det er ikke nok at man handler rett, det må også synes og kunne kontrolleres at man handler rett. Dermed blir en åpen og transparent forvaltningspraksis viktig også i denne sammenheng. Vi viser for øvrig til kapittel 5 om det prinsipielle grunnlaget for lovforslaget.

Når det gjelder vilkårene for å ilegge karantene er *departementet* av den oppfatning at gjeldende retningslinjer har vært dekkende for å ivareta behovet og hensynene bak regelverket. *Departementet* foreslår derfor at gjeldende vilkår i all hovedsak videreføres, men at de omredigeres noe da ordlyden i dagens retningslinjer fremstår som tung og repeterende. *Departementet* foreslår derfor at karantene skal kunne ilegges i særlige tilfeller når det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver i den politiske stillingen, eller bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid, og den aktuelle virksomhetens interesser. Alternativet «bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid» representerer en utvidelse i forhold til gjeldende retningslinjer. Forslaget har bakgrunn i problemene med å fastsette et passende saksforbud, spesielt for tidligere politiske rådgivere. De politiske rådgiverne har som regel ikke ansvar for bestemte saker eller

saksområder, men vil som regel ha bred – av og til inngående – kunnskap om bestemte saker som har vært til behandling i departementet i deres funksjonstid. De kan dermed sitte inne med informasjon og kunnskap som ikke bør kunne utnyttes av den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

Videre kan karantene ilegges når politikerens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller når det er en sammenheng mellom vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver og den nye virksomheten, som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

Eksempler på overganger som kan innebære karantene er overganger fra embete som statsråd i et fagdepartement til stillinger eller styreverv i virksomheter som får tilskudd av, eller kan søke om økonomisk støtte fra, departementet. Eksempler fra praksis er overganger innenfor kultursektoren eller frivillig sektor. Der hvor politikeren har hatt ansvaret for eller arbeidet med samme saksfelt, og det vil knytte seg fordeler til å ansette politikeren i en bestemt stilling eller få vedkommende til å påta seg styreverv, kan karantene være aktuelt. Andre tilfeller kan være overganger til interesseorganisasjoner eller fagorganisasjoner som departementet samhandler med eller legger rammebetingelser for i form av regelverk mv., og som disse organisasjonene arbeider innenfor. Eksempler her kan være overganger fra Finansdepartementet til finans- og forsikringsvirksomhet, eller fra Arbeids- og sosialdepartementet til fagorganisasjoner som øver betydelig påvirkning i arbeidslivsspørsmål.

Andre typer overganger kan være etablering av egen næringsvirksomhet i form av rådgivnings-selskap, konsultantselskap eller stilling i slike firma og hvor det ikke er avklart hvem som er kundene eller oppdragsgiverne. I slike tilfeller vil det ikke nødvendigvis foreligge en konkret forbindelse mellom det politiske embetet eller stillingen og oppgavene i arbeidet, men en direkte overgang vil kunne bidra til å svekke tilliten til forvaltningen. Noen av stillingene vil også ha så generelle oppgaver at det ikke kan påvises en konkret forbindelse. Stillinger som kommunikasjonsdirektører vil være eksempel på dette.

*Karanteneutvalgets* praksis viser at det er en stor bredde i sakene og at det omhandler overganger til advokatfirma, arbeidsgiver- arbeidstaker-organisasjoner, bank- og forsikring, forsikringsinstitusjoner, ideelle organisasjoner, interesseorganisasjoner, kommunal sektor, kommunikasjons- og rådgivningsbransjen, meglerfirma og statlige foretak.

For en mer utfyllende beskrivelse av praksis fra *Karanteneutvalget* vises det til kapittel 5.3.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 6 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 8.4 Saksforbud

### 8.4.1 Gjeldende rett

Saksforbud innebærer et forbud mot at politikerer involverer seg i bestemte saker eller saksfelt. Vilklarene for å illegge saksforbud følger av retningslinjene punkt 2. *Karanteneutvalget* kan i stedet for karantene illegge saksforbud i inntil ett år dersom dette i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn man vil beskytte. Retningslinjene viser til at også saksforbud er et sterkt inngrep og at saksforbudet ved siden av karantene kan beskytte statens strategiske interesser. Der det er særlig behov kan saksforbud i inntil ett år ilegges i tillegg til karantene. Saksforbud og karantene kan ikke ilegges for mer enn ett år til sammen, regnet fra politikerens fratreden fra det politiske vervet, se punkt 8.2.5 om informasjonsplikten. Ved vurderingen av om politikerer skal ilegges saksforbud gjelder de samme momentene som ved vurderingen av om politikerer skal ilegges karantene. Det gjelder en like høy terskel for å illegge saksforbud som for å illegge karantene. Det vises her til proposisjonens punkt 8.3. Saksforbud skal bare gjøres gjeldende for saker og på saksfelter politikerer var direkte og vesentlig involvert i. Saksforbud kan benyttes som et alternativ til karantene, men bare dersom det er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å ivareta de hensynene og interessene man vil beskytte når politikerer går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen. Et saksforbud må være mulig for politikerer å etterleve i praksis. Det kan ikke ilegges saksforbud dersom dette vil innebære at politikerer blir utestengt fra arbeidsoppgaver som er en sentral del av den nye stillingen. I slike tilfeller vil det måtte ilegges karantene.

*Karanteneutvalgets* praksis viser at i nesten alle saker hvor det har vært ilagt saksforbud, har dette vært avgrenset til det departement politikerer har arbeidet eller vært knyttet til bestemte saker som departementet arbeider med. Saksforbudet har vært definert som et forbud mot å ta kontakt med departementet og de underliggende etatene. Det er også eksempler på at avgrensningene mer spesifikt har vært rettet mot bestemte saker eller saksfelt i departementet. Utformingen av disse spesifikke saksforbudene har vært nødvendige for at virksomheten ikke skulle få

konkurransefortrinn i et marked, eller fordi det generelt ville svekke tilliten til forvaltningen dersom den tidligere politikerer kunne arbeide med de spesifikke sakene i sin nye stilling eller i næringsvirksomheten. I enkelttilfeller har det også vært ilagt forbud mot å holde foredrag i karanteneperioden. Når det gjelder overgang til styreverv har det vært flere saker hvor saksforbud har vært ilagt. Dette har ofte vært formulert som forbud mot å ta del i behandlingen av saker hvor det aktuelle departementet har vært involvert for å hindre at tilliten til forvaltningen blir svekket.

### 8.4.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår at adgangen til å illegge saksforbud blir opprettholdt. *Evalueringsutvalget* peker på at etter gjeldende retningslinjer kan saksforbud bare gjelde saker eller saksområder som vedkommende har vært direkte involvert gjennom politikervervet. *Evalueringsutvalget* foreslår en utvidelse slik at det blir adgang til å illegge saksforbud for en hvilken som helst del av ansvarsområdet til politikerens departement i løpet av hans eller hennes funksjonstid. 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 regjeringssak på et annet departements område.

Et samlet *Evalueringsutvalg* foreslår å videreføre den maksimale tidsrammen på saksforbud på inntil ett år fra fratreden.

*Evalueringsutvalget* mener gjeldende retningslinjer oppstiller meget skjønnsmessige vilkår for når karantene og saksforbud kan ilegges. Det vises til punkt 8.3.2.

### 8.4.3 Departementets høringsforslag

Etter dagens retningslinjer gjelder de samme kriterier for bruk av karantene og saksforbud og *departementet* foreslår bare noen mindre justeringer i disse kriteriene, jf. det som er sagt ovenfor. Som nevnt i foregående punkt vil *departementet* gå inn for en litt endret ordlyd, men uten vesentlige materielle endringer, jf. lovutkastet §§ 5 og 6. *Karanteneutvalget* har ved flere anledninger pekt på at det kan være vanskelig å utforme saksforbudet, spesielt når det gjelder omfanget av saker og saksområder. *Departementet* viser til *Karanteneutvalgets* årsmelding for

2013. Saksforbud er en skjønnsmessig norm og krever en «før – etter vurdering». En vurdering av ansvar knyttet til bestemte saker eller saksområder har ført til at man ikke har kunnet ilegge politiske rådgivere saksforbud, fordi de vanligvis ikke har ansvar for konkrete saker eller saksområder. *Karanteneutvalget* har erfaringer fra saker med politiske rådgivere i næringsdepartementer med inngående kjennskap til viktige næringspolitiske saker, men som ikke har hatt konkret ansvar og heller ikke har vært direkte involvert i sakene. I slike tilfeller har man etter dagens regler ikke kunnet ilegge saksforbud. Tillit til forvaltningen og det politiske systemet kan begrunne saksforbud også for politiske rådgivere, og det er derfor viktig at man har regler som fanger opp slike tilfeller som beskrevet ovenfor. På denne bakgrunn presiserer *departementet* derfor området for karantene og saksforbud til å omfatte spørsmål som hørte til politikerens ansvarsområde i den politiske stillingen og bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid, jf. lovutkastets §§ 6 og 7.

Stort sett har man også vurdert det slik at 12 måneder saksforbud vil være tilstrekkelig til å beskytte de interesser som skal vernes. I noen tilfeller har man likevel sett at det kan være et behov for en avskjerming for enkelte saker eller saksområder i et noe lengre tidsrom. Etter *departementets* syn bør det derfor være en mulighet til å utvide tidsrommet for saksforbud når særlig tungtveiende hensyn tilsier det. *Departementet* foreslår at saksforbudet i slike tilfeller kan utvides til inntil 12 måneder i tillegg til en eventuell karantene, jf. lovutkastet § 6 andre ledd.

Etter dagens retningslinjer skal det sterke grunner til å ilegge karantene og saksforbud og hovedregelen bør fremdeles være en samlet begrensning på 12 måneder når saksforbud gis i tillegg til karantene. En aktuell situasjon kan være når departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp, for tiden har til behandling store konsesjonstildelinger eller andre omfattende avtaler, tillatelser eller løyver. Dersom en slik prosess strekker seg langt fremover i tid etter politikerens avgang, vil det kunne være behov for et lengre saksforbud enn det dagens regelverk gir mulighet til. Erfaringene fra *Karanteneutvalgets* arbeid så langt tilsier at det sjelden vil være behov for et så langt saksforbud, og forutsetningen må derfor være at en slik utvidet hjemmel bare skal benyttes i unntakstilfeller.

#### 8.4.4 Høringsinstansenes syn

##### 8.4.4.1 Høringsinstansenes syn på Evalueringsutvalgets forslag

*KOMM* mener at saksforbud bør begrenses til å gjelde mer spesifikke saker, anskaffelser og lignende. *KOMM* peker på at det er regler om taushetsplikt og habilitet for aktørene på begge sider. Det er ikke dokumentert at disse reglene ikke virker etter sin hensikt. Slik reglene om saksforbud er foreslått av *Evalueringsutvalget* vil de kunne virke kunstige, vanskelig å kontrollere, og kanskje også i noen tilfeller mot sin hensikt.

*NHO* oppfatter i all hovedsak dagens regime for karantene og saksforbud som tilfredsstillende, og kan ikke se at det er godtgjort noe behov for å lovfeste reglene.

*Akademikerne* støtter *Evalueringsutvalgets* flertall i at varigheten på saksforbud videreføres.

##### 8.4.4.2 Høringsinstansenes syn på departementets forslag

*Karanteneutvalget* er uenige i forslaget om å gi mulighet for å ilegge saksforbud i inntil 12 måneder etter utløpet av karanteneperioden. I praksis er det utfordrende å utforme et presist saksforbud. Det blir ikke lettere ved en utvidelse av det tidsrommet den tidligere politikerens er forhindret fra å utføre bestemte arbeidsoppgaver. *Karanteneutvalget* viser til at 18 måneder er lang tid og at kunnskapen om saker svekkes ettersom tiden går. De tilrår derfor en videreføring av dagens retningslinjer. Dersom man likevel fastholder behovet for utvidelse må det kun gjelde for helt spesielle tilfeller.

*Akademikerne* mener saksforbud i enkelte tilfeller kan bli så omfattende at det i realiteten innebærer karantene, og i slike tilfeller bør karantene ilegges. Dette bør også framgå av loven.

#### 8.4.5 Departementets vurderinger og forslag

Etter dagens retningslinjer gjelder de samme vilkårene for bruk av karantene og saksforbud. Dette foreslås videreført. Saksforbud kan benyttes som et alternativ til karantene dersom det er hensiktsmessig og nødvendig. *Departementet* foreslår at saksforbud skal kunne ilegges også i forhold til «bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid», jf. det som er sagt ovenfor under kapittel 8.3.5. Alternativet er en utvidelse i forhold til gjeldende retningslinjer.

*Karanteneutvalgets* praktisering av regelverket har vist at det har vært problemer med å fastsette et passende saksforbud, spesielt for tidligere politiske rådgivere. Selv om politiske rådgivere normalt ikke skal ha ansvar for bestemte saker eller saksområder, har enkelttilfeller fra *Karanteneutvalgets* praksis vist at politiske rådgivere har vært involvert i de politiske prosessene på en slik måte at det er nødvendig å ilegge en form for reaksjon, særlig der det er tale om overgang til rådgivningsfirma hvor kundene ikke er kjent. Det er ikke uvanlig at de politiske rådgiverne har bred – og av og til inngående – kunnskap om bestemte saker som har vært til behandling i departementet i deres funksjonstid. De kan dermed sitte med informasjon og kunnskap som ikke bør kunne utnyttes av den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

Når det gjelder saksforbudets lengde har man også vurdert det slik at 12 måneder saksforbud vil være tilstrekkelig til å beskytte de interesser som skal vernes. Dette vil også fremdeles være hovedregelen etter *departementets* forslag.

I noen tilfeller har man likevel sett at det kan være et behov for en avskjerming for enkelte saker eller saksområder i et noe lengre tidsrom. Etter *departementets* syn bør det derfor være en mulighet til å utvide tidsrommet for saksforbud, når særlig tungtveiende grunner tilsier det. *Departementet* foreslår at saksforbudet i slike tilfeller kan utvides til inntil 12 måneder i tillegg til en eventuell karantene. Karantene og saksforbud vil etter dette kunne ilegges for et tidsrom på inntil 18 måneder. Dersom det kun ilegges saksforbud skal det, som i dag, være en begrensning på 12 måneder.

En aktuell situasjon hvor det kan være aktuelt å vurdere karantene og saksforbud ut over 12 måneder kan være når departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp, for tiden har til behandling store konsesjonssaker eller andre omfattende avtaler, tillatelser eller løyper. Dersom en slik prosess strekker seg langt fremover i tid, etter politikerens avgang, vil det kunne være behov for å begrense politikerens tilgang til prosessen i lengre tid enn det dagens regelverk gir mulighet til. Erfaringene fra *Karanteneutvalgets* arbeid så langt tilsier at det sjelden vil være behov for en så omfattende begrensning, og forutsetningen for en slik utvidelse må derfor være at hjemmelen bare skal benyttes i unntakstilfeller.

Forslaget innebærer dermed at tidsperioden politikerens kan måtte tåle innskrenkninger utvi-

des fra 12 måneder til 18 måneder, men bare dersom det først ilegges karantene. Fordi dette er en lang periode uten noen form for kompensasjon ut over karanteneperioden, mener *departementet* at det skal være en høy terskel og en god begrunnelse for å benytte denne hjemmelen. *Departementet* viser til at det er av stor betydning at saksforbudet blir utformet så konkret at både politikeren, departementet og ny arbeidsgiver kan forstå rekkevidden av saksforbudet.

For en mer utfyllende beskrivelse av *Karanteneutvalgets* praksis vises det til kap 5.3.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 7 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 8.5 Godtgjørelse

---

### 8.5.1 Gjeldende rett

Dersom *Karanteneutvalget* beslutter å ilegge karantene, skal politikeren motta en godtgjørelse i karantenetiden tilsvarende den lønn vedkommende hadde ved fratreden, pluss feriepengene. Staten dekker pensjonskostnadene i karantenetiden. Medlemmer av regjeringen er dekket av stortings- og regjeringspensjonsloven, som dekker alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og barnepensjon. Statssekretærer og politiske rådgivere faller inn under lov om Statens pensjonskasse, som dekker de samme pensjonsområdene som stortings- og regjeringspensjonsloven. Politikeren er også omfattet av gruppelivsforsikring tilsvarende ordningen i Statens pensjonskasse. Dette følger av retningslinjene punkt 5. Det tilstås ikke godtgjørelse ved illeggelse av saksforbud. I praksis er det heller ikke gitt godtgjørelse for karantene ved enkeltstående verv, som for eksempel styreverv.

Godtgjørelsen er en kompensasjon for inntektstapet karantenetiden medfører. Det er et vilkår for å få godtgjørelse at politikeren har fått et forpliktende tilbud om jobb og akter å tiltre stillingen. Godtgjørelsen består av en fratredelsesytelse som er vedtatt av Stortinget og som ble revidert senest 8. desember 2011. Utbetalingen administreres av Statsministerens kontor og er nærmere omtalt i punkt 16 i «Håndbok for politisk ledelse», som utgis av Statsministerens kontor. Fratredelsesytelsen utbetales i den perioden politikeren er avskåret fra å tiltre den nye stillingen på grunn av karantene. Annen inntekt vil komme til fradrag i godtgjørelsen i henhold til de til enhver tid gjeldende retningslinjer for fratredelsesytelse.

### 8.5.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår at ilagt karantene skal gi rett til kompensasjon som svarer til lønnen i den politiske stillingen, i tråd med gjeldende ordning. Lønn og godtgjøring som politikeren mottar i ventetiden fra annen stilling, verv eller virksomhet, går til fradrag i kompensasjonen. *Evalueringsutvalget* sa seg enig i *Karanteneutvalgets* praksis med ikke å gi kompensasjon for karantene ved enkeltstående verv som for eksempel styreverv.

### 8.5.3 Departementets høringsforslag

For den perioden *Karanteneutvalget* ilegger en karantene skal politikeren motta en godtgjørelse for sitt inntektstap som tilsvarende den nettolønn vedkommende mottok i sitt verv, tillagt feriepenger, i tråd med gjeldende retningslinjer.

Politikerens krav på godtgjørelse etter lovutkastet må sees i sammenheng med reglene om fratreddesytelse for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.

### 8.5.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* støtter forslaget om at en avgjørelse om ventetid gir rett til kompensasjon. De er enige i forslaget om at kompensasjonen skal svare til lønnen i den politiske stillingen i tråd med gjeldende ordning. *Akademikerne* støtter ikke forslaget om at det skal gjøres fradrag for lønn og godtgjøring som politikeren mottar i ventetiden fra annen stilling, verv eller næringsvirksomhet. Politikere må, på samme måte som statstjenestemenn og embetsmenn, få kompensert ulempen det er å måtte utsette tiltredelse i annen stilling.

### 8.5.5 Departementets vurderinger og forslag

For den perioden *Karanteneutvalget* ilegger karantene foreslår *departementet* at politikeren mottar en godtgjørelse. Politikeres krav på godtgjørelse under karantene er i dag regulert i Stortingsvedtak 8. desember 2011 om fratreddesytelse. Myndigheten til å tilstå fratreddesytelse til regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere er delegert til statsministeren ved kongelig resolusjon 16. oktober 1996.

Etter lovforslaget har politikeren rett til godtgjørelse som tilsvarende lønnen politikeren mottok i sitt verv, med tillegg av feriepenger. Det tilsvarende retten til fratreddesytelse etter gjeldende Stortingsvedtak. Forslaget innebærer dermed at ret-

ten til godtgjørelse for politikere i karantenetiden, som i dag er regulert i et stortingsvedtak, lovfestes.

Etter *departementets* forslag skal godtgjørelsen administreres av Statsministerens kontor, som i dag. Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som politikeren måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen. Det kan gis nærmere retningslinjer om avkorting av godtgjørelse. Et eventuelt trekk i godtgjørelse foretas av Statsministerens kontor på bakgrunn av politikerenes opplysninger.

Regjeringsmedlemmer som ilegges karantene ved overgang til ny stilling mv. opprettholder medlemskap i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer til karantenen utløper, jf. stortings- og regjeringspensjonsloven § 1-2 tredje ledd. Statssekretærer og politiske rådgivere opprettholder medlemskap i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse § 20 første ledd bokstav h. I denne perioden vil den tidligere politikeren være omfattet av gruppelivsordningen som følger av hovedtariffavtalen i staten.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 8 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 8.6 Saksbehandlingsregler

### 8.6.1 Gjeldende rett

Det er fastsatt særskilte saksbehandlingsregler for *Karanteneutvalget* med virkning fra 19. oktober 2005. Saksbehandlingsreglene er justert av med virkning fra 28. april 2009, og er tatt inn som vedlegg til de årlige årsmeldingene fra *Karanteneutvalget*.

Det er sekretariatet som på vegne av *Karanteneutvalget* mottar og registrerer innkomne saker. Begjæringer om innsyn behandles etter offentleglovas regler. Politikerne kan benytte et standard-skjema. Riktig utfyllt vil dette være tilstrekkelig for å oppfylle informasjonsplikten. Dette skjemaet med veiledning er lagt ut på regjeringen.no både på bokmål og nynorsk. *Karanteneutvalget* har inn-til to uker på å behandle saken, inkludert et møte med politikeren dersom vedkommende ønsker det. Etter at avgjørelsen er fattet, kan vedkommende politiker i løpet av de neste fire dagene gi en uttalelse til saken. Skjer dette, skal *Karanteneutvalget* i løpet av de neste fem dagene avgjøre saken endelig. Politikeren kan be om et møte med *Karanteneutvalget*. Hensikten med et slikt møte er å klarlegge og samle inn bakgrunnsmateriale for saksbehandlingen. Møtet holdes med hele eller deler av *Karanteneutvalget* (minimum ett med-

lem). Dersom ett eller flere medlemmer av *Karanteneutvalget* har møter med politikerne, skal sekretariatet være til stede. Det kan også holdes møte etter anmodning fra *Karanteneutvalgets* sekretariatet.

Utvalgslederen, eller den han bemyndiger, kan uttale seg til pressen om arbeidet i *Karanteneutvalget*. Sekretariatet kan uttale seg om faktiske forhold og gi orienteringer om regelverket.

Politikerne har også anledning til å be om forhåndsuttalelser. Slike saker vil bli behandlet av sekretariatet, og de vil ikke binde *Karanteneutvalget* i fremtidige avgjørelser. Det understrekes at sekretariatet har en utstrakt veiledningsplikt.

*Karanteneutvalget* avgjør saker ved alminnelig flertall. For å være beslutningsdyktig, må minst tre medlemmer delta i saksbehandlingen. Lederen har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Elektronisk saksbehandling kan benyttes, og da må e-post eller telefaks benyttes. Telefonmøter kan også benyttes. Sekretariatet legger fram forslag til beslutning i saker som skal avgjøres av *Karanteneutvalget*. Sekretariatet har ansvar for at alle beslutninger i *Karanteneutvalget* blir dokumentert og protokollført.

Sekretariatet handler på fullmakt av *Karanteneutvalget* i faglige spørsmål og har fullmakt til å behandle følgende saker:

- a. avvise og returnere saker som ikke omfattes av regelverket, for eksempel overgang til stillinger innenfor statsforvaltningen
- b. avgjøre kurante saker, for eksempel overgang til stillinger og verv, eller oppstart av næringsvirksomhet, som er åpenbart uproblematisk i forhold til vervet som politiker

Sekretariatet skal rapportere til *Karanteneutvalget* om saker som er avgjort av etter fullmakt. Dette skal skje på førstkommende møte etter at avgjørelsen er tatt. Tilbakemelding til politikerne skjer skriftlig med kopi til Statsministerens kontor.

Tilbakemeldingen skal inneholde relevante faktiske opplysninger som er vektlagt i saken, en gjengivelse av *Karanteneutvalgets* beslutning i saken samt en begrunnelse.

Sekretariatet underskriver og paraferer brevene på vegne av *Karanteneutvalget*.

### 8.6.2 Evalueringsutvalgets forslag

Grunnlaget for saksbehandlingen i det uavhengige organet er først og fremst de opplysninger som vedkommende politiker gir. *Evalueringsutvalget* 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. *Evalueringsutvalget* vil ikke tilrå et så omfattende skjema, men foreslår at det gjeldende meldeskjemaet blir vurdert på ny med sikte på at det i liten grad skal bli nødvendig å innhente ekstra opplysninger fra politikerne for å ta stilling til eventuell karantene (ventetid) og 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.

Etter gjeldende retningslinjer 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 politikerne har fratrådt, og enda mer hvis avgjørelsen treffes etter at politikerne 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 partens rett til å uttale seg om nye opplysninger.

Etter gjeldende ordning blir det ikke praktisert noen rett for politikerne 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. *Evalueringsutvalget* konstaterer imidlertid at det i praksis ofte er kontakt per e-post eller telefon mellom politikerne og *Karanteneutvalgets* leder eller sekretariat. *Evalueringsutvalget* mener derfor at det praktisk bør være gjennomførbart å gjøre politikerne kjent med vesentlige nye opplysninger som *Karanteneutvalget* har innhentet før avgjørelsen blir truffet.

*Evalueringsutvalget* mener at det – som nå – bør være en adgang for politikerne 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. *Evalueringsutvalget* er også enig i den praksis som har vært fulgt med at politikerne ikke får dekket eventuelle reise- og oppholdsutgifter ved et slikt møte med *Karanteneutvalget*.

I størstedelen av sakene oppfyller *Karanteneutvalget* de frister for saksbehandlingen som gjeldende retningslinjer setter. Etter *Evalueringsutvalgets* mening henger dette sammen med at *Karanteneutvalget* også kan behandle og avgjøre saken elektronisk og uten at det skjer i møte. Det er avhengig av et effektivt sekretariat, og at saken ikke trenger å bli forelagt for politikeren på ny. I saker hvor fristene ikke blir overholdt, skyldes det stort sett ferieavvikling eller et stort antall saker etter regjeringsskifte.

Av hensyn til politikeren som søker arbeid er det ønskelig at det uavhengige organet treffer sin avgjørelse raskt. Politikeren har fått et konkret tilbud som hun eller han forelegger for *Karanteneutvalget*, og avgjørelsen blir bestemmende for om politikeren kan tiltre stillingen eller vervet og når det kan skje. *Evalueringsutvalget* ser det imidlertid ikke som realistisk å sette en kortere frist enn to uker for saksbehandlingen. Som praksis har vist, kan toukersfristen 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 *Karanteneutvalget* må innhente flere opplysninger som, etter *Evalueringsutvalgets* forslag, deretter må forelegges for politikeren. Et mer fullstendig skjema, slik *Evalueringsutvalget* foreslår, kan bidra til at man unngår dette. *Evalueringsutvalget* foreslår etter dette å opprettholde den gjeldende saksbehandlingsfristen i den form at *Karanteneutvalget* skal om mulig treffe avgjørelsen i løpet av to uker.

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

### 8.6.3 Departementets høringsforslag

I høringsbrevet foreslår *departementet* en mindre utvidelse av saksbehandlingsfristene. Bakgrunnen var at erfaringene har vist at fristene kan være i korteste laget. *Departementet* foreslår at *Karanteneutvalget* får en frist på tre uker til å treffe beslutning om karantene og saksforbud etter at

vedkommende har gitt de nødvendige opplysninger om arbeidsforholdet. Det er en utvidelse med én uke i forhold til dagens retningslinjer.

Dagens retningslinjer om karantene og saksforbud karakteriseres som administrative instruksjoner uten spesifikk forankring i lov. Når *departementet* foreslår å lovfeste reglene om karantene og saksforbud mv., må blant annet forholdet til forvaltningsloven avklares. *Departementet* vil skissere noen av de viktigste problemstillingene som oppstår og de løsninger som *departementet* går inn for. Lovutkastet vil etter sin utforming reise noen spesifikke problemstillinger knyttet til hver av gruppene som loven skal gjelde for.

Det vil være forskjellig *grunnlag* for karantene og saksforbud for hver av gruppene og delvis også innenfor hver gruppe. Avgjørelser om karantene og saksforbud vil i noen tilfeller regnes som vedtak etter forvaltningsloven, mens andre avgjørelser bygger på et arbeidsrettslig kontraktsforhold. Spørsmål om hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde og om avgjørelsene skal være gjenstand for klage og omgjøring står sentralt.

*Politikere som går over til stilling mv. utenfor statsforvaltningen* vil etter lovutkastet kunne ilegges karantene og saksforbud direkte med hjemmel i lov, uten at en slik forutsetning er tatt inn som et avtalevilkår i utnevningsvedtak eller tilsettingsbrev.

Det er *Karanteneutvalget* som treffer avgjørelse om karantene og saksforbud for denne gruppen. *Karanteneutvalget* skal etter lovutkastet oppnevnes av Kongen og får sin myndighet, sammensetning og saksbehandlingsregler mv. fastsatt i lov og forskrift. *Karanteneutvalget* utøver offentlig myndighet direkte med hjemmel i lov. *Karanteneutvalget* skal være uavhengig av den til enhver sitende regjering i den enkelte avgjørelse, men skal kunne instrueres på et generelt grunnlag innenfor lovens ramme.

Et sentralt spørsmål er om *Karanteneutvalget* treffer vedtak i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2. *Karanteneutvalget* vil kunne treffe avgjørelse om å ilegge karantene, saksforbud og sanksjoner ved overtredelse av karantene-reglene. Den tidligere politikeren får tilsetting i ny stilling utenfor forvaltningen, men får ikke lov å tiltre stillingen eller ha annen kontakt med den nye arbeidsgiveren i karanteneperioden. En slik avgjørelse er en vesentlig rådighetsbegrensning, og *departementet* antar at kravet til «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer.» er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a). Avgjøre-

sen vil være et enkeltvedtak, i og med at det får virkning for bestemte personer. Tilsvarende betraktninger må kunne legges til grunn for avgjørelser om saksforbud og overtredelsesgebyr. Utgangspunktet vil etter dette være at forvaltningslovens regler vil gjelde fullt ut.

Dersom man skulle velge å følge forvaltningslovens klageregler i disse sakene måtte klagen avgjøres enten av et departement eller av Kongen i statsråd. Beslutningen vil dermed bli fattet av en statsråd eller av regjeringen på et saksområde der det har vært en forutsetning at avgjørelsene skulle treffes av et uavhengig organ. *Karanteneutvalgets* avgjørelser er utpreget skjønnsmessige og en ankeavgjørelse i forvaltningen vil kunne hevdes å være politisk motivert. Etter *departementets* oppfatning har *Karanteneutvalget* tillit både i politiske kretser, i media og i allmennheten, deres avgjørelser blir respektert og sjelden kritisert. Av denne grunn antar *departementet* at *Karanteneutvalgets* avgjørelser ikke bør kunne påklages etter forvaltningslovens regler, men undergis ny og endelig behandling i *Karanteneutvalget*. *Departementet* foreslår å videreføre dagens ordning der politikerens kan be om ny vurdering innen fem virkedager. Det skal fortsatt være politikerens selv som kan be om ny vurdering, ikke departementet eller den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

Saksbehandlingsreglene i forbindelse med annen gangs behandling i *Karanteneutvalget* bør imidlertid legges så tett opp til forvaltningslovens klageregler som praktisk mulig. Etter lovforslaget skal forvaltningsloven gjelde så langt det passer og med mulighet til å gi egne saksbehandlingsregler ved forskrift om nødvendig.

Når det gjelder de alminnelige saksbehandlingsreglene for *Karanteneutvalget*, legger *departementet* til grunn at habilitetsreglene og de alminnelige saksbehandlingsreglene gjelder og at de særskilte saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak følger så langt det passer.

#### 8.6.4 Høringsinstansenes syn

*Karanteneutvalget* tilrår ikke generell klagemulighet for *Karanteneutvalgets* avgjørelser, men støtter at ordningen med en ny vurdering videreføres. *Karanteneutvalget* oppfordrer *departementet* til å utrede spørsmålet om en begrenset klagemulighet for avgjørelser om konvensjonalbot. *Karanteneutvalget* mener at man ikke bør utvide fristen for saksbehandling fra to til tre uker, fordi det av hensyn til den tidligere politikerens og ny arbeidsgiver er viktig å få avgjort saken relativt raskt. *Karante-*

*neutvalget* peker også på at det i praksis ikke har vært store problemer knyttet til fristen.

*Justis- og beredskapsdepartementet* har i sin høringsuttalelse gitt tilbakemelding om at utgangspunktet bør være at forvaltningsloven gjelder med de unntakene loven selv stiller opp. *Justis- og beredskapsdepartementet* skriver:

*«Ut fra utkastet er det bare klagereglene som ikke skal gjelde i saker for Karanteneutvalget, og dette kan sies tydelig i loven her, sammen med reglene som gir anledning til å be om en ny vurdering fra Karanteneutvalget. Dersom det er andre regler i forvaltningsloven det er aktuelt å fravike i noen sammenheng, bør dette fastsettes i loven og ikke i forskrift.»*

*Akademikerne* mener at *Karanteneutvalget* bør ha en absolutt frist på to uker for å treffe beslutning om karantene og saksforbud etter at politikerens har gitt de nødvendige opplysninger om arbeidsforholdet, og stiller seg derfor negativt til *departementets* forslag om tre uker. *Akademikernes* begrunnelse er at det er behov for rask avklaring i slike spørsmål. *Akademikerne* støtter utvidelse av politikerens frist til fem virkedager for å uttale seg etter at han eller hun har fått *Karanteneutvalgets* avgjørelse, og at *Karanteneutvalgets* frist til å vurdere saken på nytt presiseres til fem virkedager.

#### 8.6.5 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* legger til grunn at forvaltningsloven gjelder med de særskilte bestemmelser som gis i loven. I tråd med *Justis- og beredskapsdepartementets* tilråding vil de særskilte bestemmelsene som fraviker forvaltningsloven, fremgå av loven. *Karanteneutvalget* har en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. *Departementet* foreslår derfor at ordningen med forhåndsuttalelse faller bort.

Når det gjelder saksbehandlingsfristen viderefører *departementet* fristen på to uker. I tråd med *Evalueringsutvalget* mener *departementet* at det av hensyn til politikerens som søker arbeid, er ønskelig at det uavhengige organet treffer sin avgjørelse raskt. Politikerens har fått et konkret tilbud som hun eller han forelegger for *Karanteneutvalget*, og avgjørelsen blir bestemmende for om politikerens kan tiltre stillingen eller vervet og når det kan skje. Det er derfor behov for en rask saksgang.

*Departementet* vil peke på betydningen av at politikerens i avgjørelsen må få en begrunnelse for det som er lagt vekt på ved avgjørelsen. Det må fremstå så klart som mulig for politikerens, ny

arbeidsgiver og tidligere departement hvorfor karantene og saksforbud er ilagt. Når det gjelder utformingen av saksforbudet mener *departementet* at det er svært viktig at de som blir berørt av *Karanteneutvalgets* beslutning, det vil si politikerne og ny arbeidsgiver, kan forholde seg og etterleve saksforbudet

Når det gjelder generelle saksbehandlingsregler samt spørsmålet om ny vurdering vises det til kapittel 11 om saksbehandlingsregler.

For øvrig vises det til lovforslaget § 9 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 9 Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene

### 9.1 Overgang til ledende departementsstilling

#### 9.1.1 Gjeldende rett

##### 9.1.1.1 Retningslinjer

Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling ble gitt av daværende Moderniseringsdepartementet 4. januar 2005 og iverksatt samme dag.

Etter retningslinjene § 1 første og andre ledd, kan en statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver etter fratreden ikke gjeninntre i departementsstilling som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef.

Selv om assisterende departementsråd ikke er nevnt, legger *departementet* til grunn at dette embetet er omfattet. Med «informasjonssjef» omfattes det som i dag betegnes «kommunikasjonssjef».

Forbudet gjelder, etter § 1 tredje ledd, tilsvarende for tiltredelse i embete eller stilling som politikeren ikke hadde før vedkommende tok på seg det politiske vervet og, etter fjerde ledd, uavhengig av om tiltredelse eller gjeninntreden skjer direkte fra vervet som politiker eller etter en viss tid.

Ved overgang til de nevnte embeter eller stillinger inntre karantenen automatisk og uten formell beslutning, jf. § 1 første ledd. Karantenen gjelder i seks måneder dersom overgangen skjer til det samme departement som den tidligere politikeren hadde sitt verv, og i tre måneder dersom det er overgang til annet departement.

Selv om forbudet i retningslinjene er omtalt som karantene, er begrepet gitt et annet innhold enn etter gjeldende retningslinjer for politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Etter § 4 andre ledd skal den som underlegges karantene «*stå til rådighet for departementet, og utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid pålegger*». En karantene innebærer derfor at det aktuelle departementet i karantenetiden har arbeidsgiveransvaret for den tidligere politike-

ren. Arbeidsoppgavene kan etter § 4 annet ledd likevel ikke vedrøre saker som politikeren hadde til behandling i sin politiske stilling eller innebære et direkte rådgivningsforhold til ny politisk ledelse.

Etter § 3 kan det gjøres unntak fra den automatiske karantenen dersom «*særlig tungtveiende grunner*» foreligger. I disse tilfellene kan karantenen oppheves helt eller begrenses. Avgjørelsen ligger under det fagdepartement som tiltredelsen skjer til. Etter ordlyden er det tale om en snever unntaksbestemmelse. Det må foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av om de foreliggende grunner er «særlig tungtveiende». Det er ikke gitt noen veiledning om hvilke momenter eller hensyn som skal tillegges vekt, men det klart at de alminnelige regler om saklighet og god forvaltnings-skikk gjelder.

##### 9.1.1.2 Bakgrunnsretten

Etter tjenestemannsloven § 1 annet ledd er en embetsmann den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller konstituert av Kongen i sitt embete. Tjenestemann er den som er tilsatt i statens tjeneste, jf. tjenestemannsloven § 1 andre ledd.

Embetsmenn har et sterkere oppsigelsesvern enn tjenestemenn, jf. Grunnloven § 22. Det skilles mellom avsettelige og uavsettelige embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 første og andre ledd. Avsettelige embetsmenn kan avskjediges administrativt av Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 22 første ledd og tjenestemannsloven § 17 nr. 1 andre punktum. Uavsettelige embetsmenn kan avskjediges ved dom, jf. Grunnloven § 22 andre ledd, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 1 første punktum.

Dersom embets- eller tjenestemann blir utnevnt til statsråd, jf. Grunnloven § 12, eller statssekretær, jf. Grunnloven § 14 vil embetsmannen ikke være omfattet av tjenestemannsloven, jf. tjenestemannsloven § 1 nr. 1. Politiske rådgivere er også unntatt fra tjenestemannsloven, jf. forskrifter til tjenestemannsloven § 1.

Det er vanlig å gi permisjon fra embetet i slike tilfeller, jf. «Håndbok for politisk ledelse» (september 2013) punkt 3.

### «3.2 Permisjon for å tiltre politisk stilling

*Arbeidstakere som tiltre stilling i politisk ledelse har ikke lovfestet krav på permisjon. Arbeidsgiver avgjør om det skal gis permisjon.*

### Spesielt om statstilsatte

*For statstilsatte som går over i stillinger som regjeringsmedlemmer og statssekretærer, vil permisjonsspørsmål vurderes ved utnevnelsen. I samsvar med gjeldende praksis vil det bli regulert i den kongelige resolusjonen, og det er vanlig at stillingene holdes åpne for dem, så lenge de er regjeringsmedlemmer og statssekretærer.*

*For politikere som har permisjon fra stillinger som informasjonssjef, ekspedisjonssjef eller departementsråd i et departement gjelder det særlige regler om karantene ved tilbakevending til stillingen, jf. kapittel 16.2.1.*

*Også statstilsatte som går over i stillinger som politiske rådgivere har ofte fått permisjon.*

*En permisjon kan imidlertid anses for å være uforenlig med arbeidet i den politiske ledelse, slik at vedkommende i praksis må si opp sin stilling.»*

Hvert departement ledes av en statsråd. Etter regjeringsinstruksen og Grunnloven § 14 betegnes statsrådssekretæren som statssekretær. Statssekretæren er en politisk embetsmann og fratrer sammen med statsråden, jf. Grunnloven §§ 22 første ledd, 23 første ledd og 62 andre ledd. Statssekretæren har ikke konstitusjonelt ansvar. De politiske rådgiverne utfører de oppgavene de blir pålagt av statsråden.

Et departement omfatter flere avdelinger som ledes av hver sin ekspedisjonssjef. Departementsråden er den høyeste faste embetsmannen i departementet. I hver avdeling kan det være flere avdelingsdirektører som er embetsmann. Embetet som underdirektør er gradvis bortfalt i departementene og erstattet av tjenestemannsstillinger som fagdirektør og rådgiverstillinger.

Statsråden har det politiske ansvaret for departementet og vil ofte delegere administrative spørsmål til embetsverket. Eksempel på at statsråden har delegert visse beslutninger fremgår av reglement for personalforvaltningen i departementene, som er fastsatt i kgl. res. 25. september 1998 og trådte i kraft 1. november 1998.

## 9.1.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget foreslår å videreføre dagens ordning med automatisk karantene for politikeres overgang til stilling som departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef i departementsstillinger. Evalueringsutvalget foreslår videre at karantenetiden skal variere, avhengig av om overgang er til samme departement som politikeren hadde sitt verv, eller til annet departement og foreslår å videreføre den varighet som er satt i dagens retningslinjer.*

*Evalueringsutvalget foreslår videre å opprettholde hjemmelen til å begrense eller oppheve karantenen dersom «særlig tungtveiende grunner» tilsier det. Når det gjelder nyansettelse i departementsstillinger, foreslår Evalueringsutvalget å videreføre dagens ordning med utsettelse av tiltredelsestidspunktet til etter karanteneperioden.*

## 9.1.3 Departementets høringsforslag

I NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit heter det:

*«Utvalget vil fremheve at der er andre grunner til å ha begrensninger ved overgang fra politisk ledelse 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 myndighetsutøvelse eller at overgangen gir uberettigede fordeler til noen privat part, eller skaper risiko for misbruk av informasjon, gjør seg ikke gjeldende ved overgang til departementsstilling.»*

Departementet er enig i denne vurderingen. Det er viktig å opprettholde skillet mellom politikk og embetsverk og at allmennheten oppfatter at sentralforvaltningen tar de nødvendige forholdsregler for å opprettholde dette skillet.

Utredningen peker videre på at en viss karantenetid ved overgangen bidrar til å markere at man snakker om to forskjellige roller. En slik venteperiode mellom to stillinger vil også gjøre det lettere for den tidligere politikeren selv å legge til grunn en ny rolleforståelse i departementsstillingen. Den nye politiske ledelsen må ha tillit til sitt embetsverk, og at de rådene den får bygger på et nøkternt faglig grunnlag og ikke er basert på poli-

tiske valg eller strategier til den tidligere politiske ledelsen. Et visst tidsmessig skille mellom slike roller og funksjoner vil dermed bidra til å styrke politikernes tillit til sitt embetsverk, enten det er snakk om overgang innen samme departement eller til et annet departement.

Bortsett fra de høyeste embetene og stillingen som informasjonssjef er det, etter dagens retningslinjer, ikke anledning til å ilegge karantene ved overgang til andre embeter eller stillinger i departementet. En departementsansatt som allerede har en karanteneklausul i sin arbeidskontrakt vil kunne pålegges en karantene med hjemmel i kontrakten. For andre er dette i dag ikke mulig. Etter *departementets* vurdering vil det derfor i noen tilfeller, når tungtveiende grunner tilsier det, kunne være behov for å ilegge karantene også ved overgang til andre embeter og stillinger i departementet for en periode på inntil tre måneder. Stillingen som informasjons- eller kommunikasjonssjef er omfattet av dagens regler, og tilsvarende regler foreslås videreført i loven. Det kan også være behov for karantene for andre ansatte i departementet, dersom deres ansvar eller arbeidsoppgaver innebærer at de vil komme i et nært rådgivningsforhold til den politiske ledelsen.

Lovforslaget bygger i all hovedsak på de gjeldende retningslinjer, men med noen presiseringer. Som tidligere gjelder retningslinjene de øverste ledende stillingene i departementet; departementsråd og nå også assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjons- eller kommunikasjonssjef. Dette er embeter og stillinger som har innflytelse på departementets virksomhet til enhver tid og de står i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen.

Som i dag vil det fortsatt være behov for at en tidligere politiker, ved gjeninntreden, utnevning eller tilsetting i nytt embete eller stilling, får en automatisk karantene. Karantenetiden bør fortsatt være seks måneder ved tiltredelse i samme departement som politikeren hadde sitt virke, men tre måneder dersom vedkommende tiltrer embete eller stilling i et annet departement.

Det foreslås en lovbestemt og automatisk karantene. I noen tilfeller kan det være behov for å begrense eller oppheve en slik karantene, dersom særlig tungtveiende grunner tilsier det, jf. lovutkastet § 10. Etter dagens regler kan Kongen begrense eller frita vedkommende for karantene, dersom tungtveiende grunner tilsier det. *Departementet* vil foreslå at myndigheten til å frita eller begrense karantene etter dette punkt, legges til fagstatsråden, jf. lovforslaget § 10 tredje ledd.

#### 9.1.4 Høringsinstansenes syn

Etter den siste høringsrunden er det bare *Akademikerne* som har uttalt seg om forslaget. *Akademikerne* stiller seg positive til *departementets* forslag om lovfesting av karantene for politikeres overgang til de øverste stillinger i departementene. De støtter en videreføring av ordningen med automatisk karantene og karantenens varighet for tiltredelse eller gjeninntreden i samme eller annet departement. De støtter videre forslaget om muligheten for å gjøre unntak fra karantenen der særlig tungtveiende grunner tilsier det, og at avgjørelsen skal ligge under fagstatsråden i vedkommende departement.

#### 9.1.5 Departementets vurderinger og forslag

Etter *departementets* vurdering er en karantene for tidligere politikeres overgang til de øverste embeter og stillinger i departementene nødvendig for å skape klare skiller mellom de forskjellige rollene for politikere og for embetsverket. *Departementet* er enig i *Evalueringsutvalgets* forslag om å videreføre dagens retningslinjer om en automatisk karantene for de øverste embeter og stillinger i departementene.

Embets- og tjenestemenn i departementene skal være lojale overfor den til enhver tid sittende regjering og den politikken som regjeringen fører. Politisk ledelse er avhengig av tillit til at embetsverket gir råd på faglig grunnlag og at rådgivningen ikke bygger på egne politiske standpunkter. Politikere, embetsmenn og tjenestemenn har forskjellige roller, og en karantene vil i slike tilfeller være nødvendig for å skape et tidsmessig skille mellom de forskjellige rollene.

Gjeldende retningslinjer og lovutkastet forutsetter at en politiker som ilegges karantene ved overgang til departementet, skal stå til disposisjon for departementet for andre arbeidsoppgaver. Det kan stilles spørsmål om det er naturlig å betegne vedkommendes situasjon som å være i karantene når han eller hun har tiltrådt embete eller stilling, men midlertidig har et annet ansvar og arbeider med andre oppgaver, slik det er gjort i dagens retningslinjer. Forholdet er åpenbart et annet enn for både politikere, embetsmenn og tjenestemenn som går til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen. Karantene for disse gruppene innebærer et klart forbud mot å tiltre stilling eller starte opp næringsvirksomhet. I lovforslagets formulering til definisjon av karantene presiseres det at definisjonen kun tar sikte på

overgang til stilling eller verv mv. *utenfor* statsforvaltningen.

*Departementet* foreslår derfor at termen karantene ikke benyttes der vedkommende faktisk tiltrer og har en plikt til å stå til disposisjon for departementet. Lovforslaget presiserer i stedet innholdet i hva restriksjonene innebærer.

Restriksjoner vil etter *departementets* forslag ikke innebære at tiltredelse utsettes. Konsekvensen av dette er at arbeidsgivers alminnelige styringsrett består. Selv om reglene om politikeres overgang til de øverste embeter og stillinger i departementet i en viss utstrekning vil kunne forankres i tjenestemannsloven § 12, vurderer *departementet* at en lovfesting vil bidra til å skape større forutberegnelighet for den fratreddende politikeren og styrke tilliten mellom politikere og embetsverket. *Departementet* anser videre at bestemmelsene etter gjeldende retningslinjer, og etter lovforslaget rekkes noe videre enn den alminnelige styringsretten som følger av tjenestemannsloven § 12 og at en lovhjemmel vil være nødvendig for å klargjøre dette.

*Evalueringsutvalget* bemerker at dagens retningslinjer ikke er bindende for tilsettingsmyndigheten. *Departementet* er likevel ikke kjent med tilfeller der retningslinjene ikke er fulgt. Restriksjonene er inngripende vedtak og bør forankres i de organer som ellers treffer vedtak på tjenestemannsrettens område.

*Departementets* forslag innebærer få realitetsendringer. Det er imidlertid gjort en del presiseringer. Forslaget presiserer uttrykkelig at loven, i tillegg til departementsråd og ekspedisjonssjef, nå omfatter overgang til stilling som assisterende departementsråd. På grunn av endring i stillingsbetegnelsen, er informasjonssjef erstattet med kommunikasjonssjef. Ordningen med at restriksjonene inntreder automatisk videreføres, se lovforslagets § 10 første og andre ledd. Etter *departementets* forslag innebærer restriksjonene et forbud mot å utøve stillingens funksjoner, mot å stå i direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse og mot å ha arbeidsoppgaver som vedrører saker som politikeren hadde til behandling i sin politiske stilling. Vedkommende bør heller ikke benytte den aktuelle embets- eller stillingstittelen i perioden. Begrunnelsen er at embetene og stillingene nevnt i forslaget § 10 første ledd generelt har stor innflytelse på departementenes virksomhet til enhver tid, og at de i kraft av embetet eller stillingen står i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen.

*Departementet* vurderer at behovet for restriksjoner vil være mindre der overgangen skjer til

annet departement enn til samme departement. Det foreslås derfor å videreføre en varighet på forbudene på seks måneder der overgangen skjer til samme departement, og tre måneder der overgangen skjer til annet departement.

Adgangen til å gjøre unntak fra de automatiske restriksjonene, der særlig tungtveiende grunner foreligger, videreføres. Unntaksregelen er snever og retter seg særlig mot tilfeller hvor begrunnelsen for den automatiske restriksjonen ikke får anvendelse på forholdet. Det kan videre tenkes situasjoner hvor viktige offentlige hensyn taler for å gjøre unntak, og der arbeidsgivers alminnelige styringsrett er tilstrekkelig til å avdempes konsekvensene av unntaket.

Det vises for øvrig til lovforslagets § 10 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 9.2 Overgang til andre departementsstillinger

### 9.2.1 Gjeldende rett

Politikere som tiltrer eller gjeninntreder i andre stillingskategorier i departementet enn i embete som departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef eller i stilling som informasjonssjef, kan få begrensninger i sitt arbeidsforhold i forbindelse med overgangen fra vervet som politiker. Beslutningsmyndigheten etter retningslinjene § 2 siste punktum, kan legges hos departementsråden i det enkelte departement.

Det fremgår av retningslinjene § 1 fjerde ledd, at det kan treffes beslutning om at vedkommende ikke skal ha oppgaver som kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse i en periode på inntil seks måneder. Beslutningen innebærer i realiteten et saksforbud selv om den betegnelsen ikke er benyttet, og har en mer begrenset rekkevidde enn den automatiske karantenen for overgang til de ledende administrative stillingene i departementet, se retningslinjene § 4 andre ledd.

Et eksempel på gjeninntreden som har forekommet i praksis, er at en avdelingsdirektør i et departement ble beskikket som statssekretær, innenfor samme område som vedkommende hadde arbeidet med i departementet.

### 9.2.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* konkluderer med at det er behov for karanteneregler for politikere ved gjeninntreden eller tiltredelse i departementene. *Evalueringsutvalget* viser til sitt generelle inntrykk

om at de gjeldende retningslinjene om overgang fra politisk stilling til departementsstilling blir fulgt i tilfeller hvor de er aktuelle, og at regelverket er tilfredsstillende. Dette gjelder også regler om saksforbud for stillinger som ikke er av ledende karakter i departementet, som for eksempel for avdelingsdirektør, underdirektør og ansatte i informasjonsenheten. Alle disse vil normalt gi råd til og ha jevnlig kontakt med den politiske ledelsen. *Evalueringsutvalget* viser til at avdelingsdirektører i et departement «*har nokså bestemmende innflytelse på embetsverkets tilrådinger og utredninger innenfor det fagområdet som hører til stillingen.*» *Evalueringsutvalget* foreslår derfor at det åpnes opp for at det kan ilegges karantene på inntil tre måneder også ved overgang til lavere departementsstillinger, dersom det er nødvendig for å ivareta hensynet til statsforvaltningen og det politiske systemet.

Når det gjelder tilfelle hvor det er snakk om en ny tiltredelse kan spørsmålet om rollekonflikt søkes løst ved at tidspunktet for tiltredelse settes til et passende langt tidsrom etter fratreden fra det politiske embetet eller stillingen. En senere tiltredelse vil selvsagt ha lønnsmessige konsekvenser.

*Evalueringsutvalget* foreslår å videreføre ordningen med at enkeltavgjørelser om overgang til departementsstillinger fra en politisk stilling fortsatt bør treffes av fagdepartementet for departementsstillingen, og at beslutningen ikke legges til et uavhengig organ.

*Evalueringsutvalget* foreslår å opprettholde gjeldende retningslinjer som gir vedkommende krav på den lønn som departementsstillingen gir mot å «*stå til rådighet*» for departementet. *Evalueringsutvalget* legger vekt på at departementet da kan pålegge vedkommende passende arbeidsoppgaver, herunder mulighet for å pålegge at vedkommende arbeider i underliggende eller tilknyttede etater. *Evalueringsutvalget* viser til at den tidligere politikeren ikke kan tildeles oppgaver som vedkommende hadde til behandling i sin politiske stilling, og vedkommende må ikke kunne ha et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. *Evalueringsutvalget* anser at det er hensiktsmessig at reguleringen av arbeidsoppgaver bestemmes av departementsråden i det departementet der gjeninntreden eller tiltredelse skjer. *Evalueringsutvalget* viser til at statsråden også kan treffe beslutningen.

For tiltredelse i ny stilling viser *Evalueringsutvalget* til at arbeidssøkeren må være klar over at lønn ikke kan gis før tiltredelsen.

*Evalueringsutvalgets* vurdering er at reglene ikke bør gjelde ved overgang til statsstillinger

utenfor departementene. Dette begrunnes med at det ikke er tale om noen løpende intern rådgivning overfor politikerne som er tilfellet for departementsstillinger.

### 9.2.3 Departementets høringsforslag

Ved overgang til et annet embete eller stilling i departementet enn de som er nevnt i lovutkastet § 10 første ledd, kan departementet bestemme at vedkommende, i en periode på inntil seks måneder etter fratredelse fra vervet, ikke skal ha oppgaver som medfører at vedkommende kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, jf. lovutkastet § 11 første ledd. Dette er en videreføring av dagens retningslinjer.

*Departementet* er enig med *Evalueringsutvalget* i at det også kan være behov for å ilegge karantene for andre stillinger enn de som er nevnt ovenfor. Det vil være mest aktuelt for andre embetsstillinger, eksempelvis avdelingsdirektør, underdirektør og ansatte i informasjons- og kommunikasjonsenheten. Dette gjelder dersom disse har jevnlig kontakt med – og er rådgivende for – den politiske ledelsen som en vesentlig del av de løpende arbeidsoppgavene. Enkelte, men ikke enhver gjeninntreden, kan løses ved at vedkommende er utnevnt eller tilsatt i departementet som sådan, og dermed midlertidig kan plasseres i tilsvarende stilling i en annen avdeling eller seksjon. Disse forholdene tilsier at en her bør ha en sikkerhetsventil.

På denne bakgrunn foreslår *departementet* at fagdepartementet, når tungtveiende grunner tilsier det, kan ilegge vedkommende en karantene på inntil tre måneder, dersom det anses nødvendig for å ivareta tilliten til statsforvaltningen og det politiske systemet, jf. lovutkastet § 11.

### 9.2.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene, med unntak av *Akademikerne*, har ikke gitt merknader til utvalgets forslag. *Akademikerne* støtter forslaget om karantene for overgang fra politisk stilling til departementsstilling. De viser til at det overordnede formålet er å styrke tilliten til det politiske systemet og tilliten til forvaltningen, men skriver følgende: «*Samtidig er det viktig at reglene ikke strekker seg lenger enn påkrevet og at det er en rimelig balanse mellom de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.*»

*Akademikerne* mener at det ikke er behov for å lovfeste arbeidsgivers styringsrett for å unngå at den tidligere politikeren kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. De ser at det

kan være aktuelt å pålegge karantene ved overgang til annen departementsstilling, men at det må gå klart frem av forarbeidene hva som anses som tungtveiende grunner. *Akademikerne* mener også at det ikke må åpnes opp for mulighet for å fastsette et utsatt tiltredelsestidspunkt fordi det har lønnsmessige konsekvenser. *Akademikerne* mener det vil være helt urimelig at den som må betale kompensasjon ved illeggelse skal kunne unngå dette ved å fastsette et utsatt tiltredelsestidspunkt.

*Akademikerne* støtter forslaget om at det er departementet som kan ilegge karantene på seks måneder til visse ledende departementsstillinger og tre måneder ved stilling i et annet departement. De mener at forvaltningsloven må gjelde og at det må fastsettes en frist for avgjørelsen. *Akademikerne* foreslår at det skal være klageadgang til *Karanteneutvalget*.

### 9.2.5 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* viser til at etter fratreden som politiker vil vedkommende ved gjenninntreden på nytt være omfattet av tjenestemannsloven. Tjenestemannsloven § 12 første punktum fastsetter at «embetsmann ved regjeringens kontorer», dvs. embetsmann som er utnevnt i et departement eller ved Statsministerens kontor, er omfattet av plikten til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. En departementsembetsmann må finne seg i å bli flyttet til en annen avdeling, seksjon mv. i samme departement, dersom det er et saklig grunnlag for dette. I perioden med saksforbud vil det være saklig å ilegge vedkommende en begrensning i arbeidsoppgavene for å unngå at han eller hun står i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Det innebærer at vedkommende ikke kan arbeide med sakstyper som han eller hun arbeidet med som politiker. Departementet har plikt til å finne andre passende oppgaver for vedkommende i karanteneperioden. I konkrete tilfelle kan det også være saklig grunn for å flytte vedkommende til en annen fagavdeling, eventuelt også til en underliggende virksomhet.

Etter *departementets* oppfatning kan det diskuteres om de gjeldende retningslinjer gir rom for en omdisponering med hensyn til ansvar, arbeidsoppgaver og fysisk eller geografisk plassering, som går ut over den såkalte «grunnpregstandarden». *Departementet* vurderer det slik at lovforslaget om bruk av saksforbud ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling, må anses å hjemle en noe videre rett til endringer i arbeids-

oppgaver mv. enn det som ellers gjelder. Etter lovforslaget forutsettes den tidligere politikeren å ha en plikt til å utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid bestemmer, jf. lovforslaget §§ 10 og 11. Persongruppen som er omfattet av disse retningslinjene vil kunne være både embetsmenn og tjenestemenn, for eksempel informasjonsmedarbeidere. *Departementet* mener det er nødvendig at loven gir en nærmere presisering av departementenes omdisponeringsadgang i forbindelse med at politikere tiltrer eller gjeninntre i embete eller stilling i departementene. En beslutning om omdisponering må for øvrig treffes under hensyn til de alminnelige normer for saklighet og god forvaltningsskikk.

*Departementet* foreslår å følge opp forslaget fra *Evalueringsutvalget* om å videreføre dagens retningslinjer i loven slik at departementet kan bestemme at den tidligere politikeren, i en periode på inntil seks måneder etter fratreden, ikke skal ha oppgaver som medfører at vedkommende kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, jf. lovforslaget § 11. Dette innebærer i realiteten et saksforbud og gjelder for de stillingene eller embetene som ikke er ledende departementsstillinger. Det vil antakelig være mest aktuelt for andre embetsstillinger, eksempelvis avdelingsdirektør, underdirektør og ansatte i informasjons- og kommunikasjonsenheten. Forutsetningen er at de som en vesentlig del av sine arbeidsoppgaver har jevnlig kontakt med, og er rådgivende overfor, den politiske ledelsen.

*Departementet* viser til at selv om det i praksis er svært få tilfeller av slike overganger fra politisk embete eller stilling til departementsstilling, må det legges stor vekt på at embetsverket skal være nøytralt i sitt virke og lojale mot den til enhver tid sittende regjering. For at allmennheten skal ha tillit til at embetsverket gir politikere råd på faglig grunnlag, og ikke gir råd knyttet til eget politisk syn, må man ha klare regler for slike overganger. Den foreslåtte bestemmelsen vil medvirke til gode prosesser og bidra til å sikre den arbeidsordning som skal være mellom politisk ledelse og embetsverket.

Enkelte, men ikke alle overganger fra politisk embete eller stilling, kan løses ved at vedkommende midlertidig plasseres i tilsvarende stilling i en annen avdeling eller seksjon. Der hvor et saksforbud ikke er tilstrekkelig vil det være behov for å sette strengere begrensninger i de funksjoner vedkommende kan gå inn i og i hvilke sammenhenger.

På denne bakgrunn foreslår *departementet* at fagdepartementet, når tungtveiende grunner til-

sier det, i inntil tre måneder kan ilegge vedkommende slike begrensninger som følger av lovfor-slagets § 10.

Begrunnelsen for å ilegge en så sterk begrensning i funksjoner og oppgaver kan være at et saksforbud etter lovforslagets § 11 kan være vanskelig å etterleve, og at hensynet til en avklart rollefordeling veier så tungt at den tidligere politikeren ikke bør inneha stillingens funksjoner før det har gått tre måneder. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget som ligger i § 10 om automatiske restriksjoner ved overgang til de ledende departementsstillingene.

I slike saker må det foretas en konkret vurdering og avveining av ulike hensyn. Generelt vil hensynet til departementet og den nye politiske ledelsen måtte veie tyngre enn hensynet til at den tidligere politikeren skal være fri for restriksjoner i sine arbeidsoppgaver i departementet. Det er særlig i tilfeller der politikeren går fra embete i departementet med ansvar for et fagområde, for deretter å være politiker og så vender tilbake til samme embete, at det bør vurderes å ilegge så omfattende begrensninger. Likeledes vil det eksempelvis kunne være vanskelig å finne en annen løsning for en informasjonsrådgiver som har arbeidet tett med tidligere politisk ledelse. Her, som etter lovforslagets § 6, vil det være naturlig å se om det foreligger en klar eller nær forbindelse mellom politikeren tidligere ansvarsområde og de oppgaver og ansvar vedkommende vil ha i departementet. Hensynet til å sikre et nøytralt embetsverk må veie tungt i vurderingen.

Innenfor den fastsatte perioden på inntil tre måneder gjelder også reglene for tilfeller der den tidligere politikeren ikke har permisjon fra en departementsstilling med direkte overgang til den aktuelle stillingen, men hvor han eller hun har søkt en stilling eller embete og skal tiltre på et senere tidspunkt. I slike tilfeller kan det være aktuelt å vurdere et senere tidspunkt for tiltredelsen for å unngå rollekonflikt, men det er også adgang til å la vedkommende tiltre mot å stå til rådighet for spesielle oppdrag i en periode tilsvarende det som gjelder for dem som gjeninntre i stillingen eller embetet.

For noen stillingstyper vil det kunne foreligge begrensninger knyttet til muligheten for å inneha bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag både for dem som gjeninntre og tiltre. Bestemmelser om dette som er fastsatt i Hovedtariffavtalen i staten 1.1.4.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 11 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 9.3 Lønn

### 9.3.1 Gjeldende rett

Den som får karantene skal motta stillingens lønn i karanteneperioden, jf. retningslinjene § 4. Med stillingens lønn menes lønnen vedkommende har krav på i sitt embete eller stilling i departementet etter hovedtariffavtalen i staten. Statens hovedtariffavtale § 2 definerer hva lønn er. For dem som er tatt ut av hovedtariffavtalen og som følger lederlønsordningen i staten, vil den avtalte lønnen fremgå av kontrakten.

### 9.3.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår å opprettholde gjeldende retningslinjer som gir vedkommende krav på den lønn som departementstillingen gir, mot å stå til rådighet for departementet. *Evalueringsutvalget* viser til at det, som nå, vil innebære at departementet kan pålegge vedkommende passende arbeidsoppgaver.

Når det gjelder tiltredelse i ny stilling, kan det etter vanlige rutiner fastsettes et tidspunkt som ligger så lang tid etter fratreden fra den politiske stillingen, at de dekker den fastsatte ventetiden. Departementet skal sørge for at den tidligere politikeren er gjort kjent med at en slik fremgangsmåte kan bli brukt. *Evalueringsutvalget* viser til at en slik fremgangsmåte er naturlig der vedkommende selv ønsker frihet i tiden frem til tiltredelsen og dermed ikke stå til rådighet for departementet i mellomperioden.

### 9.3.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* foreslår at den som blir ilagt en karantene vil stå til rådighet for departementet for andre arbeidsoppgaver, og motta stillingens lønn i karanteneperioden. Dersom vedkommende mottar lønn eller arbeidsvederlag for verv eller andre oppdrag i denne perioden, skal dette gå til fradrag i lønnen, jf. lovutkastet § 12.

### 9.3.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne*, som er den eneste høringsinstansen som har uttalt seg om dette, er enige i at den som ilegges karantene skal få lønn for stillingen, mot å stå til rådighet for departementet for andre oppgaver. De mener at det vil være urimelig at det skal gjøres fradrag i lønn for annen stilling, verv eller oppdrag i ventetiden. «*Lønnen er en kompensasjon for den ulempen det er å bli ilagt en vente-*

*tid.»* De har uttrykt motstand mot forslaget om at det skal være adgang til å fastsette et utsatt tiltredelsestidspunkt. De mener det er helt urimelig at den som må betale kompensasjon ved illeggelse av ventetid helt skal kunne unngå dette ved å fastsette utsatt tiltredelsestidspunkt.

### 9.3.5 Departementets vurderinger og forslag

Etter *departementets* oppfatning følger det av statens tariffavtaler, eventuelt av lederlønnskontrakt, at den som har permisjon fra et departement, har rett til embetets eller stillingens lønn ved gjeninntreden. Dette vil også gjelde for den som tiltrer nytt embete eller stilling i departementet og blir ilagt restriksjoner i den forbindelse. *Departementets* forslag innebærer at den som blir ilagt restriksjoner etter lovforslagets §§ 10 og 11 skal stå til rådighet for departementet for andre arbeidsoppgaver. Dersom vedkommende opptjener eller mottar lønn eller vederlag for verv eller andre oppdrag i perioden, skal dette gå til fradrag i lønnen, jf. lovforslaget § 12. *Departementet* mener at det bare kan gjøres fradrag for arbeidsvederlag, men ikke for andre inntekter som vedkommende mottar, for eksempel som følge av kapitalavkastning eller styreverv i borettslag, idrettslag eller lignende. *Departementet* vil utarbeide standard meldingsskjema som kan benyttes i slike tilfeller og gi veiledning for å sikre lik praksis knyttet til dette.

*Departementet* peker på at det i slike tilfeller utvetydig må slås fast at vedkommende står til rådighet for departementet og dermed er omfattet av departementets alminnelige arbeidsgiveransvar.

For tilfeller som gjelder tiltredelse i en ny stilling eller embete vil *departementet* måtte foreta en konkret vurdering med hensyn til tidspunktet for tiltredelse i dialog med den som skal tilsettes eller utnevnes.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 12 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 9.4 Saksbehandlingsregler

### 9.4.1 Gjeldende rett

Avgjørelse om karantene og saksforbud for tidligere politikere som går til departementsstilling er ikke et enkeltvedtak. Det er det enkelte departement som er ansvarlig for å forvalte retningslinjene, og det er statsråden i det enkelte departement som tar beslutning. Det skal foreligge en skriftlig og begrunnet beslutning.

### 9.4.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* viser til at enkeltavgjørelser ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling treffes av fagdepartementet der vedkommende har sitt arbeidsforhold. 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. *Evalueringsutvalget* 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. *Evalueringsutvalget* mener at enkeltavgjørelser om overgang til departementsstilling fra en politisk stilling fortsatt bør treffes av fagdepartementet for departementsstillingen, og ikke legges til et uavhengig utvalg.

### 9.4.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* la i høringsbrevet til grunn at forvaltningsloven gjelder så langt den passer, og at det må fastsettes egne regler om reaksjoner ved overtredelse.

### 9.4.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* støtter forslaget om at det er fagdepartementet som kan ilagge ventetid ved overgang til annen departementsstilling. De mener at det bør fremgå at forvaltningsloven gjelder for slike vedtak. De viser også til at det må fastsettes en frist for å avgjøre om det vil bli ilagt karantene. De foreslår at det bør være klagerett til *Karanteneutvalget*.

### 9.4.5 Departementets vurderinger og forslag

Av hensyn til likhet for loven mener *departementet* at også departementsembetsmenn og tjenestemenn bør ha rett på ny vurdering. *Departementet* foreslår å lovfeste at politikere som går over til ledende embeter eller stilling i departementene vil få en automatisk begrensning i funksjoner og oppgaver med hjemmel i lov, men med mulighet for fritak etter beslutning av det aktuelle fagdepartementet, jf. lovforslaget § 10 tredje ledd. *Departementet* mener at dersom en tidligere politiker ikke etter søknad får fritak fra de pålagte begrensningene, bør vedkommende gis rett til ny vurdering.

Når tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet ilegge politikeren tilsvarende begrensninger i funksjoner og oppgaver i inntil tre måneder ved overgang til *andre* embeter og stillinger. Her vil man eventuelt treffe slikt vedtak etter en skjønnsmessig vurdering, i motsetning til de automatiske begrensningene ved overgang til embete som departementsråd mv. Beslutning om at vedkommende, ved overgang til andre embeter eller stillinger i departementet, ikke skal ha bestemte oppgaver eller komme i et rådgivningsforhold til politikerne (et rent saksforbud), kan besluttet av departementet etter en skjønnsmessig vurdering, jf. lovforslaget § 11. Også for disse tilfellene bør det åpnes opp for ny vurdering. Politikeren skal

stå til rådighet for departementet og utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid pålegger vedkommende, jf. lovforslagets § 11.

*Departementet* foreslår at det er statsråden som tar beslutningen om eventuelt fritak eller begrensning av den perioden vedkommende er underlagt restriksjoner, med adgang til å delegere til departementsråden, jf. lovforslaget § 10 hvor det fremgår at departementet tar beslutning. Tilsvarende må gjelde også for vedtak om omfattende begrensninger eller saksforbud for andre departementsstillinger, jf. lovforslaget § 11 siste punktum. En ny vurdering bør foretas av statsråden.

## 10 Embets- og tjenestemens overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

### 10.1 Karantene og saksforbud

#### 10.1.1 Gjeldende rett

##### 10.1.1.1 Generelt

Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen retter seg til tilsettingsmyndigheten. De er i seg selv ikke bindende for de ansatte, men får betydning for den enkelte når det blir tatt inn klausul om karantene og saksforbud i ansettelseskontrakten. Retningslinjene gjelder for departementene og andre forvaltningsorganer. For nærmere omtale av retningslinjenes virkeområde vises det til proposisjonens kapittel 7.

Vilkår om karantene og saksforbud må være fastsatt i arbeidskontrakten for å være bindende for den ansatte. Arbeidsgiver må før ansettelsen foreta en konkret vurdering av stillingens karakter og innhold for å avgjøre om han vil kreve en klausul om karantene og saksforbud i den enkelte arbeidskontrakt, jf. retningslinjene punkt 1. Uten en karanteneklausul kan karantene og saksforbud ikke pålegges ved senere overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen. Er en karanteneklausul tatt inn i arbeidskontrakten, kan karantene gjelde for maksimalt seks måneder etter fratreden. Karantene innebærer et forbud mot å tiltre stilling eller yte tjenester til en virksomhet utenfor statsforvaltningen, og kan ilegges dersom den nye virksomheten har eller kan få kontakt med arbeidstakerens ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som embets- og tjenestemann. Det samme gjelder ved overgang til virksomhet utenfor statsforvaltningen som av andre grunner har eller kan få særlige fordeler på grunn av arbeidstakers stilling som embets- eller tjenestemann. Saksforbud kan gjelde inntil ett år etter fratreden. Et saksforbud er til hinder for at vedkommende involverer seg i saker eller saksfelter som berører de ansvarsområder han eller hun hadde i statsforvaltningen.

En klausul om karantene og saksforbud er et sterkt inngrep i arbeidstakers frihet til å utnytte sin arbeidskraft og kompetanse, og kan derfor

bare kreves tatt inn i arbeidskontrakten når «*stillingens karakter tilsier det*». Det er særlig stillingens forhold til virksomhet utenfor statsforvaltningen som må vurderes. I St.meld. nr. 11 (2000–2001) Om forholdet mellom embetsverket, departementets politiske ledelse og andre samfunnsaktører er det vist til at staten «*på mange områder står i et samhandlingsforhold eller forhandlingsforhold til eksterne interessenter, der det er viktig for staten å «holde kortene tett til brystet». Dette kan gjelde forholdet til arbeidstaker-, profesjons- og interesseorganisasjoner i forbindelse med lønnsforhandlinger og andre typer forhandlingsoppgjør, og det kan gjelde forholdet til private foretak som posisjonerer seg i forbindelse med anbudsrunder, konsesjonstildelinger mv.*» «*Organisasjoner og private virksomheter som står i et forhandlingsforhold med staten på de samme områdene, vil kunne ha interesse av å rekruttere, eventuelt å kjøpe tjenester fra, slike tidligere embets- og tjenestemenn for å kunne nyttiggjøre seg denne type kunnskaper. Dette vil kunne vanskeliggjøre ivaretagelse av statens interesser, i forhold til private virksomheter vil det også kunne medføre konkurransevridding ved at en av aktørene får dra fordel av strategisk informasjon som konkurrerende aktører ikke får.*»

Stillingens karakter kan tilsi en karanteneklausul dersom stillingen vil gi arbeidstakeren betydelig innsikt i en virksomhets interne forhold og strategiske tenkning, og det ville være uheldig om denne innsikten umiddelbart skulle kunne benyttes til fordel for en annen virksomhet. Karanteneklausul vil primært være aktuelt for nøkkelstillinger, det vil si ledende stillinger eller stillinger som innebærer et særlig ansvar eller innflytelse. Også for stillinger som er nært knyttet opp til nøkkeltillinger kan det være behov for klausul om karantene og saksforbud. Dette innebærer at det er mest aktuelt å sette vilkår om karantene og saksforbud for stillinger på ledernivå med bred deltakelse i politikk- og strategiutforming. I departementene vil det dreie seg om departementsråd (og assisterende departementsråd) og ekspedisjonssjef. I direktorater vil det først og fremst være aktuelt med karanteneklausul for virksom-

hetens toppleder og eventuelt for andre ledere som sitter med fagansvar for viktige samfunnsområder, stillinger med tilsyns- og kontrolloppgaver, enkelte stillinger som treffer avgjørelser om løyve til konkurrerende virksomheter og stillinger som har som en sentral oppgave å treffe avgjørelser om tilskudd. Andre eksempler er stillinger med vide forhandlings- eller innkjøpsfullmakter. Det samme kan gjelde kommunikasjonsrådgivere, som ofte har særlig innsikt i departementets planer og den politiske ledelsens strategier.

Klausulen om karantene og saksforbud aktualiseres når arbeidstakeren fratrer sin stilling. Arbeidsgiver kan imidlertid gi helt eller delvis fritak fra karantene og saksforbud etter søknad fra arbeidstakeren, jf. retningslinjene punkt 3. Hovedregelen er at fritak skal gis. Fritak kan bare nektes der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom arbeidstakerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle stillingens interesser, eller dersom andre konkrete omstendigheter ved overgangen kan svekke tilliten til forvaltningen. Et sentralt moment i fritaksvurderingen er om den aktuelle virksomheten får urettmessige fordeler av et visst omfang, eller om overgangen gir mistanke om slike fordeler, se kommentarene til retningslinjene. Det kan også legges vekt på om overgangen fremstår som uheldig utad. Dersom for eksempel arbeidstakeren har kjennskap til konkrete planer for politikk- eller regelutforming som medfører at overgangen vil gi den aktuelle virksomheten urettmessig konkurransefortrinn, kan dette føre til at fritak ikke gis.

Arbeidsgiver kan gi helt eller delvis fritak. Et helt fritak innebærer at arbeidstakeren fritt kan tiltre den aktuelle stillingen og arbeide med enhver sak. Et delvis fritak kan være begrenset til fritak fra enten karantenen eller saksforbudet, begrensningen av rekkevidden av saksforbudet eller at perioden for karantene og saksforbud forkortes.

Et fritak vil bare omfatte den konkrete stillingen som det er søkt om fritak for. Dette innebærer at karanteneklausulen fortsatt vil gjelde dersom arbeidstakeren på nytt skifter stilling eller verv innenfor karanteneperioden. Dersom den nye stillingen er berørt av klausulen, må arbeidstaker søke om nytt fritak.

Det er tilsettingsmyndigheten selv som avgjør om stillingens karakter tilsier at det skal tas inn karanteneklausul i den enkelte arbeidskontrakt. I praksis er det kun et fåtall ansatte i statsforvaltningen, utenom de øverste ledere i departementer og øvrige forvaltningsorganer, som har karanteneklausul i sine ansettelseskontrakter. Retningslinjene setter ingen uttrykkelige grenser for når til-

settingsmyndigheten kan sette slike vilkår. En slik grense følger imidlertid av alminnelige rettsregler, som avtaleloven §§ 36 og 38, samt forvaltningsrettslige prinsipper om saklighet og forholdsmessighet.

I enkelte tilfeller kan forutsetningene for arbeidsgivers vurdering av stillingens karakter endre seg vesentlig på et senere tidspunkt. For eksempel kan endringer i forvaltningsstruktur, omstillinger eller endringer av hvilke oppgaver som ligger til stillingen, medføre at stillingens karakter etter en viss tid likevel ikke medfører et særlig beskyttelsesbehov. Dersom arbeidsgiver blir oppmerksom på dette mens arbeidstakeren fremdeles er ansatt, skal arbeidsgiver oppheve klausulen om karantene og saksforbud, jf. retningslinjene punkt 7.

#### *10.1.1.2 Overgang fra ledende stilling i departement eller annen statlig virksomhet*

De generelle retningslinjene om karantene og saksforbud omtalt under punkt 10.1.1 gjelder ved tilsetting i alle stillinger i statsforvaltningen, også øverste leder av en statlig virksomhet. 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 (lederlønnssavtaler). 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 ekspedisjonsjefer i departementene, og dessuten en del andre høyere embets- og tjenestemannsstillinger i forvaltningen for øvrig.

Klausul om karantene og saksforbud er tatt inn som en fast del av standard lederlønnskontrakt. Etter veilederen til standardkontrakten skal arbeidsgiver vurdere om stillingens karakter tilsier at det tas inn en karanteneklausul i kontrakten før tiltredelse, eventuelt ved en senere revisjon av lederlønnskontrakten. Det er ikke et krav at alle lederlønnskontrakter skal inneholde en karanteneklausul, men ledere på lederlønnskontrakt har i dag slike klausuler i langt større utstrekning enn øvrige ansatte i statsforvaltningen.

#### **10.1.2 Evalueringsutvalgets forslag**

*Evalueringsutvalget* foreslår en generell adgang til å fastsette karantene og saksforbud ved overgang fra stilling som departementsråd, assisterende

departementsråd eller ekspedisjonssjef i et departement til stilling utenfor statsforvaltningen. Forslaget innebærer at det kan skje en konkret vurdering av om den aktuelle overgangen tilsier karantene og saksforbud, uten hensyn til om vedkommende leder har fått et slikt vilkår ved utnevnningen eller senere i lederlønnskontrakten. En tilsvarende hjemmel foreslås ved overgang fra stillingen som øverste leder (direktør) for direktorater og andre underordnede organer i sentralforvaltningen. For andre stillinger i departementene og i sentralforvaltningen for øvrig, foreslår *Evalueringsutvalget* at det kan tas inn vilkår om karantene og saksforbud i tilsetningsavtalen. Dette forslaget tar først og fremst sikte på overgang til stillinger i en bransje som forvaltningsorganet regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller kontraherer med og er mest aktuelt for stillinger med et selvstendig ansvar innenfor sitt område.

Som en sikkerhetsventil foreslår utvalget at det også, uten forbehold i tilsetningsavtalen, skal være adgang til å ilegge karantene og saksforbud ved en overgang, dersom tungtveiende grunner tilsier at det trengs for å sikre allmennhetens tillit til offentlig forvaltning.

*Evalueringsutvalget* foreslår å videreføre lengstetiden for karantene på seks måneder og for saksforbud på 12 måneder etter fratreden. *Evalueringsutvalget* mener at denne perioden, sett i sammenheng med forvaltningsorganets styringsrett i oppsigelsesperioden, gir den nødvendige «avkjølingsperiode» uten å bety en for omfattende restriksjon på tjenestemannens yrkesvalg. Utvalget foreslår at bestemmelser om dette tas inn i tjenestemannsloven.

### 10.1.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* foreslår i høringsbrevet en generell adgang i loven til å ilegge karantene og saksforbud for de øverste lederne i departementene og i statlige virksomheter. For departementene skal denne adgangen omfatte departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef. For øvrige statlige virksomheter omfattes etter departementets forslag øverste leder (direktør). Forslaget begrunnes med at dette er embeter og stillinger som har et overordnet ansvar. De har gjennomgående tett kontakt med politisk ledelse, og de deltar i diskusjoner om utformingen av departementets overordnede strategier. For andre embeter og stillinger i departementene og den øvrige statsforvaltningen foreslår *departementet* at forbehold om karantene og saksforbud skal tas inn i arbeidskontrakten i forbindelse med

utnevning og tilsetting. I dag er det mange embeter og stillinger hvor det ikke er tatt inn noe forbehold om karantene og saksforbud. *Departementet* foreslår derfor en begrenset adgang til å ilegge karantene og saksforbud i forbindelse med overgang til stilling utenfor statsforvaltningen, dersom tungtveiende grunner tilsier at slike begrensninger er nødvendige for å sikre allmennhetens tillit til forvaltningen. Forslaget om en slik hjemmel var begrenset til embeter og stillinger i departementene, men *departementet* ba om høringsinstansenes syn på behovet for en eventuell utvidelse av personkretsen, og fikk inn forslag om dette fra høringsinstansene.

*Departementet* foreslår å videreføre bestemmelsen etter dagens retningslinjer som sier at arbeidsgiver skal oppheve en avtalt karanteneklausul, dersom de hensyn som begrunnet klausulen ikke lenger gjør seg gjeldende. Opplysninger om en eventuell karanteneklausul vil være et vesentlig moment når embets- eller tjenestemannen søker ny stilling, og det er ingen grunn til at en slik klausul skal bestå når behovet for den er borte. *Departementet* foreslår i høringsbrevet å videreføre gjeldende lengstetid på karantene og saksforbud på henholdsvis seks og 12 måneder.

### 10.1.4 Høringsinstansenes syn

#### 10.1.4.1 Høringsinstansenes syn på *Evalueringsutvalgets* forslag

*Landbruks- og matdepartementet* bemerker:

*«Sikkerhetsventilen om at det når tungtveiende hensyn tilsier det kan fastsettes ventetid/saksforbud uten klausul i arbeidsavtalen, vil sikre at en unngår uheldige situasjoner som følge av manglende klausul ved tilsetting.»*

*Akademikerne* støtter forslaget om å begrense den generelle adgangen til å ilegge karantene og saksforbud til den spesifiserte gruppen ledere. Dette er ledere på høyt nivå hvor behovet for karantene vil være mest aktuelt. De mener imidlertid at det også for denne gruppen bør være et krav om at det i tilsetningsavtalen er tatt et forbehold om eventuell fastsettelse av karantene og saksforbud. *Akademikerne* er uenige i *Evalueringsutvalgets* forslag om at reglene skal gjelde også for ledere som allerede er utnevnt. De mener at tilsetningsavtalen eventuelt må reforhandles. *Akademikerne* støtter at det for andre statsstillinger må tas inn et eventuelt forbehold om karantene og saksforbud i tilsetningsavtalen. De støtter ikke forslaget om at even-

tuell karantene og saksforbud kan ilegges med hjemmel i sikkerhetsklausulen dersom det ikke er tatt inn forbehold om karantene og saksforbud i tilsettingsavtalen. *Akademikerne* støtter en videreføring av gjeldende retningslinjer når det gjelder lengstetid for karantene på seks måneder og lengstetid på ett år for saksforbud.

#### 10.1.4.2 Høringsinstansenes syn på departementets forslag

*Finansdepartementet* og *Kulturdepartementet* mener at det bør være adgang til å illegge karantene og saksforbud med hjemmel i sikkerhetsklausulen, selv om det ikke er tatt forbehold om dette i tilsettingsavtalen. Adgangen bør gjelde ansatte i både departementene og statsforvaltningen for øvrig, da et slikt behov kan oppstå også i den øvrige statsforvaltningen utenfor departementene.

*Akademikerne* er enige i at det for øvrige embets- og tjenestemenn fortsatt skal tas inn klausul om karantene og saksforbud ved tilsettingen.

### 10.1.5 Departementets vurderinger og forslag

#### 10.1.5.1 Overgang fra ledende stilling i departement eller annen statlig virksomhet

*Departementet* foreslår at departementsråder, assisterende departementsråder, ekspedisjonssjefer og øverste leder (direktør) for statlige virksomheter kan ilegges karantene og saksforbud ved overgang til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen, uavhengig av om de har en karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. Et eventuelt vedtak om karantene og saksforbud vil dermed hjemles direkte i loven. Forslaget innebærer en utvidelse av adgangen til å illegge karantene og saksforbud i forhold til gjeldende rett, der en karanteneklausul bygger på avtale. Det er i dag en noe varierende praksis med hensyn til om det er tatt inn karanteneklausuler i lederlønnskontraktene eller ikke. Den foreslåtte lovhjemmelen vil kunne bidra både til en mer enhetlig praksis når det gjelder overgang til stillinger og verv mv. utenfor statsforvaltningen og i spørsmålet om det skal ilegges karantene og saksforbud.

En lovhjemmel kan også sikre at karantene og saksforbud kan ilegges for visse overganger der det er et klart behov for å ivareta hensynet til tilliten til forvaltningen, men hvor tilsettingsmyndigheten ikke har tatt inn en karanteneklausul i lederlønnskontrakten. Som tidligere påpekt er praksis her nokså forskjellig, også for likeartede stillinger. Øverste administrative leder i et departement

eller i en statlig virksomhet bør også, i egenskap av sin stilling, være forberedt på at det kan bli et spørsmål om karantene og saksforbud dersom han eller hun går over til en stilling utenfor statsforvaltningen. De som innehar slike stillinger sitter med det overordnede ansvaret i virksomheten og de har betydelig innsikt i forvaltningsorganets strategier og planer. I tillegg har de gjerne tilgang til betydelig sensitiv informasjon og et utstrakt kontaktnett. Hensynet til forutberegnelighet er derfor, etter *departementets* syn, ikke like tungtveiende for denne gruppen som for øvrige statsansatte, som ikke har like stor grunn til å anta at en overgang vil reise spørsmål om karantene og saksforbud.

Karantene og saksforbud kan ilegges ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen og ved etablering av næringsvirksomhet. Dette omfatter overgang til privat virksomhet, enten den er kommersiell eller ideell, og overgang til interesseorganisasjoner. Overgang til statseide virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter er også omfattet, så som statsforetak og statsaksjeselskaper mv. I tillegg omfattes overgang til kommunal sektor og overgang ved oppstart av virksomhet. Overgang til partipolitisk virksomhet eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner er ikke omfattet.

Karantene kan ilegges når det foreligger en konkret forbindelse mellom vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver i embetet eller stillingen eller bestemte saker som var til behandling i virksomheten i vedkommendes funksjonstid, og den virksomhet vedkommende går til. Karantene kan videre ilegges når vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller når overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Disse alternative vilkårene for illeggelse av karantene er sammenfallende med vilkårene for å illegge politikere karantene og saksforbud ved overgang til stilling mv. utenfor forvaltningen. Praksis fra *Karanteneutvalget* vil kunne være veiledende for vurderingen av om det skal ilegges karantene og saksforbud for de øverste lederne i departementene og øvrige forvaltningsorganer. Det vises til proposisjonens kapittel 8.3 og 8.4.

Karantene og saksforbud kan ilegges i «*særlige tilfeller*». Dette vilkåret innebærer at det skal være en streng nødvendighetsvurdering i den konkrete saken for om det er nødvendig å illegge karantene og saksforbud for å beskytte statens interesser. Dette innebærer at karantene og saksforbud ved

overgang ikke skal ilegges automatisk, men det må påvises konkrete forhold som medfører at karantene og saksforbud er nødvendig. Grunnlag for karantene og saksforbud kan være at virksomheten vil få en særlig innsikt i forvaltningsorganets strategier og planer. Eksempelvis planer for politikk- eller regelutforming som det vil være av betydning for virksomheten å få kjennskap til på et tidlig eller forberedende tidspunkt. I slike situasjoner blir karantene og saksforbud ilagt av hensyn til å beskytte forvaltningsorganets interne informasjon. Det vil også være av betydning for avgjørelsen om vedkommende har tilgang til sensitiv informasjon om en eller flere virksomheter, som det vil være av særlig verdi for andre virksomheter å få kjennskap til. I slike tilfeller kan karantene og saksforbud begrunnes i behovet for å beskytte andre virksomheters forretnings- og produksjonshemmeligheter mv.

Øvrige momenter i vurderingen vil være om vedkommende har vært i en posisjon som innebærer forhandling, rådgivning eller avgjørelsesmyndighet i saker av vesentlig økonomisk betydning for andre virksomheter. I slike tilfeller kan hensynet til at allmennheten skal kunne ha tillit til forvaltningsorganet, og forvaltningen i sin alminnelighet tilsi at det ilegges karantene og saksforbud.

Karantene innebærer at vedkommende må vente med å tiltre den nye stillingen. Dersom vilkårene for å ilegge karantene er oppfylt, kan departementet, enten i tillegg til eller i stedet, for karantene ilegge saksforbud. Saksforbud innebærer at vedkommende ikke skal behandle eller involveres i visse saker. Saksforbud vil være et alternativ hvor dette er tilstrekkelig for å ivareta de konkrete behovene for å beskytte informasjon eller ivareta tilliten til forvaltningen. Saksforbud er derfor særlig aktuelt i de tilfellene hvor vedkommendes innsikt eller posisjon har vært begrenset til spesielle saker eller saksområder. Et saksforbud kan ikke gjøres så omfattende at vedkommende vil være utstengt fra sentrale eller vesentlige deler av oppgavene eller saksfeltene i den nye stillingen eller vervet mv. I slike tilfeller skal det i stedet ilegges karantene.

Karantene kan ilegges i inntil seks måneder, regnet fra datoen for fratreden. Saksforbud kan ilegges for en periode på inntil ett år regnet fra samme tidspunkt. Karantene og saksforbud i kombinasjon kan ikke overstige ett år. Dette er en videreføring av gjeldende rett. *Departementet* er enig med *Evalueringsutvalget* i at denne perioden gir den nødvendige avstand i forhold til tid og saksområder, uten å bety en for omfattende restriksjon på tjenestemannens yrkesvalg.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 13 og merknaden til denne bestemmelsen.

#### 10.1.5.2 Overgang fra andre stillinger i statsforvaltningen

For andre embeter og stillinger i statsforvaltningen er det ikke like nærliggende som for de øverste lederne at det kan bli aktuelt å ilegge karantene og saksforbud ved en overgang. Hensynet til forutberegnelighet tilsier derfor at en eventuell karantene og saksforbud som hovedregel skal være forankret i arbeidskontrakten. *Departementet* foreslår at hovedregelen for de øvrige embeter og stillinger i statsforvaltningen skal være at det må tas forbehold, i forbindelse med utnevnelsen eller tilsettingen, om at karantene og saksforbud kan ilegges dersom vedkommende går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet.

Etter *departementets* forslag vil det være et vilkår for å kunne fastsette en karanteneklausul at stillingens karakter gir saklig grunn til det. Avgjørende er om ansvaret og de arbeidsoppgaver som ligger til stillingen, og den tilgang til sensitiv eller strategisk informasjon stillingsinnehaveren vil få, tilsier at en direkte overgang kan gi noen særlige fordeler eller fremstå som en uheldig rolleblanding utad, og dermed svekke tilliten til forvaltningen. Adgangen til å fastsettes klausul om karantene og saksforbud etter loven er ikke ment å være begrenset til visse typer stillinger. I praksis vil det imidlertid være særlig aktuelt for embeter og stillinger med et selvstendig ansvar (ledelsesansvar) på sitt ansvarsområde. Også ved tilsetting av informasjons- eller kommunikasjonssjef og for enkelte kommunikasjonsrådgivere kan det være aktuelt med en klausul om karantene og saksforbud, da disse har mye informasjon om virksomhetens strategi mv.

Å ilegge karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn består av en totrinnsprosess. Arbeidsgiver må, i forbindelse med utnevnelse og tilsetting, fastsette en klausul om at karantene og saksforbud kan ilegges, dersom stillingens karakter gir saklig grunn til det. I forbindelse med en konkret overgang må arbeidsgiver ta stilling til om karantene og saksforbud skal ilegges med hjemmel i loven. Karantene og saksforbud kan ilegges dersom overgangen kan gi virksomheten særlige fordeler på grunn av vedkommendes stilling, ansvar eller arbeidsoppgaver i statsforvaltningen. Alternativt kan karantene og saksforbud ilegges der det er en sammenheng mellom vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver

og den virksomhet vedkommende skal tiltre, som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Det vil særlig kunne være aktuelt å ilegge karantene og saksforbud ved overgang til virksomheter eller bransjer som vedkommende forvaltningsorgan regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller inngår avtaler med.

En ulempe med å bygge på en karanteneklausul i arbeidskontrakten er at vurderingen av behovet skjer på et tidspunkt lenge før en overgang er aktuell. Forholdene kan ha endret seg mye i tiden fra tilsetning til overgangen. Den ansatte kan ha fått nye oppgaver og ansvarsområder, forvaltningsorganet kan ha fått utvidet myndighet, for eksempel som resultat av en omorganisering, og stillingens eller forvaltningsorganets kontaktflate kan ha endret seg. Selv om arbeidsgiver med god grunn lot være å ta inn en klausul om at karantene og saksforbud kan ilegges i arbeidskontrakten ved tilsetningen, trenger ikke det å være dekkende for situasjonen ved overgangen. Som en sikkerhetsventil foreslår derfor *departementet*, slik som også foreslått av *Evalueringsutvalget*, at det i noen tilfeller bør være adgang til å ilegge karantene og saksforbud ved en overgang, selv om det ikke er avtaleforankret. Det oppstilles som vilkår at *tungtveiende hensyn* til tilliten til forvaltningen tilsier det, og at arbeidsgiver ikke med rimelighet kunne tatt hensyn til dette ved utnevnelsen eller tilsetningen. Hensynet til forutberegnelighet for arbeidstakeren, og vedkommendes nye arbeidsgiver, tilsier at dette må være en snever unntaksregel fra hovedregelen om at karantene og saksforbud skal forankres i arbeidskontrakten.

«*Tungtveiende hensyn*» er en rettslig standard. Det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om karantene og saksforbud kan ilegges en embets- eller tjenestemann som ikke har en klausul om dette i sin arbeidskontrakt. Etter *departementets* vurdering bør det være en høyere terskel for å ilegge karantene og saksforbud med hjemmel i sikkerhetsventilen enn for de embets- og tjenestemennene som enten har klausul om dette i sin kontrakt eller kan ilegges slike restriksjoner direkte med hjemmel i loven. Det bør dessuten være høyere terskel for å anvende bestemmelsen jo lavere stillinger det er snakk om, men det kan være aktuelt å benytte bestemmelsen også for lavere stillinger i staten.

Et tenkt eksempel som kan illustrere vurderingen kan være en rådgiver i et tilsyn som har kjennskap til ulike selskapers forretnings- og produksjonshemmeligheter og kundelister mv. Selv om det i slike tilfeller foreligger taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, kan en karantene og saks-

forbud være nødvendig for å opprettholde forvaltningens integritet og unngå mistanke om at den ansatte har blitt rekruttert til en virksomhet på grunn av sin særlige innsikt og kunnskap om slike forhold. En slik overgang vil dermed kunne fanges opp av sikkerhetsventilen dersom det ikke er tatt inn karantene klausul i arbeidsavtalen.

Et annet tenkt tilfelle kan være en fagdirektør i et departement som har inngående kjennskap til politiske prosesser som kan være av interesse for en interesseorganisasjon eller et rådgivningsselskap, eller være av direkte økonomisk interesse for en konkret næringsvirksomhet eller bransje.

En fagdirektør som ikke har karanteneklausul i kontrakten kan ilegges karantene etter denne bestemmelsen dersom arbeidsgiver mener en direkte overgang uten noen begrensninger kan føre til at ny arbeids- eller oppdragsgiver får en urettmessig konkurransefordel eller at overgangen på annet grunnlag kan svekke tilliten til offentlig forvaltning.

I tilknytning til begrunnelsen for hvorfor det er behov for å ha en slik sikkerhetsventil om karantene og saksforbud, må man ta utgangspunkt i hovedbegrunnelsen i lovforslaget; behovet for å opprettholde tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Forvaltningen råder over samfunnets verdier, og er også en stor aktør i markedet gjennom anskaffelse av varer og tjenester som ledd i sin myndighetsutøvelse. Staten er pliktig til å forvalte sine oppgaver og verdier i samsvar med politikken og utøve sine roller til fordel for fellesskapet, men embets- og tjenestemenns måte å opptre på vil også ha betydning for privat sektor. På denne bakgrunn må det stilles strenge krav til offentlige embets- og tjenestemenn, ikke bare i deres tjenesteutøvelse, men også i forhold til den kunnskap de forvalter og kan ta med seg til annen stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller ved etablering av næringsvirksomhet.

Den generelle lojalitetsplikten, taushetspliktsbestemmelsene, habilitetsreglene og plikten til å ikke ta utenforliggende og usaklige hensyn bør i utgangspunktet være tilstrekkelig for å ivareta tilliten til forvaltningen. Når en embets- eller tjenestemann som har vært med i omfattende, offentlige avgjørelsesprosesser går til en stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, kan det likevel oppstå mistanke om stillingen er en belønning for tidligere tjenester eller avgjørelser. Det vil være svært uheldig for tilliten til forvaltningen om slike mistanker skulle oppstå, selv om det ikke er noe faktisk grunnlag for det. Ved at det skapes et tidsmessig og saksmessig skille mellom tidligere og ny stilling ved karantene og saksforbud, kan det

bidra til å ivareta hensynet til forvaltningens tillit til forvaltning utad.

Dersom man illegger karantene og saksforbud med hjemmel i sikkerhetsventilen, innebærer det at man setter hensynet til å opprettholde tilliten til forvaltningen foran hensynet til den enkelte arbeidstakers rett til å skifte arbeid eller å etablere seg som næringsdrivende. I den konkrete vurderingen av om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner må det legges vekt på flere forhold.

Arbeidsgiver bør ha en høy aktpågivenhet når det gjelder å ta inn en klausul om at karantene kan ilegges i de eksisterende arbeidsavtalene. Arbeidsgiveren må kunne dokumentere at det har vært innledet forhandlinger om endringer i arbeidskontrakten med sikte på å ta inn en slik klausul, dersom det er hjemmel for det, jf. lovforslaget § 14 fjerde ledd. Dersom arbeidsgiver ikke lykkes i å få til en avtale om karanteneklausul, klausulen ikke kan pålegges på styringsrettslig grunnlag og arbeidsgiver ikke har andre som kan settes til oppgavene, har arbeidsgiver gjort det som «med rimelighet» kan gjøres for å oppfylle lovens primære valg – å inngå en avtale om karanteneklausul.

I forhold til de embeter og stillinger som besettes etter lovens i ikrafttrede må arbeidsgiver ha stilt krav om at det skal tas inn en karanteneklausul i arbeidskontrakten. Hvis det ikke er gjort i forbindelse med tiltredelsen, eventuelt senere ved endringer i ansvar og arbeidsoppgaver mv., er departementet av den oppfatning at dette er arbeidsgivers risiko og ansvar og at det ikke bør være anledning til å påberope seg sikkerhetsventilen i slike tilfeller.

Departementet har etter nærmere vurdering kommet til at det kan være de samme behovene for en sikkerhetsventil i den øvrige statsforvaltningen som for departementene. Det er derfor vanskelig å begrunne en avgrensning til embeter og stillinger i departementene som foreslått i høringsbrevet. Behovene for en sikkerhetsventil og å forhindre kritikkverdige overganger kan være like aktuelt for andre virksomheter i staten som for departementene. Departementet har derfor kommet til at adgangen til å illegge karantene og saksforbud med hjemmel i sikkerhetsventilen, i de tilfellene hvor det ikke er tatt forbehold om dette ved utnevningen eller tilsettingen, skal gjelde for hele statsforvaltningen.

Karantene kan ilegges i inntil seks måneder, regnet fra fratreden. Saksforbud kan ilegges for en periode på inntil ett år regnet fra fratreden. Karantene og saksforbud i kombinasjon kan ikke overstige ett år. Dette er en videreføring av gjel-

dende rett. Departementet er enig med *Evalueringssutvalget* i at denne perioden gir den nødvendige avstand i forhold til tid og saksområder, uten å bety en for omfattende restriksjon på tjenestemannens yrkesvalg. I denne vurderingen hører også med at arbeidsgiver i oppsigelsestiden kan benytte sin styringsrett til å endre arbeidsoppgaver og begrense informasjonstilgang mv., i forbindelse med at den ansatte går over til ny stilling.

Etter dagens retningslinjer skal arbeidsgiver skriftlig oppheve karanteneklausulen dersom de hensyn som begrunnet klausulen ikke lenger gjør seg gjeldende. *Evalueringssutvalget* foreslo ikke en tilsvarende regel og departementet vil ikke foreslå å pålegge arbeidsgiver en plikt til å oppheve en slik avtaleklausul i loven. For arbeidstakeren kan imidlertid en slik klausul være en ulempe i en søkerprosess, og departementet vil gi en nærmere omtale av denne problemstillingen i veiledning til statlige arbeidsgivere og arbeidstakere.

For allerede inngåtte kontrakter kan det reises spørsmål om illeggelse av karantene og saksforbud med hjemmel i sikkerhetsventilen kan være i strid med forbudet mot at lover gis tilbakevirkende kraft som er nedfelt i Grunnloven § 97. Det samme spørsmålet kan også reises for de departementsråder, assisterende departementsråder, ekspedisjonssjefer og ledere av statlige forvaltningsorganer som i dag ikke har en karanteneklausul i sine arbeidskontrakter.

Etter departementets vurdering er lovforslaget ikke strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Det vises til drøftelsen i kapittel 5.1.2.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 14 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 10.2 Informasjonsplikt

### 10.2.1 Gjeldende rett

Blir det fastsatt vilkår om karantene og saksforbud, skal det etter retningslinjene punkt 2 også fastsettes en plikt for den ansatte til å melde fra til arbeidsgiver om alle tilbud om nye stillinger som arbeidstaker vurderer å akseptere. Tilsvarende meldeplikt gjelder ved tilbud om verv og planer om oppstart av næringsvirksomhet. Meldeplikten gjelder under hele arbeidsforholdet og i klausulperioden etter fratreden. Meldingen må gis før den ansatte har bundet seg overfor en fremtidig arbeidsgiver. Den skal gi alle relevante opplysninger om den nye stillingen eller vervet. Hva som er relevant må ses i lys av det formål vilkåret om karantene og saksforbud skal tjene.

### 10.2.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår en plikt for embets- og tjenestemenn som tar i mot tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen til straks å varsle sin overordnede om dette. *Evalueringsutvalget* foreslår videre at forvaltningsorganet kan kreve at den ansatte og den nye arbeidsgiveren gir nærmere opplysninger om den nye stillingen, særlig om hvilke arbeidsoppgaver som ligger til den. *Evalueringsutvalget* foreslår at en bestemmelse om dette tas inn i tjenestemannsloven.

### 10.2.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* foreslår i høringsbrevet å videreføre gjeldende retningslinjer ved at embets- og tjenestemenn, som tar i mot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, straks skal varsle sin overordnede om dette. Tilsvarende informasjonsplikt skal etter *departementets* forslag gjelde om vedkommende etablerer næringsvirksomhet. Informasjonsplikten gjelder alle overganger som skjer innen 12 måneder etter fratreden fra embete eller stilling.

### 10.2.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* støtter forslaget om at tjenestemannen skal varsle sin overordnede straks vedkommende har fått et jobbtilbud utenfor statsforvaltningen, forutsatt at disse opplysningene skal danne grunnlag for en avgjørelse fra arbeidsgiver innen en nærmere bestemt frist. *Akademikerne* mener det er et urimelig krav å pålegge ny arbeidsgiver en opplysningsplikt om tjenestemannens nye arbeidsoppgaver i den nye stillingen, og at dette vil hemme rekruttering og mobilitet mellom offentlig og privat sektor. *Akademikerne* mener at arbeidsgivers behov for opplysninger om den nye stillingen bør ivaretas av arbeidstakeren selv.

### 10.2.5 Departementets vurderinger og forslag

Informasjon om hva slags stilling, verv eller virksomhet arbeidstaker går til er avgjørende for at arbeidsgiver skal kunne ta standpunkt til om grunnlaget for karantene og saksforbud er til stede. *Departementet* foreslår derfor å videreføre dagens retningslinjer, slik at embets- og tjenestemenn som kan bli ilagt karantene og saksforbud, uten ugrunnet opphold og på eget initiativ, skal varsle arbeidsgiver om overgangen. Informasjonsplikten inntreffer dersom de tar imot tilbud om

stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller utøver næringsvirksomhet innen 12 måneder etter fratreden fra embete eller stilling. Dette gjelder embets- og tjenestemenn som er ilagt klausul om karantene og saksforbud ved utnevning eller tilsetting.

En tilsvarende informasjonsplikt har departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene og øverste leder (direktør) i de øvrige, statlige virksomheter, som kan ilegges karantene og saksforbud direkte med hjemmel i loven.

*Departementet* foreslår videre at det kan ilegges karantene og saksforbud også der det ikke er tatt forbehold ved utnevningen eller tilsettingen, dersom tungtveiende hensyn til tilliten til forvaltningen tilsier det og arbeidsgiver ikke med rimelighet kunne tatt slike forbehold ved utnevning eller tilsetting. Denne sikkerhetsventilen er nedfelt i lovens § 14 fjerde ledd, se nærmere punkt 10.1.5.2.

For at arbeidsgiver skal kunne benytte denne hjemmelen, må arbeidsgiver få informasjon om ny stilling m.v. også fra andre embets- og tjenestemenn enn de som er nevnt ovenfor. *Departementet* foreslår derfor en utvidelse av informasjonsplikten i forhold til gjeldende retningslinjer, se lovforslaget § 15 andre ledd. Det foreslås at arbeidsgiver skal kunne pålegge embets- og tjenestemenn informasjonsplikt dersom vedkommendes ansvarsområder eller arbeidsoppgaver kan gi grunnlag for å illegge karantene og saksforbud etter sikkerhetsventilen. Informasjonsplikten for embets- og tjenestemannen etter denne bestemmelsen inntreffer etter pålegg fra arbeidsgiver. *Departementet* mener det bør overlates til den enkelte virksomhet å avgjøre hvem som skal kunne pålegge informasjonsplikt i egenskap av å være arbeidsgiver etter denne bestemmelsen, om det for eksempel skal være embets- eller tjenestemannens nærmeste leder eller administrasjonsavdelingen. Videre skal det etter *departementets* forslag ikke være noe formkrav knyttet til et pålegg om å gi informasjon etter bestemmelsen. Det vil for eksempel være tilstrekkelig dersom den som utøver arbeidsgiverfunksjonen sender en e-post til vedkommende embets- og tjenestemann og ber om at nødvendig informasjon gis.

Hvorvidt arbeidsgiver kan pålegge en slik informasjonsplikt avhenger av embets- og tjenestemannens ansvar og arbeidsoppgaver i den statlige virksomheten. Momenter i vurderingen er om vedkommende har tilgang til strategisk informasjon og politikkutforming, og om vedkommende har ledelsesansvar eller besitter en nøkkel-

funksjon i virksomheten. Andre momenter er om forvaltningsorganet står i et bestemt forhold til andre virksomheter, for eksempel som tilsynsobjekt eller forhandlingsmotpart.

Arbeidsgiver kan kreve at embets- og tjenestemannen gir opplysninger om den nye stillingen og særlig om det ansvar og de arbeidsoppgaver som ligger til stillingen. Det kan videre kreves opplysninger om virksomheten har hatt oppdrag for statlige forvaltningsorganer, hvilke produkter og tjenester de leverer og om de er inne i konkrete forhandlinger med statlige virksomheter. For at arbeidsgiver så raskt som mulig skal kunne ta standpunkt til om vilkårene for karantene og saksforbud er til stede, bør informasjonen fra vedkommende fylle visse minimumskrav. *Departementet* vil utarbeide en standard mal for informasjonsskjema ved slike overganger, for å sikre utfyllende informasjon, enhetlig informasjonspraksis og dermed også bidra til raskere og mer effektiv saksbehandling.

Informasjonsplikten gjelder under hele tilsetningsforholdet og for alle overganger innen 12 måneder etter etter fratreden. Det vil blant annet innebære at dersom vedkommende søker en ny stilling mens han eller hun er i karantene, vil det være informasjonsplikt også for denne stillingen.

I motsetning til *Evalueringsutvalget*, vil ikke *departementet* foreslå å pålegge opplysningsplikt for den ansattes nye arbeidsgiver. Etter at karantenereguleringen trådte i kraft i 2005 har det ikke vært spesielle problemer med å få informasjon om den nye stillingen, arbeidsoppgaver og ansvar fra den nye arbeidsgiveren. Arbeidstakeren vil etter forslaget få en lovfestet informasjonsplikt om det nye arbeidsforholdet, men *departementet* ønsker ikke å pålegge den nye arbeidsgiveren en slik informasjonsplikt med hjemmel i lov.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 15 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 10.3 Godtgjørelse ved ilagt karantene

### 10.3.1 Gjeldende rett

Dersom tiltredelse i ny stilling må utsettes på grunn av karantene, skal arbeidstakeren motta en godtgjørelse i karanteneperioden tilsvarende nettolønn ved fratreden pluss feriepenger, jf. retningslinjene punkt 5. Med nettolønn menes lønn fratrasket pensjonsinnskudd. Arbeidsgiver dekker pensjonskostnadene i karanteneperioden, tilsvarende ordinært medlemskap i Statens pensjonskasse. Arbeidstakeren er i tillegg omfattet av gruppelebensforsikring i Statens pensjonskasse i

karanteneperioden. Karantenetiden inngår også i beregningen av fremtidig pensjon fra Statens pensjonskasse jf. lov om Statens pensjonskasse § 20 første ledd bokstav h).

Godtgjørelsen er en kompensasjon for inntektstapet arbeidstakeren påføres som følge av at tiltredelse i ny stilling må utsettes på grunn av karantene. Retten til godtgjørelse gjelder bare der den ansatte har fått et bindende tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen og det ikke blir gitt fritak for karantene etter retningslinjene punkt 3. Andre inntekter i perioden vil komme til fradrag i godtgjørelsen.

### 10.3.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* foreslår en rett til kompensasjon for statsansatte som må vente med å tiltre en stilling på grunn av karantene, og som dermed lider et inntektstap. Utvalget foreslår at kompensasjonen som utgangspunkt bør svare til lønnen i den stillingen som fratres, eventuelt lønnen i den nye stillingen dersom den er lavere. *Evalueringsutvalget* foreslår videre at det bør være adgang til å gjøre fradrag i kompensasjonen for annen inntekt som vedkommende har eller kunne ventes å få i perioden. *Evalueringsutvalget* foreslår også en adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om kompensasjon der en slik kompensasjon kan fremstå som åpenbart urimelig. Eksempler på overganger som kan falle inn under unntaket er overgang til en virksomhet som den ansatte forhandlet med eller foretok innkjøp fra i sin stilling i statsforvaltningen. Her kan overgangen etter utvalgets syn i enkelte tilfeller ha karakter av et «sidebytte», og kompensasjon kan bli oppfattet som en belønning for å la være å utsette forvaltningsorganet for et påtakelig tap av allmenn tillit. *Evalueringsutvalget* foreslår at en bestemmelse om dette tas inn i tjenestemannsloven.

### 10.3.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* foreslår i høringsbrevet å videreføre reglene om at en embets- eller tjenestemann som ikke kan tiltre en ny stilling utenfor statsforvaltningen på grunn av karantene skal motta en godtgjørelse som kompensasjon for inntektsbortfallet. Godtgjørelsen skal tilsvare lønnen i embetet eller stillingen vedkommende fratrådte, med tillegg av feriepenger. *Departementet* følger ikke opp *Evalueringsutvalgets* forslag om å innføre en adgang til å gjøre unntak fra reglene om godtgjørelse ved overgang til visse stillinger. *Departementet* begrunner dette med at det vil være å gå for

langt, og at overganger mellom offentlig og privat sektor i alminnelighet betraktes som gunstig.

#### 10.3.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* støtter *Evalueringsutvalgets* forslag om at embets- og tjenestemenn som blir hindret i å tiltre en ny stilling utenfor statsforvaltningen som følge av karantene skal kompenseres. *Akademikerne* deler ikke utvalgets syn om at kompensasjon skal tilsvare lønnen i den nye stillingen dersom denne er lavere enn lønnen i stillingen i statsforvaltningen, eller at det skal gjøres fradrag for eventuell annen inntekt i perioden. *Akademikerne* mener det er rimelig at staten, uavhengig av tjenestemannens fremtidige lønn, kompenserer for den ulempen karantenen påfører tjenestemannen gjennom å opprettholde lønnen fra den tidligere stillingen. *Akademikerne* mener forslaget om adgangen til å gjøre unntak fra retten til kompensasjon fremstår som svært urimelig.

*Akademikerne* er som *departementet* negative til å etablere en adgang til å gjøre unntak fra regelen om godtgjøring under karantenen.

#### 10.3.5 Departementets vurderinger og forslag

En embets- eller tjenestemann som ikke kan tiltre ny stilling utenfor statsforvaltningen på grunn av at vedkommende er blitt ilagt en karantene, vil stå uten inntekt fra den nye stillingen i karantenetiden. Som kompensasjon for inntektsbortfallet foreslår *departementet* at vedkommende skal ha krav på en godtgjørelse. Godtgjørelsen skal tilsvare lønnen i det embete eller den stilling vedkommende fratrådte, med tillegg av feriepenger.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag embets- eller tjenestemannen mottar eller opptjener i karantenetiden går til fradrag i godtgjørelsen. Det skal bare gjøres fradrag for inntekter som er relatert til yrkesutøvelse, eksempelvis kommer inntekter vedkommende har mottatt som honorar for styreverv i borettslaget eller leieinntekter fra en sokkelleilighet, ikke til fradrag.

I tillegg godskrives karanteneperioden som pensjonsgivende tjenestetid i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse § 20 første ledd bokstav h. Embets- og tjenestemannen er også omfattet av gruppelivsordningen som følger av hovedtariffavtalen i staten i karanteneperioden. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 16 og merknaden til denne bestemmelsen.

### 10.4 Saksbehandlingsregler

#### 10.4.1 Gjeldende rett

Arbeidsgiver skal avgjøre søknad om fritak fra karantene og saksforbud innen en uke fra det tidspunkt arbeidstakeren har gitt nødvendige opplysninger om det nye arbeidsforholdet, jf. retningslinjene punkt 4. Arbeidstaker kan gi en uttalelse i saken innen en 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 eller fullmektig. Arbeidsgiver må da foreta en ny vurdering av saken innen en uke etter at uttalelsen fra arbeidstaker foreligger.

Det fremgår av kommentarene til retningslinjene at arbeidsgivers beslutning om å innvilge eller avslå søknad om fritak fra karantene og saksforbud ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Siden både karantene og saksforbud er inn-gripende virkemidler, har arbeidstaker anledning til å uttale seg etter at beslutningen er tatt og be om en ny vurdering av saken fra arbeidsgiver.

#### 10.4.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* drøfter i sin innstilling muligheten for at overprøving av beslutninger om karantene og saksforbud kunne legges til daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, som har det alminnelige ansvaret for regelverket som gjelder for statens ansatte. Dersom avgjørelsen er truffet av et annet departement, mener *Evalueringsutvalget* den beste løsningen er at Kongen i statsråd foretar den endelige overprøvingen etter foredrag av daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Bestemmelsen i lovutkastet slår fast at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for departementets avgjørelser, og sier videre at Kongen kan gi forskrift om ny vurdering av avgjørelser i stedet for reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI.

#### 10.4.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* legger i høringsbrevet til grunn at forvaltningsloven skal gjelde så langt den passer for avgjørelser om karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn, ved embets- og tjenestemanns overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller ved etablering av næringsvirksomhet. Nærmere saksbehandlingsregler for henholdsvis overtredelsesgebyr og konvensjonalbot blir foreslått fastsatt i forskrift. *Departementet*

legger videre til grunn at en avgjørelse om å ilegge karantene og saksforbud med hjemmel i loven vil være et enkeltvedtak, og at forvaltningsloven i utgangspunktet skal gjelde fullt ut. Dersom forvaltningsloven skal gjelde fullt ut, må det i tilfelle settes strengere tidsfrister for klagebehandlingen. For embets- og tjenestemenn som har forbehold i sine kontrakter er det et spørsmål om arbeidsgivers beslutning om å ilegge karantene og saksforbud skal regnes som utøvelse av offentlig myndighet eller en beslutning som følger av et arbeidsrettslig kontraktsforhold. *Departementet* legger uansett til grunn at man i store trekk skal følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler også for denne gruppen.

#### 10.4.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* støtter *Evalueringsutvalgets* forslag om at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal gjelde for departementets avgjørelser om karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn. Siden disse avgjørelsene fattes av fagdepartement, bør det etter *Akademikernes* syn være adgang til å påklage vedtaket til *Karanteneutvalget*, som blant annet vil kunne sikre at vedtaket samsvarer med øvrige forvaltningsorganers praksis.

#### 10.4.5 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* foreslår at tilsettingsmyndigheten gis en frist på to uker til å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt embets- eller tjenestemannen har gitt alle nødvendige opplysninger om den nye stillingen, slik at tilsettingsmyndigheten har tilstrekkelig grunnlag til å vurdere saken. Dette er en kortere frist enn hva som følger av forvaltningslovens regler, og er begrunnet i hensynet til at embets- og tjenestemannen har behov for en rask avgjørelse av saken. Fristen på to uker innebærer en utvidelse av fristen i forhold til gjeldende rett. Utvidelsen er begrunnet i hensynet til at arbeidsgiver skal gis en rimelig tid til å behandle saken. Fristen på to uker er også i samsvar med *Karantenenemndas* frist for å fatte vedtak om karantene og saksforbud for politikere, og innebærer dermed en likebehandling mellom de ulike overgangene.

Departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjefer er embetsmenn, utnevnt av Kongen i statsråd. Selv om innstillinger om embetsutnevning krever behandling av Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 28, regnes ikke embetsmenns avskjed etter søknad blant disse.

Fullmakt til å innvilge søknad om avskjed er derfor delegert til fagdepartementene. Embetsmenn må ha informert om den forestående overgangen til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen før departementet kan ta standpunkt til spørsmålet om karantene og saksforbud. Avgjørelsesmyndigheten i slike saker ligger hos statsråden, men vil etter lovforslaget kunne delegeres. Har departementsråden informert om en slik overgang, må imidlertid statsråden selv treffe avgjørelse i saken. Gjelder overgangen assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller annen embets- eller tjenestemann bør avgjørelsesmyndigheten delegeres til lavere nivå. Dersom vedkommende ber om ny vurdering av et vedtak om karantene og saksforbud, bør avgjørelsen i saken legges et nivå høyere enn ved første gangs avgjørelse. Har departementsråden truffet avgjørelsen, bør avgjørelse etter ny vurdering derfor treffes av statsråden.

I statlige forvaltningsorganer ligger vedtaksmyndigheten i tjenestemannssaker etter virksomhetens personalreglement til et tilsettingsråd eller styre. Alle virksomhetene i staten skal ha et personalreglement, jf. tjenestemannsloven § 23. For departementene er det fastsatt eget reglement ved kongelig resolusjon av 25. september 1998. Reglementet gjelder for alle departementene med unntak av Utenriksdepartementet, som har eget reglement. Det kan diskuteres om vedtak om karantene og saksforbud skal regnes som tjenestemannssak, men etter *departementets* oppfatning berører disse avgjørelsene mange av de spørsmål som reises i forbindelse med tilsettingsaker, men også i noen grad saker om tjenestemannsrettslige reaksjoner. Det er derfor mye som taler for å legge vedtaksmyndigheten i disse sakene til tilsettingsråd og styre, med saksforberedelse til den del av administrasjonen som til vanlig forbereder tjenestemannssaker. Nærmere bestemmelser om myndighet og saksbehandling gis ved forskrift.

*Departementet* foreslår å ikke videreføre en uttrykkelig bestemmelse om at arbeidstaker kan kreve møte med arbeidsgiver og at arbeidstaker også kan ha med seg en tillitsvalgt eller annen rådgiver eller fullmektig i møtet. Forvaltningsloven gjelder for vedtak som fattes med hjemmel i denne loven. I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken, jf. forvaltningsloven § 11d). Videre har en part rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehand-

lingen etter forvaltningsloven § 12. Som fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av. *Departementet* mener derfor at retten til møte med arbeidsgiver om saken og retten til å la seg

bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver er ivarettatt, og at det ikke er behov for særskilte bestemmelser om dette.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 17 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 11 Forholdet til forvaltningsloven

### 11.1 Gjeldende rett

Etter dagens retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere er *Karanteneutvalgets* avgjørelser ikke blitt regnet som enkeltvedtak. Politikerer har en frist på fire dager til å uttale seg om *Karanteneutvalgets* vedtak, jf. retningslinjene punkt 7. *Karanteneutvalget* må etter uttalelsen fra politikeren foreta en ny vurdering av saken innen fem dager.

Avgjørelse om karantene og saksforbud for tidligere politikere som går til departementsstilling er heller ikke regnet som et enkeltvedtak. Det er det enkelte departement som er ansvarlig for å forvalte disse retningslinjene, og det er statsråden i det enkelte departement som tar beslutning. Det skal foreligge en skriftlig og begrunnet beslutning.

Når det gjelder embets- og tjenestemenn fremgår det av kommentarene til retningslinjene for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen, at arbeidsgivers beslutning om å innvilge eller avslå søknad om fritak fra karantene og saksforbud ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Siden både karantene og saksforbud er inngripende virkemidler, har arbeidstaker anledning til å uttale seg innen en uke etter at beslutningen er tatt og be om en ny vurdering av saken fra arbeidsgiver. Arbeidsgiver må foreta en ny vurdering av saken innen en uke etter at uttalelsen fra arbeidstaker foreligger.

### 11.2 Evalueringsutvalgets forslag

Etter gjeldende retningslinjer for informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere har det vært forutsatt at *Karanteneutvalgets* avgjørelser ikke er å regne som enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak ikke gjelder. *Evalueringsutvalget* mener dette standpunktet kan være diskutabelt, særlig hvis det gjelder avgjørelser etter at politikeren har fratrådt, og enda mer hvis avgjørelsen treffes etter at politikeren har tiltrådt en stilling utenfor statsforvaltningen. Den praksis som *Karanteneutvalget* følger synes imidlertid i store trekk å oppfylle de krav til saksbe-

handlingen som forvaltningsloven setter for enkeltvedtak, med unntak for klageretten og retten for en part til å uttale seg om nye opplysninger.

*Evalueringsutvalget* er enig i at det ikke bør være noen klagerett til overordnet instans over det uavhengige organets avgjørelse, men at politikeren som nå bør ha rett til å kreve at dette organet foretar en ny vurdering. Gjeldende retningslinjer gir politikeren en frist på fire dager til å kreve ny vurdering, og deretter har *Karanteneutvalget* en frist på fem dager til å vurdere saken på nytt. 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 stilles spørsmål om bare virkedager teller med. *Evalueringsutvalget* foreslår på den bakgrunn at begge fristene settes til en uke.

Når det gjelder embets- og tjenestemenn drøfter *Evalueringsutvalget* i sin innstilling, muligheten for at overprøving av beslutninger om karantene og saksforbud kunne legges til det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, som har det alminnelige ansvaret for regelverket som gjelder for statens ansatte. Dersom avgjørelsen er truffet av et annet departement, mener *Evalueringsutvalget* den beste løsningen er at Kongen i statsråd foretar den endelige overprøvingen etter forberedelse av det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Den aktuelle bestemmelsen i lovutkastet slår imidlertid fast at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for departementets avgjørelser, og sier videre at Kongen kan gi forskrift om ny vurdering av avgjørelser i stedet for reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI.

### 11.3 Departementets høringsforslag

I høringsbrevet viser *departementet* til at forholdet til forvaltningsloven må avklares, når *departementet* nå foreslår å lovfeste reglene om karantene og saksforbud.

Det vil være forskjellig grunnlag for karantene og saksforbud for hver av gruppene, og delvis også innenfor hver gruppe. Avgjørelser om karan-

tene og saksforbud vil i noen tilfeller regnes som vedtak etter forvaltningsloven, mens andre avgjørelser bygger på et arbeidsrettslig kontraktsforhold. Spørsmål om hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde, og om avgjørelsene skal være gjenstand for klage og omgjøring, står sentralt.

Politikere som går over til stilling mv. utenfor statsforvaltningen vil etter lovutkastet kunne ilegges karantene og saksforbud direkte med hjemmel i lov, uten at en slik forutsetning er tatt inn som et avtalevilkår i utnevningsvedtak eller tilsettingsbrev. Det er *Karanteneutvalget* som treffer avgjørelse om karantene og saksforbud for denne gruppen.

I høringsnotatet blir det reist spørsmål om *Karanteneutvalget* treffer vedtak i forvaltningslovens forstand. En avgjørelse om karantene er en vesentlig rådighetsbegrensning, og *departementet* antar at kravet til «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer.» er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a). Avgjørelsen vil være et enkeltvedtak, i og med at det får virkning for bestemte personer. Tilsvarende betraktninger må kunne legges til grunn for avgjørelser om saksforbud og overtredelsesgebyr. Utgangspunktet vil etter dette være at forvaltningslovens regler vil gjelde fullt ut.

Videre stilles det spørsmål om det skal gjøres unntak for deler av forvaltningslovens saksbehandlingsregler for vedtak truffet av *Karanteneutvalget*. Etter dagens ordning har politikeranledningen til å uttale seg om *Karanteneutvalgets* avgjørelse og kan da be om en ny vurdering. Behandlingsmåten avviker fra forvaltningslovens klageregler i og med at avgjørelsen treffes av samme forvaltningsorgan og ikke av nærmeste overordnede myndighet, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Dersom man skulle velge å følge forvaltningslovens klageregler i disse sakene måtte klagen avgjøres enten av et departement eller av Kongen i statsråd. Beslutningen vil dermed bli fattet av en statsråd eller av regjeringen på et saksområde der det har vært en forutsetning at avgjørelsene skulle treffes av et uavhengig organ. *Karanteneutvalgets* avgjørelser er utpreget skjønnsmessige og en ankeavgjørelse i forvaltningen vil kunne hevdes å være politisk motivert. Av denne grunn antar *departementet* at avgjørelser av *Karanteneutvalget* ikke bør kunne påklages etter forvaltningslovens regler, men undergis ny og endelig behandling i *Karanteneutvalget*. *Departementet* foreslår å videreføre dagens ordning der politikeranledningen kan be om ny vurdering innen fem virkedager. Det skal fortsatt være politikeranledningen selv som kan be

om ny vurdering, ikke fagdepartementet eller den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

Saksbehandlingsreglene i forbindelse med annen gangs behandling i *Karanteneutvalget* bør imidlertid legges så tett opp til forvaltningslovens klageregler som praktisk mulig. Etter lovutkastet skal forvaltningsloven gjelde så langt det passer og med mulighet til å gi egne saksbehandlingsregler ved forskrift om nødvendig.

Når det gjelder de alminnelige saksbehandlingsreglene for utvalget, legger *departementet* til grunn at habilitetsreglene og de alminnelige saksbehandlingsreglene gjelder, og at de særskilte saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak følges så langt det passer.

Politikere som går over til bestemte embeter eller stillinger i departementet vil etter forslaget få en automatisk karantene med hjemmel i lov, men med en mulighet for fritak etter beslutning av Kongen eller den han gir myndighet. Når tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet illegge politikeranledningen en karantene på inntil tre måneder ved overgang til andre embeter og stillinger. Her vil man eventuelt illegge karantene etter en skjønnsmessig vurdering, i motsetning til den automatiske karantene ved overgang til embete som departementsråd mv. Beslutning om at vedkommende, ved overgang til andre embeter eller stillinger i departementet ikke skal ha bestemte oppgaver eller komme i et rådgivningsforhold til politikerne, kan treffes av departementet etter en skjønnsmessig vurdering. Politikeranledningen skal stå til rådighet for departementet og utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid pålegger vedkommende.

Karantene som følge av overgang til embete som departementsråd mv. vil ikke være et vedtak, men vedkommende må orienteres om reglene av departementets administrasjon.

En politiker som går til andre embeter eller stillinger i departementet vil, på tidspunktet for et vedtak om karantene og saksforbud, være omfattet av tjenestemannslovens regler. Beslutning om karantene, jf. lovutkastet § 11 andre ledd, vil etter sin art være vedtak i tjenestemannssak, men faller utenfor definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 andre ledd. Departementet legger derfor til grunn at vedtaket ikke skal følge de spesielle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV–VI. Vedtak om karantene skal følge forvaltningslovens habilitetsregler og alminnelige saksbehandlingsregler. De særskilte saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak bør følges så langt det er praktisk mulig.

En beslutning om at politikeranledningen i en nærmere avgrenset periode ikke skal ha oppgaver som

kommer i et direkte rådgivningsforhold til departementets politiske ledelse vil som utgangspunkt falle innenfor arbeidsgivers alminnelige styringsrett. Beslutningen kan antakelig ikke defineres som utøvelse av forvaltningsmyndighet og vil dermed ikke være et vedtak i forvaltningslovens forstand, jf. utkastet § 11 første ledd. Beslutninger på styringsrettslig grunnlag må for øvrig følge alminnelige saklighetsregler og god forvaltningsskikk.

Embets- og tjenestemenn som går til stilling utenfor statsforvaltningen. Denne gruppen deler seg i tre i forhold til lovutkastet. Det gjelder for det første de øverste lederne i departementet og ledere (direktør) av statlige forvaltningsorganer. Videre gjelder det de embets- og tjenestemenn i departementet som, når tungtveiende hensyn til tilliten til offentlig forvaltning gjør det nødvendig, kan ilegges karantene og saksforbud direkte med hjemmel i lov, det vil si uten at det er tatt forbehold i arbeidskontrakten.

For det tredje gjelder det de embets- og tjenestemenn hvor vilkår om at karantene og saksforbud kan ilegges er tatt inn som et vilkår i arbeidskontrakten.

Et vedtak om å ilegge karantene og saksforbud direkte med hjemmel i lov vil være et enkeltvedtak, jf. drøftelsen ovenfor. Utgangspunktet må derfor være at forvaltningsloven gjelder fullt ut. Etter dagens regler skal spørsmål om karantene og saksforbud avgjøres raskt og det må fortsatt være siktemålet. Dersom forvaltningsloven skal gjelde fullt ut, må det settes langt strengere tidsfrister for klagebehandlingen.

For de embets- og tjenestemenn som har forbehold i sine arbeidskontrakter er det et spørsmål om den tidligere arbeidsgivers beslutning om karantene og saksforbud mv. skal regnes som utøvelse av offentlig myndighet eller en beslutning som følger av et arbeidsrettslig kontraktsforhold. Selv om konklusjonen skulle bli at beslutningene vedrørende denne gruppen ikke er vedtak i forvaltningslovens forstand, legger *departementet* til grunn at man i store trekk følger forvaltningslovens saksbehandlingsregler også for denne gruppen.

## 11.4 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* støtter *Evalueringsutvalgets* forslag om at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal gjelde for departementenes avgjørelser. Videre uttaler de at det bør være adgang til å påklage avgjørelser som fattes av fagdepartementet til *Karanteneutvalget*. Når det gjelder *departementets* høringsforslag, støtter *Akademikerne* utvidelse

av politikerens frist til fem virkedager for å uttale seg etter at denne har fått utvalgets avgjørelse. Videre støtter de at *Karanteneutvalgets* frist til å vurdere saken på nytt presiseres til fem virkedager.

*Karanteneutvalget* tilrår ikke generell klagemulighet for utvalgets avgjørelser, men støtter at ordningen med en ny vurdering videreføres. *Karanteneutvalget* oppfordrer departementet til å utrede spørsmålet om en begrenset klagemulighet for avgjørelser om konvensjonalbot.

*Justis- og beredskapsdepartementet* har i sin høringsuttalelse gitt tilbakemelding om at utgangspunktet bør være at forvaltningsloven gjelder med de unntakene loven selv stiller opp. *Justis- og beredskapsdepartementet* skriver:

*«Ut fra utkastet er det bare klagereglene som ikke skal gjelde i saker for Karanteneutvalget, og dette kan sies tydelig i loven her, sammen med reglene som gir anledning til å be om en ny vurdering fra Karanteneutvalget. Dersom det er andre regler i forvaltningsloven det er aktuelt å fravike i noen sammenheng, bør dette fastsettes i loven og ikke i forskrift.»*

## 11.5 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* legger til grunn at forvaltningsloven gjelder med de særskilte bestemmelser som gis i loven. I tråd med *Justis- og beredskapsdepartementets* høringsuttalelse vil de særskilte bestemmelsene som fraviker forvaltningsloven, fremgå av loven. Den overordnede målsettingen for saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, samtidig som hensynet til forutberegnelighet, rettsikkerhet og kvalitet ivaretas.

Lovforslaget omhandler politikere, embetsmenn og tjenestemenn i forskjellige overgangssituasjoner. De særskilte saksbehandlingsreglene for hver av gruppene er omtalt i kapitlene 8, 9 og 10.

Å bli ilagt karantene og saksforbud må regnes som svært inngripende for den enkelte arbeidstakers frihet til å søke og tiltre stilling, og dermed få anledning til å utføre oppgaver som vedkommende er kvalifisert for. Dette er beslutninger som enten treffes mens vedkommende fremdeles er i et arbeidsforhold, eller etter at vedkommende har fratrådt.

*Departementet* legger til grunn at alle vedtak om karantene og saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen må regnes som

enkeltvedtak etter sitt innhold, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) og b), og at de ordinære saksbehandlingsregler for enkeltvedtak etter forvaltningsloven som utgangspunkt må gjelde for disse avgjørelsene. Når det gjelder tjenestemannssaker regnes ikke karantene og saksforbud som enkeltvedtak i den uttømmende oppregningen i forvaltningslovens § 2 andre ledd. At karantene og saksforbud ikke regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 andre ledd, kan neppe være avgjørende for hvilke saksbehandlingsregler som skal komme til anvendelse og hvilke plikter og rettigheter som påligger henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker ved disse avgjørelsene. Karantene og saksforbud var ikke aktuelle problemstillinger da forvaltningsloven § 2 andre ledd ble utformet, og mye kan tale for at man i dag ville ha tatt disse med blant vedtaksformene i opplistingen i § 2 andre ledd. *Departementet* tar derfor som utgangspunkt at alle vedtak om karantene og saksforbud, eller andre begrensninger som kan ilegges i medhold av lovforslaget, må regnes som enkeltvedtak etter sitt innhold, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) og b), og at de ordinære saksbehandlingsregler for enkeltvedtak som utgangspunkt må gjelde for disse avgjørelsene, jf. forvaltningsloven kapitlene IV-VI.

Etter *departementets* oppfatning er det visse, særlige forhold som tilsier at det er nødvendig å gjøre enkelte unntak fra de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Etter dagens ordning har politikeren anledning til å uttale seg om *Karanteneutvalgets* avgjørelse og kan da be om en ny vurdering. Embets- og tjenestemenn kan også be departementet om ny vurdering når det gjelder spørsmål om fritak fra karantene. Behandlingsmåten avviker fra forvaltningslovens klageregler i og med at avgjørelsen treffes av samme forvaltningsorgan og ikke av nærmest overordnede myndighet, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Når det gjelder *Karanteneutvalgets* vedtak legger *departementet*, i tråd med *Evalueringsutvalget* og *departementets* høringsforslag, til grunn at det ikke bør være noen klagerett til overordnet instans, men at politikeren som nå bør ha rett til å kreve at dette organet foretar en ny vurdering. Dersom man skulle velge å følge forvaltningslovens klageregler i disse sakene måtte klagen avgjøres enten av et departement eller av Kongen i statsråd. Beslutningen vil dermed bli fattet av en statsråd eller av regjeringen på et saksområde der det har vært en forutsetning at avgjørelsene skulle treffes av et uavhengig organ. *Karanteneutvalgets* avgjørelser er utpreget skjønnsmessige og

en ankeavgjørelse i forvaltningen vil kunne hevdes å være politisk motivert. Etter *departementets* oppfatning har *Karanteneutvalget* tillit både i politiske kretser, i media og i allmennheten, deres avgjørelser blir respektert og sjelden kritisert. En ordning med ny vurdering er dermed etter *departementets* syn tilstrekkelig for å ivareta rettssikkerheten til politikeren.

Når det gjelder politikere som går over til departementsstillinger, samt embets- og tjenestemenn tilsatt i departementene, ville en klage til overordnet instans også innebære at saken skulle behandles av Kongen i statsråd. *Departementet* mener at det ikke er hensiktsmessig at Kongen i statsråd behandler slike typer saker. Både sakenes art og det potensielle omfanget av disse kan tilsi at behandling i statsråd er uhensiktsmessig. Embets- og tjenestemenns behov for rask avklaring trekker i samme retning. Av hensyn til at det i størst mulig grad bør være like saksbehandlingsregler for overgangene til politikere, embetsmenn og tjenestemenn, foreslår *departementet* at ordningen med ny vurdering også gjelder i saker for politikere som går over til departementsstillinger samt for embets- og tjenestemenn som går over til stilling mv. utenfor statsforvaltningen.

*Departementet* foreslår derfor å videreføre dagens ordning, der den vedtaket retter seg mot kan be om ny vurdering. Vedkommende vil ha en legitim interesse i at spørsmål om karantene og saksforbud får rask avklaring. Fristen settes derfor til fem dager. Det skal fortsatt være den vedtaket retter seg mot som selv kan be om ny vurdering, ikke departementet eller den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

De samme betraktninger vil gjelde for spørsmålet om reaksjoner etter loven, og *departementet* foreslår å la ordningen med ny vurdering gjelde også for disse sakene. Se for øvrig kapittel 12 om dette. *Departementet* vurderer at hensynet til mobilitet og rask avklaring ikke vil gjelde like sterkt for spørsmålet om reaksjoner og foreslår at fristen for å be om ny vurdering av ilagte reaksjoner settes til tre uker.

*Departementet* foreslår at parten må ha benyttet sin adgang til å be om ny vurdering av vedtaket, og fått en ny vurdering, før det kan reises søksmål. Begrunnelsen er at der det er grunnlag for å endre det opprinnelige vedtaket, vil det være tids- og ressursbesparende for partene og for domstolsapparatet at forvaltningen selv får anledning til å foreta endringen. Når parten er gitt en rett til å kreve ny vurdering og parten er klar over retten, er det følgelig rimelig å vente at retten vil bli brukt dersom parten er uenig i vedtaket.

## 12 Reaksjoner ved brudd på regelverket

### 12.1 Gjeldende rett

Hvis en politiker bryter informasjonsplikten eller opptrer i strid med ilagt karantene og saksforbud, kan *Karanteneutvalget* kreve at vedkommende betaler en konvensjonalbot, jf. retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere punkt 6. Med brudd på informasjonsplikten menes at politikeren unnlater å informere om stilling, verv eller oppstart av næringsvirksomhet som er av en slik karakter at karantene og saksforbud ville blitt ilagt.

En konvensjonalbot er en på forhånd fastsatt bot tilsvarende inntil seks måneders lønn, som betales til staten. Utgangspunktet er lønnen i vervet som politiker. *Karanteneutvalget* fastsetter botens størrelse i det enkelte tilfelle, og skal påse at konvensjonalboten står i et rimelig forhold til politikeren brudd på retningslinjene.

I kommentarene til retningslinjene står det også at *Karanteneutvalget* kan kreve at eventuell godtgjørelse som utbetales som kompensasjon for karantene, ved brudd på forpliktelsene, opphører umiddelbart. Videre står det at den godtgjørelse som eventuelt er utbetalt kan kreves tilbakebetalt. Det står også i kommentarene at *Karanteneutvalget* kan kreve at det ulovlige forholdet opphører umiddelbart.

*Karanteneutvalget* kan, på vegne av staten, kreve erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler, hvis tapet er større enn konvensjonalboten.

Etter gjeldende retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen, som gjelder for embets- og tjenestemenn, punkt 6, skal det i arbeidskontrakten avtales en konvensjonalbot dersom arbeidstakeren opptrer i strid med karantene og saksforbud, 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. Arbeidsgiver skal påse at konvensjonalbotens størrelse står i et rimelig forhold til arbeidstakers brudd på kontraktsforpliktelsene.

Arbeidsgiveren kan også kreve sitt økonomiske tap erstattet, hvis tapet er større enn kon-

vensjonalboten. Eventuell godtgjørelse som utbetales som kompensasjon for karantene vil, ved brudd på forpliktelsene, opphøre umiddelbart, og den godtgjørelse som er utbetalt kan kreves tilbakebetalt. I kommentarene til retningslinjene står det at arbeidsgiver i tillegg kan kreve at det ulovlige forholdet opphører umiddelbart.

### 12.2 Evalueringsutvalgets forslag

*Evalueringsutvalget* finner det klart at overtredelse av sentrale plikter etter karanteneregelverket må kunne møtes med reaksjoner. Formålet med slike reaksjoner bør være å sikre etterlevelse i det enkelte tilfellet og hindre at vedkommende har fordel av overtredelsen.

*Evalueringsutvalget* foreslår at det bør fastslås uttrykkelig at det kan kreves at overtrederen retter opp det ulovlige forholdet ved å fratre stillingen eller vervet, eller at igangsatt virksomhet eller arbeidsoppgaver som er i strid med pålagt karantene og saksforbud opphører. En slik retting bør kunne gjennomtvinges med bruk av tvangsmulkt, 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 andre foreslår *Evalueringsutvalget* at den lønn, inntekt eller annet vederlag som vedkommende har fått ved å overtre karanteneregelverket, uten videre tilfaller staten, om ikke annet blir fastsatt. Dersom det er vanskelig å bringe dette beløpet på det rene, bør henholdsvis *Karanteneutvalget* eller fagdepartementet kunne kreve vedkommende for et beløp som svarer til høyest seks måneders lønn i den tidligere stillingen.

*Evalueringsutvalget* anser en slik ordning som mer hensiktsmessig enn de gjeldende bestemmelser om konvensjonalbot, som ikke er til hinder for at en overtredet i enkelte tilfelle kan sitte igjen med en klar fordel av overtredelsen, og som kan sies å ha et unødig sterkt preg av sanksjon. *Evalueringsutvalget* foreslår ikke at overtredelser av karanteneregelverket skal være straffbare. Et lovbrudd bør ikke sanksjoneres med straff hvis

andre reaksjonsmåter er tilstrekkelige. Skulle man mene det er behov for andre sanksjoner mot overtredelser enn utvalget har foreslått, er en bestemmelse om overtredelsesgebyr å foretrekke fremfor straff.

### 12.3 Departementets høringsforslag

*Departementet* foreslo at konvensjonalbot fortsatt vil kunne benyttes for de embets- og tjenestemenn som har eller får karanteneklausul i sin arbeidsavtale.

Politikerne, øverste leder av departementene og forvaltningsvirksomhetene, samt enkelte embets- og tjenestemenn, kan etter lovutkastet ilegges karantene og saksforbud uten karanteneklausul i arbeidsavtalen. En konvensjonalbot vil etter sin art ikke kunne benyttes for disse gruppene. *Departementet* foreslår i høringsbrevet at ordningen med konvensjonalbot faller bort for disse gruppene og erstattes med en hjemmel for å ilagge overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket. Det ble foreslått at gebyrets størrelse ville være det samme som for konvensjonalbot.

*Departementet* foreslår at det kan ilegges overtredelsesgebyr både ved forsettlig og uaktsom opptreden. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr utgjør tvangsgrunnlag for utlegg.

### 12.4 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* savner en nærmere begrunnelse for hvorfor det er behov for lovbruddsgebyr. Dersom en skulle mene at det er behov for en slik pønalt preget reaksjon, bør det blant annet vurderes nærmere hvordan sanksjonen bør utmåles.

*Arbeids- og sosialdepartementet* mener at det bør følge av lovteksten at det må foreligge et forsettlig eller uaktsomt brudd på informasjonsplikten, karantene eller saksforbud, for at vedkommende skal kunne bli ilagt overtredelsesgebyr.

*Karanteneutvalget* støtter ikke forslaget om overtredelsesgebyr, da dette ikke er tilstrekkelig utredet. *Karanteneutvalget* uttrykker også en viss grad av skepsis til ordningen med konvensjonalbot, og ber departementet vurdere dette nærmere.

*Akademikerne* kan ikke se at det er spesielle behov som tilsier andre reaksjoner mot overtredelser enn det er ved brudd på konkurranseklausuler i ansettelsesavtaler. Ved brudd på konkurranseklausuler må tidligere arbeidsgiver gå til

søksmål, som regel ved at det begjæres midlertidig forføyning. *Akademikerne* mener tvangsmulkt, konvensjonalbot eller overtredelsesgebyr kun skal kunne ilegges ved søksmål og dom. *Akademikerne* kan heller ikke se at inndragelse av lønn mv. skal kunne besluttes av et forvaltningsorgan. Sanksjoner av denne typen bør undergis rettssikkerhetsgarantien ved domstolsbehandling.

*GIEK* stiller seg kritisk til å innføre et system med konvensjonalbot. *GIEK* uttaler at: «*Brudd på karantenebestemmelsen eller saksforbudet, bør heller kunne avregnes i gjenstående lønn fra staten i karanteneperioden, basert på alminnelig erstatningsrettslige prinsipper.*».

### 12.5 Departementets vurderinger og forslag

#### 12.5.1 Generelt

På bakgrunn av erfaringene med gjeldende retningslinjer vil *departementet* påpeke at inntrykket er at reglene om karantene og saksforbud etterleves. Det er ikke påvist tilfeller av tilsiktede brudd på dagens regelverk. Fra retningslinjene ble innført er det ikke ilagt konvensjonalbot og det har også vært få tilfeller med brudd på informasjonsplikten. I den grad det har forekommet har det vært snakk om at informasjon har vært gitt for sent, og at vedkommende dermed ikke har kunnet tiltre stilling før saken har vært ferdigbehandlet. For å sikre etterlevelse av regelverket må imidlertid overtredelse av sentrale plikter i loven eller vedtak gjort i medhold av loven kunne møtes med reaksjoner.

I høringsnotatet foreslo *departementet* å videreføre ordningen med konvensjonalbot for embets- og tjenestemenn som har eller får klausul om karantene og saksforbud i sin arbeidskontrakt. Konvensjonalbot vil ikke være aktuelt for de som får sine plikter fastsatt i lov. Etter loven må imidlertid også de som har fått klausul om karantene og saksforbud i sin avtale få et vedtak om karantene og saksforbud. Dette vedtaket har hjemmel i loven. Etter nærmere vurdering ser *departementet* at ordningen med konvensjonalbot heller ikke vil være aktuell for disse. *Departementet* foreslår derfor at ordningen med konvensjonalbot bortfaller. Etter *departementets* syn finnes det andre reaksjonsformer som er bedre egnet for å sikre at lovens bestemmelser blir fulgt.

Lovforslaget omhandler både politikere, embetsmenn og tjenestemenn, og regulerer ulike overgangssituasjoner. For politikeres overgang til

embeter og stillinger i departementet, vil lovforslagets bestemmelser om reaksjoner supplere aktuelle reaksjonsformer i tjenestemannsloven. Etter sin art vil overtredelser av regelverket for denne gruppen i de fleste tilfeller falle inn under bestemmelsene i tjenestemannsloven. *Departementet* foreslår likevel ikke å utelukke at reaksjoner etter lovforslaget kan bli aktuelt også for disse overgangene.

Brudd på loven eller vedtak i medhold av loven kan oppstå på forskjellig måte. Det kan for eksempel dreie seg om brudd på informasjonsplikten. Dette kan innebære å gi forsinket eller feilaktig informasjon, eller å ikke gi informasjon i det hele tatt. Videre kan det handle om at vedtak om karantene og saksforbud brytes. En som har fått vedtak om karantene begynner for eksempel i stillingen før karantenetiden er ute, eventuelt arbeider en som har fått saksforbud for bestemte saker likevel med disse sakene. Alvorlighetsgraden ved brudd på loven vil kunne variere, fra tilfeller der vedkommende ikke var tilstrekkelig informert eller i villfarelse om sine plikter, til tilfeller der det bevisst skjer lovbrudd.

### 12.5.2 Pålegg og tvangsmulkt

*Departementet* mener at et viktig virkemiddel for etterlevelse av loven er å bidra til at eventuelle brudd på informasjonsplikten og vedtak om karantene og saksforbud blir rettet opp. *Departementet* følger opp *Evalueringsutvalgets* forslag ved å innføre en hjemmel for henholdsvis *Karanteneutvalget* og tilsettingsmyndigheten til å pålegge den som overtrer bestemmelser å rette opp det ulovlige forholdet. Det gjelder enten vedkommende overtrer bestemmelser i eller i medhold av loven eller vedtak truffet i medhold av loven. Et slikt pålegg kan blant annet gå ut på at vedkommende må fratre stillingen eller vervet, eller at oppstartet næringsvirksomhet eller arbeidsoppgaver som er i strid med pålagt karantene og saksforbud må opphøre.

Videre mener *departementet* at *Karanteneutvalget* og tilsettingsmyndigheten, må ha hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Formålet med tvangsmulkten er å fremtvinge oppfyllelse av pålegget. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med at det gis pålegg om retting, eller det kan treffes et eget vedtak om dette. Tvangsmulkten begynner å løpe fra fristoverskridelsen for retting, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer. Når det ulovlige forholdet er rettet, kan *Karanteneutvalget* eller tilsettingsmyndigheten i

særlige tilfeller frafalle påløpt tvangsmulkt. Hva som vil være et særlig tilfelle må vurderes konkret.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 18 og merknaden til denne bestemmelsen.

### 12.5.3 Administrativ inndragning

I tråd med *Evalueringsutvalget* mener *departementet* at et av formålene med reaksjonene må være å hindre at den som overtrer regelverket har en fordel av overtredelsen. *Departementet* foreslår derfor også å innføre en hjemmel for *Karanteneutvalget* og tilsettingsmyndigheten til å inndra inntekt som følge av en overtredelse. Dette kan for eksempel dreie seg om lønn, godtgjøring eller andre økonomiske fordeler vedkommende har hatt av å bryte regelverket. Det vil være krav om årsakssammenheng mellom bruddet og den aktuelle fordel. Formålet med inndragningen er å stille den som overtrer regelverket i samme økonomiske situasjon som om lovbruddet ikke hadde blitt begått. Lovovertrederen skal ikke sitte igjen med en økonomisk gevinst, men heller ikke påføres et økonomisk tap. Det vil derfor heller ikke være noe krav til subjektiv skyld. Bestemmelsen er fakultativ, slik at det er opp til den aktuelle myndighet å vurdere om inndragning skal skje.

Utgangspunktet må være at det er netto inntekt som skal inndras. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være vanskelig å fastslå den nøyaktige størrelsen av inntekten. I slike tilfeller foreslår *departementet* at det åpnes for en skjønnsmessig fastsettelse av inndragningsbeløpet. Beregningen bør i grove trekk gi uttrykk for den reelle situasjonen. Nærmere regler om utmålingen samt fradrag for utgifter fastsettes i forskrift.

*Departementet* foreslår videre at inndragning ikke skal skje i tilfeller der det vil være urimelig. Hvorvidt et forhold er urimelig må vurderes konkret. Momenter i vurderingen kan være at overtredelsens art eller omfang er svært beskjeden.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 19 og merknaden til denne bestemmelsen.

### 12.5.4 Overtredelsesgebyr

I høringsnotatet foreslo *departementet* at *Karanteneutvalget* og tidligere arbeidsgiver i statsforvaltningen skulle gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på loven. Med overtredelsesgebyr menes vedtak der «forvaltningen pålegger en person (...) å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen (...), har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i

*lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse», jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring side 169 flg.* Et overtredelsesgebyr er derfor primært et onde som påføres overtrederen som konsekvens av handlinger foretatt i fortid. Til sammenligning med reaksjoner som pålegg og tvangsmulkt, hvor formålet er å fremtvinge oppfyllelse, vil et overtredelsesgebyr imidlertid også ha til formål å forebygge framtidige overtredelser. Overtredelsesgebyret karakteriseres som en administrativ sanksjon og er ikke straff i tradisjonell forstand.

Ved de aller fleste overtredelsene vil pålegg, tvangsmulkt og inndragning av inntekt være tilstrekkelige reaksjonsformer for å sikre etterlevelse. Det er likevel behov for et strengere virkemiddel forbeholdt de mest alvorlige bruddene. I tråd med forslaget i høringsnotatet mener derfor *departementet* det er behov for å innføre en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved grovt uaktsomt eller forsettlig brudd på loven.

*Karanteneutvalget* eller tilsettingsmyndigheten må foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering for å avgjøre om overtredelsesgebyr skal ilegges. Terskelen for å ilegge overtredelsesgebyr skal være høy. Det er opplistet en rekke momenter i loven som særlig skal tillegges vekt, både i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av størrelsen på gebyret. Listen er ikke uttømmende.

Sentralt i vurderingen er overtredelsens grovhet. Det må blant annet legges vekt på de konsekvenser overtredelsen har eller kunne medført. For å sikre at de jobbskiftene som er omfattet av loven blir vurdert opp mot spørsmålet om karantene og saksforbud, er det avgjørende at de som omfattes av regelverket overholder den lovpålagte informasjonsplikten. Dersom det for eksempel ikke gis informasjon eller gis uriktig informasjon om den nye stillingen, kan det føre til at regelverket undergraves. Brudd på informasjonsplikten vil derfor kunne være en alvorlig overtredelse av regelverket.

Dersom for eksempel en tidligere politiker har unnlatt å informere om en overgang til stilling utenfor statsforvaltningen, men ennå ikke har tiltrådt stillingen, vil unnlattelsen i praksis bare innebære en utsatt informasjonsplikt, med tilhørende utsatt tiltredelse, forutsatt at *Karanteneutvalget* ikke kommer til at det skal ilegges karantene og saksforbud. I et slikt tilfelle vil det i utgangspunktet ikke være naturlig å reagere med et overtredelsesgebyr. En må imidlertid se på hva som er årsaken til unnlattelsen. Der politikeren i sitt tidligere embete har hatt klar befatning med ny

arbeidsgiver, og det er sannsynlig at karantene ville blitt ilagt dersom politikeren hadde informert om overgangen, kan det tyde på at politikeren har prøvd å unngå karantene. I så fall vil overtredelsesgebyr kunne være en aktuell reaksjon. Det samme kan være tilfelle der en som har fått vedtak om karantene likevel begynner direkte i stillingen.

Etter departementets forslag skal det videre særlig legges vekt på graden av skyld. Her må en se på hvor klanderverdig handlingen er, for eksempel om den bærer preg av uhell eller ubetenksomhet, eller om den bærer preg av å være planlagt. *Departementet* foreslår videre at det skal legges vekt på om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen. Dette vil i stor grad dreie seg om økonomiske fordeler. Øvrige momenter for vurderingen vil være overtreders økonomiske evne og den preventive effekten overtredelsesgebyret vil ha.

Når det gjelder beviskrav, er utgangspunktet i sivile saker et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. I straffesaker er hovedregelen at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Å bli ilagt overtredelsesgebyr vil kunne få store økonomiske konsekvenser for den det gjelder, og kan i tillegg ha stor betydning for vedkommendes omdømme. For at rettssikkerheten skal bli godt ivarettat mener *departementet* at det bør kreves klar sannsynlighetsovervekt for å ilegge overtredelsesgebyr.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 20 og merknaden til denne bestemmelsen.

### 12.5.5 Forvaltningsloven og domstolenes prøvesesrett

De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven vil komme til anvendelse for vedtak om ilagte reaksjoner med de unntak som oppstilles i loven.

Fordi *Karanteneutvalget* ikke har et overordnet organ, ville en eventuell klageordning flyttet avgjørelsesmyndigheten til departementet eller Kongen i statsråd. Beslutningen ville dermed bli fattet av en statsråd eller av regjeringen, på et saksområde der utgangspunktet er at vedtak skal treffes av et uavhengig organ. Bakgrunnen for opprettelsen av *Karanteneutvalget* er nettopp begrunnet i det sterke behovet for å flytte avgjørelsesmyndighet til et uavhengig organ. *Departementet* mener derfor det er behov for å gjøre unntak fra forvaltningslovens regler om klage på dette området. Politikeren vil i stedet få adgang til å kreve ny vurdering av samme organ som har truffet det opprinnelige vedtaket. Av hensyn til likhet

og ensartede regler i loven, mener *departementet* at det samme må gjelde dersom lovens reaksjoner ilegges politikere som går tilbake til departementet, eller embets- og tjenestemenn som går til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Ordningen med ny vurdering innebærer at de alminnelige reglene om overordnede forvaltningsorganers overprøving av underinstansens vedtak ikke finner sted. Eventuell overprøving av vedtaket fra andre enn *Karanteneutvalget* eller tilsettingsmyndigheten vil måtte skje for domstolene.

Når det gjelder overtredelsesgebyr er dette en sanksjon med klare pønale elementer som innebærer et sterkt inngrep mot den vedtaket retter seg mot. Det er ikke ilagt konvensjonalbot etter gjeldende retningslinjer, og *departementet* vurderer at spørsmålet om overtredelsesgebyr vil være

forbeholdt en svært begrenset del av det totale saksomfanget. Fordi vedtaksmyndigheten i disse sakene vil være enten *Karanteneutvalget* eller den enkelte tilsettingsmyndighet, anser *departementet* det som tvilsomt at vedtaksmyndigheten vil opparbeide seg en spesialisert kunnskap eller praksis som taler i retning av å opprettholde den alminnelige arbeidsfordelingen mellom forvaltning og domstolen. Det er også tvilsomt om det vil være lokalkunnskap tilgjengelig hos vedtaksmyndigheten som tilsier at disse vil være bedre stilt enn domstolene til å vurdere saken, også når det gjelder skjønnsutøvelsen. *Departementet* mener derfor at rettssikkerhetshensyn taler for å tillate full prøving ved domstolene i disse sakene.

Det vises for øvrig til lovforslaget § 3 og merknaden til denne bestemmelsen.

## 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 13.1 Politikere som går over til stilling utenfor statsforvaltningen

#### 13.1.1 Økonomiske konsekvenser

Etter at retningslinjene om karantene og saksforbud trådte i kraft i oktober 2005 og frem til 1. juni 2012 har det vært 201 avganger fra politiske stillinger til stillinger utenfor departementene. *Karanteneutvalget* har i perioden 2005–2013 behandlet 141 saker. Det vil være størst økning av saker i forbindelse med et regjeringsskifte. Det fremgår av regjeringen.no at *Karanteneutvalget* har behandlet totalt 61 saker i året etter at regjeringen Stoltenberg gikk av i 2013. To av disse sakene gjaldt statssekretærer for regjeringen Solberg. Se punkt 5.3 for en nærmere omtale.

Etter dagens retningslinjer 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 politikeren rett til stillingens nettolønn ved fratrekken i inntil seks måneder inkludert feriepengen. Staten dekker pensjonskostnadene i denne perioden, tilsvarende ordinært medlemskap i Statens Pensjonskasse/pensjonsordningen for statsråder. Det gis ikke kompensasjon for ilagt saksforbud. Det gis heller ikke kompensasjon for tilfeller der den tidligere politikeren ikke kan tiltre styreverv.

Det er Statsministerens kontor som er ansvarlig for å utbetale kompensasjon for den karanteneperioden som er ilagt av *Karanteneutvalget*. En fratreddesytelse forutsetter at politikeren ikke har annen lønns- eller næringsinntekt eller lignende i karanteneperioden. Det er en forutsetning at politikeren sender informasjon/erklæring om inntekt til Statsministerens kontor.

Regler om fratreddesytelser for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere fastsettes av Stortinget, jf. vedtak av 8. desember 2011. I de tilfeller der fratreddesytelse ikke tilstås automatisk, er kompetansen til å treffe vedtak om fratreddesytelse delegert til statsministeren. Dette gjelder for eksempel for statsråder med kortere funksjonstid enn ett år, for statssekretærer og poli-

tiske rådgivere, samt fratreddesytelse for til sammen tre måneder for den som ikke har annen inntekt. Statsministerens kontor har utarbeidet en «Håndbok for politisk ledelse», hvor det gis orientering om disse reglene.

*Departementet* foreslår å videreføre ordningen med maksimalt seks måneder karantene for tidligere statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. *Departementet* foreslår ikke innført ordninger med kompensasjon for saksforbud og heller ikke for at vedkommende ikke kan tiltre styreverv.

*Karanteneutvalget* har de senere år hatt samlede utgifter på om lag kr 170 000,- pr. år. I 2013 var kostnadene totalt 220 000,- grunnet økningen i antallet saker som følge av regjeringsskiftet. I dette er kostnadene knyttet til sekretariatets arbeid ikke medregnet. Fordi lovforslaget legger opp til å videreføre dagens retningslinjer, vurderer *departementet* at lovforslaget som sådan ikke vil innebære vesentlige endringer av økonomisk karakter.

#### 13.1.2 Saksbehandlingen – administrative konsekvenser

*Karanteneutvalget* er allerede etablert som et faglig uavhengig organ. *Karanteneutvalget* blir finansiert over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett og får administrativ støtte fra et sekretariat i *departementet*. *Departementet* foreslår å videreføre ordningen. *Departementet* har i dag den kompetansen som er nødvendig for å ivareta lovforvaltningen. *Departementet* anser det ikke som administrativt lønnsomt å etablere et sekretariat som et eget forvaltningsorgan. Dette innebærer at de administrative kostnadene som følger av forvaltningen av den del av loven som omfatter statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, ikke vil øke vesentlig som følge av lovfesting. En lovfesting vil kunne innebære noe økt behov for rådgivning, men et forenklet og mer klargjørende regelverk kan også medføre besparelser.

Etter gjeldende retningslinjer har *Karanteneutvalget* en frist på to uker, inkludert et møte med

politikeren, til å treffe beslutning om å ilegge karantene og saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende har gitt de nødvendige opplysninger om arbeidsforholdet. Etter at politikeren er orientert om *Karanteneutvalgets* beslutning, har vedkommende en frist på fire dager til å uttale seg. Etter at politikeren 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.

*Departementet* foreslår at politikeren skal gi varsel til *Karanteneutvalget* om alle overganger som faller inn under reglene innen ett år etter fratrekken fra embetet eller stillingen som politiker. Den økte saksmengden vil medføre administrative tilleggskostnader. For de meldingene hvor overgangen er uproblematisk, må det gis umiddelbar tilbakemelding til politikeren. Kurante overganger vil ikke kreve ressurser av betydning, men det må påregnes noe økt behov for veiledning.

*Departementet* foreslår også å videreføre ordningen med ny vurdering, som ut fra erfaring viser seg å ha vært benyttet i liten grad. Heller ikke her kan departementet se at lovfesting i seg selv vil medføre økte administrative kostnader.

### 13.2 Overgang fra politisk stilling til departementsstilling

I departementene er det nå om lag 870 embetsmenn som departementsråd, ekspedisjonssjef, avdelingsdirektør og underdirektør. Pr. 1. mars 2014 er det ansatt 3 800 tjenestemenn i departementene

*Departementet* viser til at lovforslaget er en videreføring av gjeldende retningslinjer for bruk av restriksjoner ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling. Opplysninger om praksis, som er innhentet av *Evalueringsutvalget*, viser at det er svært få tilfeller hvor politikeren har fått permisjon fra en departementsstilling eller embete. Det vises til kapittel 9.1.1.1.

Den som underlegges restriksjoner, skal stå til rådighet for departementet og utføre de oppgavene han eller hun er pålagt av departementet. Ved gjeninntreden i embetet eller i stillingen vil vedkommende ha krav på stillingens lønn. Regelverket innebærer at man fastslår at arbeidsgiver gis en utvidet styringsrett for å sikre det som ligger i intensjonen med karantenen. Av hensyn til like regler når det gjelder saksbehandling, fore-

slås det at vedkommende kan be om ny vurdering.

I utgangspunktet har *departementet* vurdert det slik at lovforslaget har minimale økonomiske og administrative konsekvenser. *Departementets* vurdering er at en lovfesting av disse retningslinjene, sammen med de øvrige reglene for karantene, kan bidra til en mer effektiv forvaltning og gi bedre forståelse av innholdet i reglene. Klart og forutsigbart regelverk kan således medføre administrative gevinster og dermed innsparing.

### 13.3 Overgang til stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn

I det statlige tariffområdet er det om lag 160 400 ansatte, hvorav ca. 1800 er embetsmenn.

I det statlige tariffområdet er det i enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene registrert 3 619 organisasjonssenheter/bedriftsenheter, som tilhører 422 foretak. De store virksomhetene i staten er Arbeids- og velferdsetaten (ca. 14 000 ansatte), forsvaret (ca. 17 000 ansatte), Politi- og lensmannsetaten (ca. 13 000 ansatte), universitetene (ca. 27 000 ansatte), høyskolene (ca. 12 000 ansatte) og Statens vegvesen (ca. 7 000 ansatte). Størrelsen på virksomhetene vil i seg selv ikke kunne gi noen indikasjon på bruken av karantene og saksforbud, men det har større betydning hvilke type virksomhet det er snakk om og hvilke rolle virksomheten har. Tilsynsvirksomheter, så vel som virksomheter som har kontrakter med private virksomheter, kan være aktuelle med tanke på bruken av karantene og saksforbud.

*Departementet* viser til at *Evalueringsutvalgets* arbeid har gitt kunnskap om at det er store variasjoner mellom de forskjellige departementene og de underliggende virksomhetene i hvor stor grad de er kjent med reglene om karantene og saksforbud for overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. Det er også stor variasjon mellom de forskjellige virksomhetene hvordan de praktiserer regelverket overfor sine ansatte.

De som har lederlønnskontrakt i departementene har en klausul om karantene, og saksforbud i sine kontrakter. Dette gjelder departementsråder og ekspedisjonssjefer. *Evalueringsutvalgets* kartlegging viser at bildet er noe mer usikkert når det gjelder de underliggende virksomhetene. Bruken av karantene for embets- og tjenestemenn synes i liten grad å ha vært benyttet ved overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen.

I lovutkastet som ble sendt på høring foreslo *departementet* en bestemmelse om at man skulle kunne ilegge karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn som ikke har karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. Karantene og saksforbud skulle kunne ilegges dersom tungtveiende hensyn til tilliten til forvaltningen tilsier det og lovens øvrige vilkår er oppfylt. *Departementet* foreslo opprinnelig at bestemmelsen bare skulle gjelde for departementsstillinger. *Departementet* har på bakgrunn av tilbakemeldingene på høringsforslaget foreslått at bestemmelsen også skal gjelde utenfor departementsstillingene. *Departementet* foreslår at det må foreligge tungtveiende hensyn for å kunne ilegge karantene i slike tilfeller. De overgangene som kan bli omfattet av denne bestemmelsen vil være overganger til stillinger i virksomheter eller bransjer som vedkommende forvaltningsorgan regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller inngår avtale med.

Etter *departementets* vurdering, vil denne utvidelsen kunne få økonomiske og administrative konsekvenser som er vanskelig å anslå. Det foreslås her, som for de øvrige overgangene, en mulighet for ny behandling i samme virksomhet. Dette vil kunne øke kostnadene til forvaltningen av regelverket og medføre behov for kompetanseutvikling i forvaltningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil bistå i veiledning av loven, og en samlet lov vil også kunne innebære forbedret kvalitet i forvaltningen av regelverket. Økt rettssikkerhet anses å være en viktig positiv effekt av lovfestingen.

Etter *departementets* samlede vurdering må det, på tross av en utvidelse av virkeområdet for sikkerhetsventilen, antas at konsekvensene av lovfestingen av regelverket blir moderate. Ikke minst sett i forhold til at erfaringene med gjeldende retningslinjer er at karantene og saksforbud benyttes i begrenset grad for denne type overganger.

## 14 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

### Kapittel 1. Innledende bestemmelser

#### *Til § 1 Hva loven omfatter*

*Første ledd* fastslår at loven omfatter politikere som skal tiltre embete eller stilling i departementene, stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller som etablerer næringsvirksomhet. Statsministerens kontor regnes som departement etter loven.

*Andre ledd* fastslår at loven også omfatter embets- og tjenestemenn som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet. Dette vil gjelde både de grupper av embets- og tjenestemenn som er direkte omtalt i loven, og øvrige embets- og tjenestemenn i departementene og deres underliggende virksomheter.

Med etablering av næringsvirksomhet menes både å etablere eget foretak som er registreringspliktig i henhold til foretaksregisterloven, og situasjoner der vedkommende går tilbake til tidligere etablert foretak eller næringsvirksomhet, som rådgivningsselskap, konsulentselskap med mer. Det omfatter også tilfeller hvor vedkommende er partner i eller medeier i selskap på annen måte.

I *tredje ledd* fremgår det at loven ikke gjelder overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner eller fylkeskommuner.

#### *Til § 2 Definisjoner*

Bestemmelsen inneholder definisjoner av sentrale begreper i loven.

I *første ledd* er politiker og politisk stilling definert som nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere. Formuleringen «nåværende eller tidligere» medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere regulerer det forhold at disse normalt ikke lenger innehar vedkommende embete eller stilling når de informerer om den forestående overgangen. Dette gjelder særlig de tilfellene hvor politikerens skal tiltre stilling utenfor statsforvaltningen. På det tidspunkt Karantenemennda treffer sitt vedtak vil regjeringens

medlemmet, statssekretæren eller den politiske rådgiveren normalt ha fratrådt. Vedkommende vil imidlertid ha informasjonsplikt i ett år etter fratrekken, jf. lovforslaget § 5.

I *andre ledd* defineres begrepet karantene som et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablere næringsvirksomhet. Det innebærer også forbud mot å opptre på vegne av den nye virksomheten i denne perioden. Karantene betyr at man ikke kan besøke virksomhetens kontorer, eller delta på studiereise, eller seminarer og kurs som betales av, eller arrangeres av den nye virksomheten. Vedkommende kan heller ikke på annen måte opptre på vegne av virksomheten, for eksempel i debatter, eller skrive artikler på vegne av den nye virksomheten.

*Tredje ledd* definerer saksforbud som et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. At den som får saksforbud ikke kan «involvere seg», innebærer at vedkommende ikke kan gå inn i ordinær, konkret saksbehandling, gi råd, delta i møter om saksforholdet, eller på annen måte delta i fora der saken eller saksområdet blir behandlet eller drøftet.

#### *Til § 3 Forholdet til forvaltningsloven*

*Første ledd* fastsetter at forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

I *andre ledd* fremgår det at vedtak som treffes med hjemmel i loven ikke kan påklages. Se nærmere om dette i kapittel 11.

Parten kan innen fem virkedager uttale seg om vedtak etter §§ 6, 7, 10, 11, 13 og 14 og kreve ny vurdering av saken, jf. *tredje ledd*. Når det gjelder § 10, er det kun etter tredje ledd det kan treffes vedtak. Et vedtak etter bestemmelsen kan gå ut på å oppheve eller begrense forbud etter første ledd. Det er kun for disse vedtakene det kan bes om ny vurdering. Uttalelsen sendes den myndighet som har truffet vedtaket. Med virkedager regnes alle dager som ikke er lørdag, søndag eller lovbestemte helligdager. Fristen på fem dager er kort, men bør også være kort da det gjelder avkla-

ring av forhold som er viktige for vedkommendes overgang til ny stilling mv. eller etablering av næringsvirksomhet. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende underrettes om vedtaket. Dette innebærer at vedkommende faktisk må få kjennskap til avgjørelsen.

Organet som har truffet vedtaket skal fremlegge ny vurdering av saken innen fem virkedager fra det tidspunkt krav om ny vurdering er mottatt.

Etter *fjerde ledd* kan parten innen tre uker uttale seg om vedtak etter §§ 18, 19 og 20, og kreve ny vurdering av saken. Uttalelsen sendes organet som har truffet vedtaket. Fristen regnes fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Dette innebærer at det er tilstrekkelig at underretningen er nådd frem til vedkommendes postkasse, eventuelt e-postboks.

*Femte ledd* fastslår at søksmål om gyldigheten av vedtak etter loven ikke kan reises uten at vedkommende part har benyttet sin adgang til å kreve ny vurdering av vedtaket og ny vurdering er gitt.

*Sjette ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette regler om saksbehandlingen i forskrift.

## **Kapittel 2. Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen**

### *Til § 4 Karantenenemnda*

Bestemmelsens *første ledd* fastsetter at Kongen oppnevner en faglig uavhengig nemnd, Karantenenemnda. Se nærmere om dette i kapittel 8.1.5. Karantenenemnda treffer vedtak om karantene og saksforbud ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet. Karantenenemnda kan ikke instrueres i enkeltavgjørelser.

*Andre ledd* gir Kongen hjemmel til å fastsette forskrift om nemndas sammensetning og funksjonstid.

### *Til § 5 Informasjonsplikt*

Bestemmelsen innebærer at politikeren skal informere om ny stilling eller verv, eller etablering av næringsvirksomhet. Plikten inntreffer etter *første ledd* i bestemmelsen tre uker før overgangen. Informasjonsplikten omfatter overgang til privat virksomhet, enten den er kommersiell eller ideell, og overgang til interesseorganisasjoner. Overgang til statseide virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter er også omfattet, så som statsforetak og statsaksjeselskaper mv. I tillegg omfattes overgang til kommunal sektor og over-

gang ved oppstart av næringsvirksomhet. Informasjonsplikten gjelder enten overgangen skjer i form av et ordinært tilsettingsforhold, verv i en virksomhets styre eller andre organer, eller i form av tjenesteyting.

Innholdet i informasjonsplikten omfatter blant annet opplysninger om hvem ny arbeidsgiver er og opplysninger om virksomheten, som for eksempel hvilke sektorer den opererer innenfor og hvilke produkter eller tjenester den leverer. Ved overgang til interesseorganisasjoner vil det være relevant å gi opplysninger om hvilke bransjer og hvilke interesser organisasjonene arbeider for. Politikeren må også gi opplysninger om ansvars- og arbeidsområder i den nye stillingen, hvilke ansvars- og arbeidsområder som lå til den tidligere politiske stillingen eller embetet og hvilke saker som ble behandlet i departementet i politikerenes funksjonstid. Statsråder, som er ansvarlig for alle sakene i et departement, må også gi informasjon om konkrete saker som er viktig for spørsmålet om illeggelse av karantene og saksforbud.

*Andre ledd* fastslår at informasjonsplikten gjelder alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, og all etablering av næringsvirksomhet innen tolv måneder etter fratreden. Informasjonsplikten gjelder også i de tilfeller hvor overgangen eller etableringen ikke skjer direkte etter fratreden som politiker, men hvor politikeren har hatt andre stillinger eller verv siden fratreden fra politisk ledelse i departementet. Informasjonsplikten gjelder ikke overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner, da loven ikke omfatter slike overganger, jf. § 1.

### *Til § 6 Karantene*

Bestemmelsen gir Karantenenemnda kompetanse til å ilegge karantene for politikere som er omfattet av kapittel 2 i loven. Karantene kan, dersom det foreligger et særlig tilfelle, ilegges for inntil seks måneder etter fratreden dersom et av vilkårene i bokstav a til c er oppfylt.

Vilkåret om at det skal foreligge et særlig tilfelle innebærer at karantene bare skal benyttes i unntakstilfeller, og etter en streng nødvendighetsvurdering. Hovedregelen er at overganger mellom politiske stillinger og det private næringsliv er ønskelig og bidrar til verdifull kompetanseoverføring mellom ulike sektorer. Ved enkelte overganger kan det likevel være behov for, at en person som har sittet i den politiske ledelsen i et departement, ikke skal gå direkte over til en ny stilling.

Det avgjørende er den faktiske kunnskap, innsikt og nettverk vedkommende politiker har, vurdert i forhold til den stilling eller virksomhet mv. han eller hun går til. Selv om det ikke er noen grunn til å tro at det vil skje et misbruk av opplysninger, kan muligheten for et slikt misbruk og begrensede muligheter for kontroll, gi grobunn for mistanker som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett.

*Bokstav a* viser til tilfeller der karantene kan begrunnes med at det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver i den politiske stillingen eller bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid, og interessene til den virksomheten politikerens blir tilknyttet eller etablerer. Det vil være nødvendig å foreta en konkret vurdering av hva politikerens har hatt ansvar for, enten som statsråd eller som statssekretær, sett opp mot hvilke type stilling, verv eller næring det er snakk om. Alternativet «bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid» representerer en utvidelse i forhold til gjeldende retningslinjer. Forslaget har bakgrunn i problemene med å fastsette et passende saksforbud, spesielt for tidligere politiske rådgivere. De politiske rådgiverne har som regel ikke ansvar for bestemte saker eller saksområder, men vil som regel ha bred – av og til inngående – kunnskap om bestemte saker som har vært til behandling i departementet i deres funksjonstid. De kan dermed sitte inne med informasjon og kunnskap som ikke bør kunne utnyttes av den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

*Bokstav b* viser til tilfeller der karantene kan begrunnes i at vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler. Særlig vil det kunne være aktuelt der den nye virksomheten er i et marked og overgangen vil medføre at virksomheten får en fordel av den tidligere politikerens spesifikke kunnskap. Slik kunnskap kan gi den nye arbeids- eller oppdragsgiveren en urettmessig konkurransefordel.

*Bokstav c* viser til tilfeller der karantene kan begrunnes i at det er en sammenheng mellom politikerens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver og den virksomhet som vedkommende skal tiltre, som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

Se nærmere om de enkelte vilkårene i kapittel 8.3.

#### *Til § 7 Saksforbud*

Bestemmelsens *første ledd* gir Karantenenemnda kompetanse til å ilegge saksforbud i stedet for eller i tillegg til karantene dersom ett eller flere av vilkårene i § 6 er oppfylt og det foreligger et særlig tilfelle, se merknad til § 6. Saksforbud innebærer et tidsbegrenset forbud mot at politikerens involverer seg i bestemte saker eller saksfelt. Saksforbud er også et sterkt inngrep og skal bare benyttes dersom det foreligger særlige tilfeller. Saksforbud er, ved siden av karantene, et virkemiddel som kan beskytte statens strategiske interesser.

Ved vurderingen av om politikerens skal ilegges saksforbud, gjelder de samme momentene som ved vurderingen av karantene. Det gjelder en like høy terskel for å ilegge saksforbud som for å ilegge karantene. Saksforbud kan benyttes som et alternativ til karantene, men bare dersom det er hensiktsmessig og nødvendig for å ivareta de hensyn og interesser man vil beskytte, når politikerens går over til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen. Det må være praktisk mulig for politikerens å etterleve et vedtak om saksforbud. Det kan derfor ikke ilegges saksforbud dersom dette vil innebære at politikerens blir utestengt fra arbeidsoppgaver som er en sentral del av den nye stillingen. I slike tilfeller vil det måtte ilegges karantene.

Saksforbud kan ilegges for inntil tolv måneder etter at politikerens har fratrådt. Karantene og saksforbud kan til sammen ikke ilegges for en lengre periode enn tolv måneder. Det innebærer at dersom politikerens ilegges karantene på seks måneder, kan det maksimalt ilegges et saksforbud som varer i seks måneder etter endt karantene.

I *andre ledd* fremgår det at dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan det ilegges et saksforbud på inntil tolv måneder i tillegg til en karantene på inntil seks måneder. Se nærmere om dette i kapittel 8.4.5.

#### *Til § 8 Godtgjørelse*

Etter bestemmelsens *første ledd* har en politiker som ikke kan tiltre ny stilling utenfor statsforvaltningen på grunn av ilagt karantene, rett til godtgjørelse som kompensasjon for inntektstapet. Godtgjørelsen tilsvarer lønnen politikerens mottok i sitt verv, tillagt feriepenger. Se nærmere om dette i kapittel 8.5.

I *andre ledd* fremgår det at lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantene-

tiden, går til fradrag i godtgjørelsen. Godtgjørelsen administreres av Statsministerens kontor. Det kan gis nærmere retningslinjer om avkorting.

I *tredje ledd* gis det hjemmel for at politikeren vil være omfattet av en ordning som tilsvarende gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

#### *Til § 9 Saksbehandlingen i Karantenenemnda*

Bestemmelsens *første ledd* setter en saksbehandlingsfrist på to uker for Karantenenemnda. Fristen regnes fra det tidspunktet politikeren har oppfylt sin informasjonsplikt. Informasjonsplikten innebærer plikt til både å varsle om overgang til ny stilling mv., og å gi tilstrekkelig informasjon i det meldingsskjemaet som skal benyttes i den forbindelse. Politikeren har ikke anledning til å tiltre stillingen eller igangsette næringsvirksomhet før Karantenenemnda har truffet endelig vedtak i saken.

Departementet gis i *andre ledd* hjemmel til å gi forskrift om saksbehandlingen.

### **Kapittel 3. Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene**

#### *Til § 10 Overgang til visse ledende departementsstillinger*

Bestemmelsens *første ledd* innebærer at politikere som tiltrer eller gjeninntre som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller kommunikasjonssjef i departementer, ikke kan utøve embetets eller stillingens funksjon. Dersom tiltredelsen eller gjeninntredelsen er i samme departement som vedkommende har vært politiker, gjelder forbudet i seks måneder etter fratrede. Er tiltredelsen eller gjeninntredelsen i et annet departement gjelder forbudet i tre måneder. Bestemmelsen gjelder overgang fra det departementet som politikeren sist var ansatt.

Forbudet mot å tiltre embetets eller stillingens funksjon er knyttet til ansvaret og innholdet i arbeidsoppgavene og innebærer en realitetsendring fra dagens retningslinjer, hvor det settes et forbud mot å tiltre i stillingen.

Forbudet mot å tiltre i «*embetets eller stillingens funksjoner*» innebærer et forbud mot å utøve det ansvar som ligger til embetet eller stillingen, og å utføre de arbeidsoppgaver som normalt hører til.

I *andre ledd* fremgår det at politikeren i tidsrommet nevnt i første ledd, heller ikke kan ha arbeidsoppgaver som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse eller som gjelder saker som politikeren hadde til behandling i sin

politiske stilling. Begrensningene supplerer forbudet mot å tiltre i stillingens funksjoner, og gjelder uansett hva den tidligere politikeren settes til å gjøre. Begrensningene er en videreføring av hovedtrekkene i § 4 andre ledd i dagens retningslinjer, med den utvidelse at rådgivningsforbudet ikke er begrenset til å gjelde overfor *ny* politisk ledelse.

Det første alternativet, som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, gjelder bare der kommunikasjonen innebærer rådgivning, og er ikke et generelt kontaktforbud. Rene faktiske meddelelser eller orienteringer er ikke omfattet. Den konkrete grensedragningen vil likevel kunne by på tvilstilfeller. Faglige meddelelser vil kunne omfatte både objektive og vurderingspregede elementer. Det må legges vekt på den underliggende begrunnelsen for restriksjonene – rolledelingen mellom politikere og embetsverk, og hensynet til å sikre tilliten til at embetsverket gir råd som bygger på faglig kompetanse. Restriksjonene gjelder videre bare der rådgivningsforholdet er «direkte», eksempelvis gjennom møtedeltakelse, direkte kontakt eller korrespondanse. Rådgivningen er direkte også der den går gjennom en kjede av personer uten å bli overprøvd eller kontrollert innholdsmessig.

Det andre alternativet, som vedrører saker som politikeren hadde til behandling i sin politiske stilling, beror på en vurdering av sammenhengen mellom de nye arbeidsoppgavene og de sakene den tidligere politikeren behandlet i sin politiske stilling. Begrensningen inneholder to vurderingstemaer. For det første, hvor sterkt involvert politikeren må ha vært i en sak før vedkommende kan sies å ha behandlet saken i sin politiske stilling. For det andre må det vurderes om de nye arbeidsoppgavene vedrører disse sakene. Det er ikke nødvendig at en sak direkte og eksklusivt gjelder saker som den tidligere politikeren behandlet i sin politiske stilling. På den annen side er det ikke tilstrekkelig at de nye arbeidsoppgavene har løse og indirekte berøringspunkter til saker politikeren behandlet som politiker.

Bestemmelsens forbud er samlet sett mer vidtrekkende enn saksforbud, men mer begrenset enn en karantene.

Bestemmelsens *tredje ledd* gir det departementet vedkommende går til hjemmel til å oppheve eller begrense det automatiske forbudet i første og andre ledd, dersom det foreligger tungtveiende grunner. En begrensning kan omfatte både tid og omfang.

Behov for å gjøre unntak kan inntre i hele perioden og et unntak fra forbudet vil være til den tid-

ligere politikerens fordel. Departementet kan derfor treffe beslutning om unntak i hele perioden nevnt i første ledd. Selv om det i utgangspunktet er opp til departementet selv å vurdere om det skal gjøres unntak, vil man ha plikt til å vurdere spørsmålet etter søknad fra den tidligere politiker.

Unntak kan bare gjøres dersom «*særlig tungtveiende grunner*» tilsier det. Det er en snever unntaksbestemmelse. Den høye terskelen må tolkes i lys av at det automatiske forbudet gjelder overgang til de øverste stillingene i departementene, med nær tilknytning til og størst påvirkningsmulighet overfor den politiske ledelse. Det må i vurderingen legges vekt på om det er nødvendig å oppheve hele forbudet eller om det kun skal settes begrensninger. Det må videre legges vekt på hvor lang tid det er gått, siden fratreden som politiker, og konsekvensene ved å opprettholde forbudet i hele perioden. Det bør legges vekt på om unntaket gjelder i enkelttilfeller eller i en bestemt periode innenfor fristene i første ledd, og varigheten av unntaket i slike tilfeller. Der unntaket ikke gjelder den tidligere politikerens tiltreden i stillingens funksjon, kan det tas hensyn til i hvor stor grad arbeidet eller rådgivningen er av en slik art at den vil være preget av politiske vurderinger. Det kan videre tas hensyn til om den politiske ledelse består eller det er kommet nye til i tiden etter den tidligere politikerens fratreden. Det vil også være et moment om det har skjedd et politisk skifte i departementet.

Selv om begrunnelsen for forbudet faller bort, kan hensynet til en klar rollefordeling mellom politisk ledelse og embetsverket tale i retning av å opprettholde forbudet. Avgjørelsen beror på en konkret skjønnsmessig vurdering, men de alminnelige regler om saklighet i den ulovfestede forvaltningsretten setter rammene for de hensyn departementet kan legge vekt på.

#### *Til § 11 Overgang til andre stillinger i departementene*

Bestemmelsen regulerer politikerens overgang til andre embeter eller stillinger, enn de som er nevnt i § 10 første ledd. Det er bare embeter eller stillinger i departementene som er omfattet. Avgrensningen er begrunnet i at departementene har størst nærhet til den politiske ledelse som den tidligere politiker har vært en del av.

Av første punktum fremgår at departementet kan bestemme at vedkommende ikke skal ha oppgaver som innebærer direkte rådgivning til departementets politiske ledelse, for en periode på inntil seks måneder etter fratreden. Rådgivningsforbu-

det gjelder bare overfor politisk ledelse i det departement hvor den tidligere politiker tilsettes. Der begrunnelsen for et slikt forbud faller bort før tiden og det ikke er bedt om ny vurdering, plikter departementet på eget initiativ å oppheve forbudet. Se nærmere om hva direkte rådgivning innebærer i merknaden til § 10.

I bestemmelsens andre punktum gis departementet adgang til å ilegge et forbud som nevnt i § 10 i inntil tre måneder etter den tidligere politikerens fratreden, dersom tungtveiende grunner tilsier det. Dette innebærer et forbud mot å utøve embetets eller stillingens funksjoner, ha arbeidsoppgaver som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse eller som vedrører saker som politiker hadde til behandling i sin politiske stilling. Terskelen for å ilegge et forbud mot å utøve stillingens funksjoner mv. er høy. Begrunnelsen er at dette er forbud av mer inngripende karakter for den tidligere politiker. Dette alternativet bør derfor bare være aktuelt der mindre inngripende restriksjoner vil være utilstrekkelige for å verne om formålet bak bestemmelsene.

Selv om hovedregelen etter § 11 er at det ikke bør være begrensninger knyttet til overganger til andre embeter eller stillinger, er det nær sammenheng mellom overgangene som faller inn under §§ 10 og 11. Etter § 10 første ledd, vil den tidligere politiker som hovedregel være avskåret fra å utøve den funksjon de øverste departementsstillinger innebærer. Dette kan medføre at den tidligere politiker for en tidsbegrenset periode er i samme faktiske situasjon som ved overganger etter § 10. Begrensningene i § 11 bygger derfor på de samme hensynene som begrunner de automatiske restriksjonene i § 10, første og andre ledd, men for andre utnevnte og ansatte i departementene.

Terskelen for å ilegge begrensninger etter § 11 andre punktum er høyere enn etter første punktum. Begrunnelsen for dette er hensynet til å sikre og styrke tilliten mellom politisk ledelse og embetsverk, som kommer klarest til uttrykk i embetsverkets rådgivning til politisk ledelse. Dette begrunner også en lengre varighet i reaksjonene etter § 11 første punktum. Etter § 11 andre punktum omfatter imidlertid forbudet også politisk ledelse i andre departementer. Se for øvrig merknader til § 10 om tolkningen av alternativet.

Departementet kan ikke etter § 11 ilegge den tidligere politiker mer vidtgående restriksjoner, verken i tid eller omfang, enn det som er påkrevd for å ivareta hensynene bak bestemmelsene.

*Til § 12 Lønn*

For politikere som tiltrer eller gjeninntre i embete eller stilling i departementene er utgangspunktet når det gjelder godtgjørelse noe annetledes enn for de som går ut av statsforvaltningen.

Bestemmelsen fastslår at politiker som er ilagt et forbud etter §§ 10 eller 11 mottar embetets eller stillingens lønn fra tiltredelsen. Utgangspunktet er at de står i et arbeidsforhold til departementet, men med vesentlige begrensninger. De vil derfor være omfattet av hovedtariffavtalen i staten, og de øvrige sentrale særavtaler. De har ordinært medlemskap i Statens pensjonskasse fra og med overgangen.

I andre punktum fremgår at lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i perioden, går til fradrag i lønnen etter første punktum. Det kan kun gjøres fradrag for arbeidsvederlag, ikke for andre inntekter som oppbæres som følge av for eksempel kapitalavkastning, verv i styret for borettslaget eller idrettslaget, eller lignende.

**Kapittel 4. Embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen***Til § 13 Overgang fra ledende stilling i et departement eller annet statlig forvaltningsorgan*

Bestemmelsen regulerer overgang fra ledende stilling i departementene og andre statlige forvaltningsorganer, til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet.

Av *første ledd* fremgår at departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og leder av statlig forvaltningsorgan kan ilegges karantene med hjemmel i loven, dersom nærmere vilkår er oppfylt. Med leder av statlig forvaltningsorgan menes her øverste leder (direktør). Avdelingsledere og andre lederstillinger på lavere nivå i virksomheten omfattes ikke av denne bestemmelsen. Departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjefer og øverste leder av statlige forvaltningsorganer er embeter og stillinger som allerede i dag i stor utstrekning har klausul om karantene og saksforbud i sine ansettelsesvilkår. Dette er derfor i all hovedsak en lovfesting av gjeldende praksis. Lovendringen innebærer imidlertid at innehavere av de nevnte embetene og stillingene kan ilegges karantene og saksforbud direkte med hjemmel i loven, uavhengig av om de har karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. Det er tilsettingsmyndigheten som kan ilegge karantene for denne gruppen embets- og tjenestemenn.

Karantene innebærer at vedkommende ilegges et tidsbegrenset forbud mot å tiltre en stilling eller verv, eller etablere næringsvirksomhet. Bestemmelsen oppstiller tre alternative vilkår for å ilegge karantene. Karantene kan ilegges når det foreligger en konkret forbindelse mellom vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver i embetet eller stillingen eller bestemte saker som var til behandling i virksomheten i vedkommendes funksjonstid, og den virksomhet vedkommende går til. Karantene kan videre ilegges når vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller overgang på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Karantene kan bare ilegges i *særlige tilfeller*. Dette vilkåret innebærer at det skal foretas en streng nødvendighetsvurdering i det enkelte tilfelle av om det er nødvendig å ilegge karantene for å beskytte de interesser loven skal verne. Grunnlag for karantene kan være at overgangen medfører at virksomheten vil få en særlig innsikt i forvaltningsorganets strategier og planer, så som planer for politikk- eller regelutforming som det vil være av betydning for virksomheten å få kjennskap til på et tidlig eller forberedende tidspunkt. I slike situasjoner blir karantene ilagt av hensyn til å beskytte forvaltningsorganets interne informasjon. Det vil også være av betydning for avgjørelsen om vedkommende har tilgang til sensitiv informasjon om en eller flere virksomheter, som det vil være av særlig verdi for andre virksomheter å få kjennskap til. I slike tilfeller kan karantene og saksforbud begrunnes i behovet for å beskytte andre virksomheters forretnings- og produksjonshemmeligheter mv. Øvrige momenter i vurderingen vil være om vedkommende har vært i en posisjon som innebærer forhandling, rådgivning eller avgjørelsesmyndighet i saker av vesentlig økonomisk betydning for andre virksomheter. I slike tilfeller kan hensynet til at allmennheten skal kunne ha tillit til forvaltningsorganet og forvaltningen i sin alminnelighet tilsi at det ilegges karantene og/eller saksforbud. Vilkårene for å ilegge karantene etter denne bestemmelsen er sammenfallende med vilkårene for illeggelse av karantene for politikere ved overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, og praksis fra *Karanteneutvalget* vil kunne være veiledende ved vurderingen av om karantene skal ilegges. Det vises til omtalen av disse vilkårene i proposisjonens kapittel 8 og merknadene til lovens §§ 6 og 7.

Etter bestemmelsens *andre ledd* kan tilsettingsmyndigheten ilegge saksforbud etter de samme vilkår som for illeggelse av karantene. Et saksfor-

bud innebærer at vedkommende får et forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. Saksforbud kan ilegges som et alternativ til karantene dersom det i tilstrekkelig grad ivaretar de interesser tilsettingsmyndigheten finner det nødvendig å beskytte i forbindelse med overgangen. Saksforbud kan også ilegges i tillegg til karantene. Et saksforbud må ikke bli så omfattende at stillingens hovedfunksjoner ikke kan utøves eller slik at det vesentligste av ansvaret og oppgavene blir underlagt et saksforbud. I et slikt tilfelle må det benyttes karantene i den grad loven åpner for det.

Bestemmelsens *tredje ledd* regulerer hvor lang tid karantene og saksforbud kan ilegges. Karantene kan ilegges for inntil seks måneder og saksforbud inntil tolv måneder, regnet fra fratreden. Karantene og saksforbud kan maksimalt ilegges i til sammen tolv måneder. Det innebærer at dersom embets- eller tjenestemannen ilegges karantene på seks måneder, kan det maksimalt ilegges et saksforbud som varer i seks måneder etter endt karantene.

#### *Til § 14 Overgang fra andre embeter og stillinger i statsforvaltningen*

Bestemmelsen regulerer overgang fra andre embeter og stillinger enn nevnt i § 13 til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet.

Av *første ledd* fremgår at hovedregelen for de øvrige embeter og stillinger i statsforvaltningen skal være at det må tas forbehold i forbindelse med utnevnelsen eller tilsettingen. Etter forbeholdet vil karantene og saksforbud kunne ilegges dersom vedkommende går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet. Departementet eller virksomheten skal ta inn et slikt forbehold dersom de mener at vilkårene foreligger. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at en eventuell karantene og saksforbud som hovedregel skal være forankret i arbeidskontrakten eller i utnevningsvedtaket.

Klausul om at karantene og saksforbud kan ilegges ved overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen kan fastsettes dersom *stillingens karakter* gir saklig grunn til det. Avgjørende er om ansvaret og de arbeidsoppgaver som ligger til stillingen, og den tilgang til sensitiv eller strategisk informasjon stillingsinnehaveren vil få, tilsier at en direkte overgang kan gi noen særlige fordeler, eller fremstå som en uheldig rolleblending utad, og dermed svekke tilliten til forvaltningen. Adgangen til å fastsettes klausul om karantene og saks-

forbud etter loven er ikke ment å være begrenset til visse typer stillinger. I praksis vil det imidlertid være særlig aktuelt for embeter og stillinger med et selvstendig ansvar (ledelsesansvar) på sitt ansvarsområde. Også ved tilsetting av informasjons- eller kommunikasjonssjef og for enkelte kommunikasjonsrådgivere kan det være aktuelt med en klausul om karantene og saksforbud, da disse har mye informasjon om virksomhetens strategier mv.

Å ilegge karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn består av en totrinnsprosess. Arbeidsgiver må som omtalt, i forbindelse med utnevnelse og tilsetting, fastsette en klausul om at karantene og saksforbud kan ilegges, dersom stillingens karakter gir saklig grunn til det. I forbindelse med en konkret overgang må arbeidsgiver ta stilling til om karantene og saksforbud skal ilegges med hjemmel i loven.

*Andre ledd* oppstiller to alternative vilkår for når karantene og saksforbud kan ilegges. Karantene og saksforbud kan ilegges dersom overgangen kan gi virksomheten særlige fordeler på grunn av vedkommendes stilling, ansvar eller arbeidsoppgaver i statsforvaltningen, eller det er en sammenheng mellom vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver og den virksomhet vedkommende skal tiltre, som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Det vil særlig kunne være aktuelt å ilegge karantene og saksforbud ved overgang til virksomheter eller bransjer som vedkommende forvaltningsorgan regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller inngår avtaler med. Karantene og saksforbud kan ilegges i *særlige tilfeller*. Dette vilkåret innebærer at det skal foretas en streng nødvendighetsvurdering i det enkelte tilfelle av om det er nødvendig å ilegge karantene for å beskytte de interesser loven skal verne.

Bestemmelsens *tredje ledd* slår fast at saksforbud kan fastsettes i stedet for eller i tillegg til karantene. Saksforbud kan ilegges som et alternativ til karantene dersom det i tilstrekkelig grad ivaretar de interesser tilsettingsmyndigheten finner det nødvendig å beskytte i forbindelse med overgangen.

Bestemmelsens *fjerde ledd* gir en hjemmel til illeggelse av karantene og saksforbud i visse tilfeller, selv om det ikke er tatt forbehold om dette ved tilsettingen eller utnevnelsen. Bestemmelsen utgjør en sikkerhetsventil, og representerer et snevert unntak fra hovedregelen etter første ledd om at forbehold om karantene og saksforbud skal være tatt inn i arbeidskontrakten. Det oppstilles som vilkår at *tungtveiende hensyn* til tilliten til for-

valtningen tilsier det, og at arbeidsgiver ikke med rimelighet kunne tatt hensyn til dette ved utnevnelsen eller tilsettingen. Et aktuelt eksempel kan være at den ansatte har fått nye oppgaver og ansvarsområder, forvaltningsorganet kan ha fått utvidet myndighet, for eksempel som resultat av en omorganisering, og stillingens eller forvaltningsorganets kontaktflate kan ha endret seg.

Tungtveiende hensyn er en rettslig standard som innebærer at det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, av om karantene og saksforbud kan ilegges en embets- eller tjenestemann som ikke har en klausul om dette i sin arbeidskontrakt. Etter departementets vurdering bør det være en høyere terskel for å ilegge karantene og saksforbud med hjemmel i sikkerhetsventilen enn for de embets- og tjenestemennene som enten har klausul om dette i sin kontrakt eller kan ilegges slike restriksjoner direkte med hjemmel i loven. Det bør dessuten være høyere terskel for å anvende sikkerhetsventilen jo lavere stillinger det er snakk om, men det kan være aktuelt å benytte denne hjemmelen også for lavere stillinger i staten.

Etter *femte ledd* kan karantene ilegges inntil seks måneder og saksforbud inntil tolv måneder, regnet fra fratreden. Karantene og saksforbud kan maksimalt ilegges i til sammen tolv måneder. Det innebærer at dersom embets- eller tjenestemannen ilegges karantene på seks måneder, kan det maksimalt ilegges et saksforbud som varer i seks måneder etter endt karantene.

#### *Til § 15 Informasjonsplikt*

I *første ledd* fastsettes at embets- eller tjenestemenn som nevnt i § 13 første ledd og § 14 første ledd som tar imot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller som etablerer næringsvirksomhet, uten ugrunnet opphold skal gi alle opplysninger tilsettingsmyndigheten trenger for å fatte vedtak om karantene og saksforbud, inkludert opplysninger om embete og stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten. Arbeidsgiver kan kreve at embets- og tjenestemannen gir opplysninger om den nye stillingen og særlig om det ansvar og de arbeidsoppgaver som ligger til stillingen. Det kan videre kreves opplysninger om virksomheten har hatt oppdrag for statlige forvaltningsorganer, hvilke produkter og tjenester de leverer, og om de er inne i konkrete forhandlinger med statlige virksomheter.

*Andre ledd* innebærer at arbeidsgiver kan pålegge embets- og tjenestemenn informasjonsplikt dersom vedkommendes ansvarsområder eller arbeidsoppgaver kan gi grunnlag for å ilegge

karantene og saksforbud etter sikkerhetsventilen hjemlet i lovens § 14 fjerde ledd. Informasjonsplikten for embets- og tjenestemannen etter denne bestemmelsen inntreffer etter pålegg fra arbeidsgiver. Det overlates til den enkelte virksomhet å avgjøre hvem som skal kunne pålegges informasjonsplikt i egenskap av å være arbeidsgiver etter denne bestemmelsen, om det for eksempel skal være embets- eller tjenestemannens nærmeste leder eller administrasjonsavdelingen. Det er ikke formkrav knyttet til et pålegg om å gi informasjon etter bestemmelsen. Det vil for eksempel være tilstrekkelig dersom den som utøver arbeidsgiverfunksjonen sender en e-post til vedkommende embets- og tjenestemann og ber om at nødvendig informasjon gis.

Hvorvidt arbeidsgiver kan pålegge informasjonsplikt etter lovens § 15 andre ledd avhenger av embets- og tjenestemannens ansvar og arbeidsoppgaver i den statlige virksomheten. Momenter i vurderingen er om vedkommende har tilgang til strategisk informasjon og politikkkutforming, og om vedkommende har ledelsesansvar eller besitter en nøkkelfunksjon i virksomheten. Andre momenter er om forvaltningsorganet står i et bestemt forhold til andre virksomheter, for eksempel som tilsynsobjekt eller forhandlingsmotpart.

Etter *tredje ledd* gjelder informasjonsplikten alle overganger som skjer innen tolv måneder etter fratreden fra embete eller stilling. Dette tilsvarer det tidsrom hvor karantene og saksforbud kan bli ilagt etter loven. Det innebærer blant annet at informasjonsplikten består dersom det går en tid fra fratreden og frem til embets- eller tjenestemannen tar imot tilbud om ny stilling. Videre innebærer bestemmelsen at dersom vedkommende tar i mot et verv, mens han eller hun er i karantene, vil det være informasjonsplikt også for dette vervet.

*Fjerde ledd* er en forskriftshjemmel slik at det kan gis forskrift om informasjonsplikten.

#### *Til § 16 Godtgjørelse*

Etter bestemmelsens *første ledd* har en embets- eller tjenestemann som ikke kan tiltre ny stilling utenfor statsforvaltningen, på grunn av at vedkommende er blitt ilagt karantene, rett til godtgjørelse som kompensasjon for inntektstapet. Godtgjørelsen tilsvarer lønnen i det embete eller den stilling som vedkommende fratrådte, med tillegg av feriepenger.

Etter *andre ledd* skal lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkom-

mende måtte motta eller opptjene i karantenetiden gå til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd. Det skal bare gjøres fradrag for inntekter som er relatert til yrkesutøvelse, eksempelvis kommer inntekter fra bolig ikke til fradrag.

Embets- og tjenestemannen er også omfattet av en ordning som tilsvarer gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten, jf. *tredje ledd*.

#### *Til § 17 Saksbehandlingsregler*

I *første ledd* oppstilles det en frist på to uker for tilsettingsmyndigheten til å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende embets- eller tjenestemann har oppfylt informasjonsplikten etter § 15. Embets- eller tjenestemannen kan ikke tiltre stilling eller verv eller igangsette næringsvirksomhet, før tilsettingsmyndigheten har truffet endelig vedtak i saken.

I *andre ledd* gis departementet hjemmel til å gi regler om saksbehandlingen i forskrift.

### **Kap 5. Reaksjoner ved overtredelse**

#### *Til § 18 Pålegg og tvangsmulkt.*

Bestemmelsens *første ledd* gir Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten kompetanse til å pålegge den som overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak gitt i medhold av loven, tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Eksempler på slikt pålegg kan være å fratre en stilling, eller at enkelte arbeidsoppgaver må opphøre. Pålegg kan gis uavhengig av skyld hos overtrederen. Tiltaket som blir pålagt må være egnet til å bringe det ulovlige forholdet til opphør. I pålegg bør det settes en frist for oppfyllelse.

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført pålegg innen en særskilt angitt frist, jf. *andre ledd*. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegget eller i et eget vedtak. Det er ikke noe krav om at den ansvarlige har utvist subjektiv skyld. Formålet med tvangsmulkten er å motivere til å oppfylle det gitte pålegget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen som er satt for retting av forholdet, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer. Utgangspunktet må være at størrelsen på tvangsmulkten må settes så høyt at det ikke skal lønne seg å betale mulkten, for deretter å fortsette den lovstridige handlingen. Ved vurderingen av tvangsmulktens størrelse må en blant annet vurdere hvor betydelig overtredelsen er, hvilke forde-

ler overtredelsen innebærer for vedkommende samt hvor sterk økonomi den som overtrer pålegget har.

I *tredje ledd* fremgår det at tvangsmulkten tilfaller statskassen. Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten kan frafalle tvangsmulkt i særlige tilfeller. Hva som vil være et særlig tilfelle må vurderes konkret. Forutsetningen for at frafall kan skje må imidlertid være at det ulovlige forholdet er opphørt.

Forvaltningslovens regler kommer til anvendelse med unntak av de særskilte bestemmelsene som følger av loven. Se nærmere om dette i merknaden til § 3.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d. Da dette følger uttrykkelig av tvangsfullbyrdsloven gjentas det ikke i loven her.

I *fjerde ledd* gis departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om tvangsmulkt i forskrift.

#### *Til § 19 Administrativ inndragning*

Ved brudd på regelverket gis Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten i *første ledd* hjemmel til, helt eller delvis, å inndra inntekt som er oppnådd ved overtredelsen. Formålet med inndragningen er å rette opp i en ulovlig situasjon, ved å utligne fordelene som er oppnådd ved lovovertrедelsen. Det vil være krav om årsakssammenheng mellom bruddet og inntekten som er oppnådd. Vedtak om inndragning treffes overfor den som inntekten har tilfalt, og det kreves ikke subjektiv skyld hos overtrederen.

Dersom størrelsen av inntekten ikke kan godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig. Det er ikke nødvendig å finne den nøyaktige inntekten vedkommende har hatt, men beregningen bør i grove trekk gi uttrykk for den reelle situasjon.

Dersom inndragning i det enkelte tilfellet vil være urimelig skal slikt krav ikke fremsettes. Hvorvidt et forhold er urimelig må vurderes konkret. Momenter i vurderingen kan være at overtredelsens art eller omfang er svært beskjeden. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil.

I *andre ledd* fastsettes at endelig vedtak om inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Beløpet tilfaller statskassen.

Forvaltningsloven gjelder med de unntak som følger av loven selv. Se nærmere om dette i merknaden til § 3.

*Tredje ledd* fastslår at departementet kan fastsette nærmere regler om inndragning i forskrift,

herunder regler om skjønnsmessig utmåling av inntekt og fradrag for utgifter.

#### *Til § 20 Overtredelsesgebyr*

*Første ledd* fastslår at Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som grovt uaktsomt eller forsettlig overtrer bestemmelser i eller gitt i medhold av loven, eller vedtak fattet i medhold av loven. Overtredelsesgebyr har likhetstrekk med straff, men er ikke å regne som straff.

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten må foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering for å avgjøre om overtredelsesgebyr skal ilegges. I *andre ledd* er det opplistet momenter som særlig skal vektlegges i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved utmålingen. Listen er ikke uttømmende.

For det første må en se på overtredelsens grovhet. Det som vil være sentralt i denne vurderingen er hvilke konsekvenser overtredelsen har eller kunne medført. For å sikre at de jobbskiftene som er omfattet av loven blir vurdert opp mot spørsmålet om karantene og saksforbud, er det avgjørende at de som omfattes av regelverket overholder den lovpålagte informasjonsplikten. Dersom det for eksempel ikke gis eller gis uriktig informasjon om den nye stillingen, kan det føre til at regelverket undergraves. Brudd på informasjonsplikten vil derfor kunne være en alvorlig overtredelse av regelverket.

Dersom for eksempel en tidligere politiker har unnlatt å informere om en overgang til stilling utenfor statsforvaltningen, men ennå ikke har tiltrådt stillingen, vil unnlattelsen i praksis bare innebære en utsatt informasjonsplikt med tilhørende utsatt tiltredelse, forutsatt at *Karanteneutvalget* ikke kommer til at det skal ilegges karantene og saksforbud. I et slikt tilfelle vil det i utgangspunktet ikke være naturlig å reagere med overtredelsesgebyr. En må imidlertid se på hva som er årsaken til unnlattelsen. Der politikeren i sitt tidligere embete har hatt klar befatning med ny arbeidsgiver, og det er sannsynlig at karantene ville blitt ilagt dersom politikeren hadde informert om overgangen, kan det tyde på at politikeren har prøvd å unngå karantene. I så fall vil overtredelsesgebyr kunne være en aktuell reaksjon. Det samme kan

være tilfelle der en som har fått vedtak om karantene likevel begynner direkte i stillingen.

Videre skal det særlig legges vekt på graden av skyld. Her må en se på hvor klanderverdig handlingen er, for eksempel om den bærer preg av uhell eller om den har et mer planmessig preg. Om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen skal også særlig vektlegges. Dette vil i stor grad dreie seg om økonomiske fordeler.

I tillegg skal det særlig legges vekt på overtrederens økonomiske evne. Her vil det blant annet være naturlig å se på hvilken stilling vedkommende har hatt tidligere. Det kan som regel utmåles større gebyrer til de som har hatt lederstillinger eller embeter, enn i mer underordnede stillinger.

Den preventive effekten overtredelsesgebyret vil ha, skal også særlig vektlegges. Det kan være større grunn til å ilegge overtredelsesgebyr dersom overtrederen har sittet i en ledende stilling.

Når det gjelder beviskrav, er utgangspunktet i sivile saker et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. I straffesaker er hovedregelen at enhver rimelig og fornuftig tvil skal lede til frifinnelse. Å bli ilagt overtredelsesgebyr vil kunne få store økonomiske konsekvenser og kan i tillegg ha stor betydning for omdømme til den det gjelder. For at rettsikkerheten skal bli godt ivaretatt mener departementet at det bør kreves klar sannsynlighetsovervekt for å ilegge overtredelsesgebyr.

*I tredje ledd* fremgår det at om ikke annet er fastsatt i enkeltvedtak, forfaller overtredelsesgebyret til betaling fire uker etter at endelig vedtaket er fattet. Det fremgår videre at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

*I fjerde ledd* fastslås det at når vedtak tas inn for domstolene kan retten prøve alle sider av saken.

Forvaltningsloven gjelder med de unntak som følger av loven her. Se nærmere om dette i merknaden til § 3.

*Femte ledd* fastslår at departementet kan gi forskrift om overtredelsesgebyr.

## **Kap 6. Ikrafttredelse**

### *Til § 21 Ikrafttredelse*

Bestemmelsen overlater til Kongen å bestemme når loven skal settes i kraft.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et  
framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om  
lov om informasjonsplikt, karantene og saksfor-  
bud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn  
(karanteneoven).

---

**Vi HARALD,** Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for poli-  
tikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneoven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneoven)

### Kapittel 1. Innledende bestemmelser

#### § 1 *Hva loven omfatter*

Loven omfatter politikere som skal tiltre embete eller stilling i departementene eller stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet. Statsministerens kontor regnes som departement etter loven her.

Loven omfatter embets- og tjenestemenn som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet.

Loven omfatter ikke overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner.

#### § 2 *Definisjoner*

Med politiker og politisk stilling menes i denne lov nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere.

Med karantene menes et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablere næringsvirksomhet.

Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder.

#### § 3 *Forholdet til forvaltningsloven*

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

Vedtak etter loven kan ikke påklages.

Parten kan innen fem virkedager uttale seg om vedtak etter §§ 6, 7, 10, 11, 13 og 14 og kreve ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende underrettes om vedtaket. Organet som har truffet vedtaket, skal fremlegge ny vurdering av saken innen fem virkedager fra det tidspunkt krav om ny vurdering er mottatt.

Parten kan innen tre uker uttale seg om vedtak etter §§ 18, 19 og 20 og kreve ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.

Søksmål om gyldigheten av vedtak etter loven kan ikke reises uten at vedkommende part har benyttet sin adgang til å kreve ny vurdering av vedtaket, og ny vurdering er gitt.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling, inkludert om beregningen av frister, samt fristoppreisning i saker der parten uttaler seg om vedtak og krever ny vurdering etter tredje og fjerde ledd.

### Kapittel 2. Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

#### § 4 *Karantenenemnda*

Kongen skal oppnevne en faglig uavhengig nemnd, Karantenenemnda, som treffer vedtak om karantene og saksforbud ved politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet.

Kongen gir forskrift om nemndas sammensetning og funksjonstid.

#### § 5 *Informasjonsplikt*

Senest tre uker før overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet, plikter politikerens å gi alle nødvendige opplysninger. Karantenenemnda trenger for å fatte vedtak, inkludert opplysninger om tidligere embete eller stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten.

Informasjonsplikten gjelder alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen og all etablering av næringsvirksomhet innen tolv måneder etter fratreden som politiker, også der overgangen eller etableringen ikke skjer direkte etter fratreden.

#### § 6 *Karantene*

Karantenenemnda kan, ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet, i særlige tilfeller ilegge en politiker karantene i inntil seks måneder etter fratreden når

- a) det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder, arbeidsoppgaver i den politiske stillingen eller bestemte saker som var til behandling i depar-

tementet i politikerens funksjonstid, og interessene til den virksomheten politikerens blir tilknyttet eller etablerer, eller

- b) politikerens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten politikerens blir tilknyttet eller etablerer særlige fordeler, eller
- c) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

### § 7 Saksforbud

Karantenenemnda kan i særlige tilfeller, dersom ett eller flere av vilkårene i § 6 er oppfylt, ilegge en politiker saksforbud i inntil tolv måneder etter fratreden. Saksforbud kan ilegges i stedet for eller i tillegg til karantene.

Dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan det ilegges et saksforbud på inntil tolv måneder i tillegg til en karantene på inntil seks måneder.

### § 8 Godtgjørelse

En politiker som er ilagt karantene etter § 6, mottar en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvaret den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd.

I karanteneperioden vil politikerens være omfattet av en ordning som tilsvaret gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

### § 9 Saksbehandlingen i Karantenenemnda

Karantenenemnda har frist på to uker til å treffe vedtak om å ilegge karantene og saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende politiker har oppfylt sin informasjonsplikt etter § 5. Politikerens kan ikke tiltre stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før Karantenenemnda har truffet endelig vedtak i saken.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i Karantenenemnda, inkludert om beregning av fristen etter første ledd.

## Kapittel 3. Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene

### § 10 Overgang til visse ledende departementsstillinger

En politiker som tiltre eller gjeninntre som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller kommunikasjonssjef i det departement vedkommende har vært poli-

tiker, kan ikke utøve embetets eller stillingens funksjoner i seks måneder etter fratreden. Tilsvarende forbud gjelder i tre måneder der overgang skjer til et annet departement.

I tidsrom nevnt i første ledd, kan politikerens heller ikke ha arbeidsoppgaver som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, eller som vedrører saker som politikerens hadde til behandling i sin politiske stilling.

Dersom særlig tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet oppheve eller begrense forbudet etter første og andre ledd.

### § 11 Overgang til andre stillinger i departementene

Går en politiker over til andre embeter eller stillinger i departementet enn nevnt i § 10, kan departementet bestemme at vedkommende ikke skal ha oppgaver som innebærer direkte rådgivning til departementets politiske ledelse for en periode på inntil seks måneder etter fratreden. Når tungtveiende grunner tilsier det, kan politikerens ilegges et forbud etter § 10 første og andre ledd i inntil tre måneder.

### § 12 Lønn

Den som er underlagt forbud etter §§ 10 eller 11, mottar embetets eller stillingens lønn. Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i perioden, går til fradrag i lønnen.

## Kapittel 4. Embets- og tjenestemenns overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

### § 13 Overgang fra ledende stilling i et departement eller annet statlig forvaltningsorgan

Dersom en departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller leder av annet statlig forvaltningsorgan går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet, kan tilsettingsmyndigheten i særlige tilfeller ilegge karantene når

- a) det foreligger en konkret forbindelse mellom embets- eller tjenestemannens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver i embetet eller stillingen eller bestemte saker som var til behandling i forvaltningsorganet i vedkommendes funksjonstid, og interessene til den virksomheten vedkommende blir tilknyttet eller etablerer, eller
- b) embets- eller tjenestemannens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten vedkommende blir tilknyttet eller etablerer særlige fordeler, eller

- c) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

Dersom vilkåret i første ledd er oppfylt, kan tilsettingsmyndigheten ilegge et saksforbud. Saksforbud kan ilegges i stedet for eller i tillegg til karantene.

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder og saksforbud inntil tolv måneder regnet fra fratreden fra embetet eller stillingen.

#### *§ 14 Overgang fra andre embeter og stillinger i statsforvaltningen*

For andre embeter og stillinger enn nevnt i § 13, kan det ved utnevnelsen eller tilsettingen fastsettes en klausul i arbeidskontrakten om at karantene og saksforbud kan ilegges ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller ved etablering av næringsvirksomhet. Slik klausul kan fastsettes dersom stillingens karakter gir saklig grunn til det.

Dersom det er fastsatt en klausul i arbeidskontrakten etter første ledd, kan tilsettingsmyndigheten i særlige tilfeller ilegge karantene og saksforbud når

- a) overgangen kan gi virksomheten som embets- eller tjenestemannen blir tilknyttet eller etablerer særlige fordeler på grunn av vedkommendes stilling, ansvar eller arbeidsoppgaver i statsforvaltningen, eller
- b) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

Saksforbud kan fastsettes i stedet for eller i tillegg til karantene.

Dersom tilsettingsmyndigheten ikke med rimelighet kunne tatt inn klausul om karantene og saksforbud ved utnevnelsen eller tilsettingen, kan karantene og saksforbud likevel ilegges når tungtveiende hensyn til tilliten til forvaltningen tilsier det, og vilkårene i andre ledd er oppfylt.

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder og saksforbud for inntil tolv måneder regnet fra fratreden i embetet eller stillingen.

#### *§ 15 Informasjonsplikt*

Dersom embets- eller tjenestemann som nevnt i § 13 første ledd, eller som har en klausul om karantene og saksforbud i arbeidskontrakten sin, jf. § 14 første ledd, tar imot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, skal vedkommende uten ugrunnet opphold gi alle opplysninger tilsettingsmyndigheten trenger for å fatte vedtak om karantene og saksforbud, inkludert opplysninger om embete og stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten.

Arbeidsgiver kan pålegge informasjonsplikt for andre embets- og tjenestemenn enn de som er nevnt i første ledd, dersom vedkommendes ansvarsområder og arbeidsoppgaver kan gi grunnlag for å ilegge karantene og saksforbud etter § 14 fjerde ledd.

Informasjonsplikten gjelder alle overganger innen tolv måneder etter fratreden fra embetet eller stillingen.

Departementet kan gi forskrift om informasjonsplikten.

#### *§ 16 Godtgjørelse*

En embets- eller tjenestemann som er ilagt karantene etter §§ 13 eller 14, mottar en godtgjørelse som tilsvarer den tidligere stillingens lønn, med tillegg av feriepenger.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd.

I karanteneperioden vil embets- eller tjenestemannen være omfattet av en ordning som tilsvarer gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

#### *§ 17 Saksbehandlingsregler*

Tilsettingsmyndigheten har frist på to uker til å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende embets- eller tjenestemann har oppfylt informasjonsplikten etter § 15. Embets- eller tjenestemannen kan ikke tiltre stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før tilsettingsmyndigheten har truffet endelig vedtak i saken.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen, inkludert om beregning av fristen etter første ledd.

### **Kap 5. Reaksjoner ved overtredelse**

#### *§ 18 Pålegg og tvangsmulkt*

Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Det kan settes frist for gjennomføring av slike tiltak.

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført pålegg etter første ledd innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg etter første ledd eller senere. Dersom tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegget, skal det gis eget forhåndsvarsel

om mulkten. Tvangsmulkten begynner å løpe når den ansvarlige oversitter fristen som er satt for retting av forholdet, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer.

Tvangsmulkten tilfaller statskassen. Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan i særlige tilfeller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Departementet kan gi forskrift om tvangsmulkt, inkludert om tvangsmulktenes størrelse og varighet og frafall av påløpt tvangsmulkt.

#### § 19 *Administrativ inndragning*

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan helt eller delvis inndra inntekt som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven. Inndragning foretas overfor den som inntekten har tilfalt. Kan størrelsen av inntekten ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skønnsmessig. Inndragning kan bare skje dersom dette ikke vil være urimelig.

Endelig vedtak om inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndratt inntekt tilfaller statskassen.

Departementet kan gi forskrift om inndragning, inkludert om skønnsmessig utmåling av inntekt og fradrag for utgifter.

#### § 20 *Overtredelsesgebyr*

Ved grovt uaktsom eller forsettlig overtredelse av bestemmelser i eller gitt i medhold av

loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen, overtrederens økonomiske evne og den preventive effekten.

Når ikke annet er fastsatt i enkeltvedtak, forfaller overtredelsesgebyret til betaling fire uker etter at endelig vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom Karantenenemndas eller tilsettingsmyndighetens vedtak om overtredelsesgebyr tas inn for domstolen, kan retten prøve alle sider av saken.

Departementet kan gi forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om utmålingen. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

### Kap 6. Ikrafttredelse

#### § 21 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

---

---

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

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 AS – 12/2014

