



DET KONGELIGE ARBEIDS-  
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 11

(2000-2001)

---

**Om forholdet mellom embetsverket,  
departementenes politiske ledelse og  
andre samfunnsaktører**

*Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 24.  
november 2000, godkjent i statsråd samme dag.*

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

---

Stortinget har gjennom vedtak både i 1995 og 1997 bedt regjeringen sørge for klarere retningslinjer for forholdet mellom politikk og administrasjon.

I 1995 skjedde det på bakgrunn av den såkalte «brevsaken»: Regjeringspartiets partisekretær henvendte 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. Saken ble tatt opp i Stortinget, og det ble bl.a. vedtatt å be 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 grensedragnings mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet.» (pkt. 2 i stortingsvedtak av 19.6.1995, jf. Innst. S. nr. 220, 1994-95).

Dette vedtaket ble fulgt opp av regjeringen bl.a. ved å styrke opplæring og veiledning av de departementsansatte når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon.

I 1997 ble det reagert på bakgrunn av et konkret rollebytte fra embetsverk til politisk ledelse og tilbake igjen til embetsverket. Representanten Lars Sponheim fremmet da følgende forslag i Stortinget:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser. Herunder bør vurderes bestemmelser om karantenetid eller krav om at enkelte stillinger i departementenes øverste administrative ledelse må fratres om det blir aktuelt med overgang til stillinger i den politiske ledelse av departementet. Regjeringen bes også vurdere om gjeldende bestemmelser om embetsmenns og tjenestemenns valgbarhet til Stortinget også kan være aktuelle å innføre for departementenes politiske ledelse. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget med resultatene av en slik gjennomgang i egnet form.» jf. Dok.nr. 8:22 (1996-97)

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen henvendte seg til den daværende planleggings- og samordningsminister, statsråd Rugaas, og ba om hans vurdering av forslaget. I svarbrev av 25.4.1997 ga statsråden sin vurdering, der det i oppsummeringen bl.a. heter:

«Etter mitt syn er ikke forholdet mellom embetsverkets lojalitet, nøytralitet og kravet til faglig dyktighet egnet til ytterligere lovregulering. Det er neppe hensiktsmessig å forsøke å formalisere retningslinjer for hvordan den enkelte embets- og tjenestemann i enhver konkret situasjon skal balansere slike hensyn. Blant annet på grunn av det store mangfoldet i statens roller, oppgaver og organisering ville slike retningslinjer kunne medføre en svært omfattende og u håndterbar detaljregulering med et løpende behov for justeringer. I utgangspunktet bør den enkeltes bevissthet om slike normer for god forvaltningsskikk gi tilstrekkelig veiledning.»

I stortingskomiteens innstilling heter det at «Flertallet tar ikke standpunkt til de betraktninger statsråd Rugaas har framsatt i sitt brev, men ber regjeringen gjennomføre en grundig vurdering av spørsmålet, samt trekke opp etiske normer vedrørende forholdet embetsverket - politisk ledelse.»

Det påpekes også av flertallet at «det er av stor viktighet å få klare linjer i forholdet mellom embetsverket og den politiske ledelse i departementene. Disse linjene har tidligere vist seg å være diffuse, og senest i forrige valgkamp brukte Regjeringa embetsmenn i departementene til å lage politiske dokumenter og utredninger til bruk i valgkampen. Flertallet mener at en slik sammenblanding viser at det er behov for kjørerregler som setter en etisk norm.»

Stortingskomiteen ga følgende tilråding til vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser. Herunder bør vurderes bestemmelser om karantenetid. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget med resultatene av en slik gjennomgang i egnet form.» jf. Innst. S. nr. 261 (1996-97).

Denne innstillingen ble enstemmig vedtatt i Stortinget 19. juni 1997.

På bakgrunn av dette stortingsvedtaket har regjeringen sett det som mest hensiktsmessig å legge fram en stortingsmelding med en drøfting av disse problemstillingene og med en skisse til hvilke løsninger som bør legges til grunn. Senere vil regjeringen utforme mer detaljerte regler og retningslinjer i tråd med de premisser som stortingsbehandlingen måtte gi for dette.

## 1.2 Om disposisjon for meldingen

---

På bakgrunn av stortingsvedtaket av 19.6.1997 er det to hovedproblemstillinger som blir behandlet i denne stortingsmeldingen.

Først drøftes forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Med bakgrunn i stortingsvedtaket blir det i kap. 2 redegjort generelt for hvilke sentrale hensyn som bør ivaretas i relasjonen mellom embetsverk og politisk ledelse. I kap. 4 blir det lagt hovedvekt på å drøfte om det bør pålegges en form for karantene når det gjelder personellovergang fra politisk nivå tilbake til embetsverket.

Dernest drøftes forholdet mellom forvaltningen og andre tunge samfunnsinteresser og -aktører. Det er også i denne sammenhengen valgt å fokusere på en eventuell regulering av vilkårene for personelloverganger (kap.5). I tillegg er det også redegjort for gjeldende regulering av adgang til ekstraervert, og det er gjort en vurdering av behovet for eventuelt å utvide denne reguleringen (kap. 6).

De ulike utenlandske ordninger som vedrører diskusjonen i kap. 4, 5 og 6 beskrives i kap. 3. De økonomiske og administrative konsekvensene vurderes i kap.7.

### 1.3 Om begrepsbruk og avgrensninger

---

Begrepet «embetsverk» er her brukt gjennomgående om alle ikke-politiske ansatte i departementene. Det er ikke ment å gjelde bare embetsmennene. For å betegne den enkelte ansatte brukes «embets- eller tjenestemann», med mindre det åpenbart gjelder sjefsnivået i departementene. I så fall brukes «embetsmann».

Begrepet «karantene», som opprinnelig er knyttet til isolering bl.a. av mulige smittebærere, er i denne meldingen anvendt om en pålagt ventetid i forbindelse med rollebytter mellom politiske og administrative stillinger. En karantene innebærer altså at det ikke er mulig å gå tilbake til opprinnelig stilling og arbeidsområde i embetsverket umiddelbart etter fratreden fra en politisk stilling. Denne betydningen av «karantene» er i samsvar med bruken av begrepet i stortingsvedtaket av 19.6.1997.

### 1.4 Sammendrag

---

#### *Kapittel 2: Generelle prinsipper for forholdet mellom politikk og administrasjon*

Her klargjøres prinsippene for lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i forholdet til den politiske ledelsen i departementene. Disse prinsippene innebærer imidlertid potensielt motstridende krav og innebærer dermed en rolleklarhet.

For embets- eller tjenestemannen dreier det seg om å kunne håndtere *en mulig rollekonflikt langs to dimensjoner*:

For det første skal vedkommende være en lojal og konstruktiv medspiller for statsråden, samtidig som han eller hun ivaretar hensynet til partipolitisk nøytralitet. Embetsverket skal både være et redskap for å fremme regjeringens politikk og et potensielt redskap for en hvilken som helst regjering.

For det andre er det forventninger om at embetsverket skal legge fram sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelige de måtte være for statsråden. Samtidig skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådets intensjoner og beslutninger, både ved forberedelse av politiske utspill og ved iverksetting av politikken, selv om de skulle være faglig uenige i tiltaket.

Denne delen av meldingen inneholder ingen forslag, men søker å trekke opp noen vurderingspremisser for vanskelige situasjoner som oppstår i grenselandet mellom politikk og administrasjon.

#### *Kapittel 3: Regler i andre land*

Her gjennomgås regler og retningslinjer for tilsvarende forhold i Storbritannia, USA, New Zealand, Danmark og Sverige.

#### *Kapittel 4: Drøfting av retningslinjer for overgang fra politisk ledelse til departementsstilling*

Et flertall i stortingskomiteen, bestående av Senterpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet, uttalte følgende i Innst. S. nr. 261 (1996-97):

«Flertallet ser særlig problemer knyttet til den situasjon hvor et tidligere medlem av regjeringen, herunder statssekretærer og politiske rådgivere, går direkte tilbake til en embetsstilling etter å ha fratrudd sin politiske stilling. Komiteen ser behovet for at det blir vurdert hvorvidt det skal innføres karantenetid i slike tilfeller.»

I denne meldingen har Regjeringen vurdert dette slik:

- Ved tilbakevending fra politisk stilling til visse typer departementsstillinger bør vedkommende pålegges en karantene på tre til seks måneder (inkludert en etterlønsperiode). Dette bør være et rimelig tidsrom for omstilling til embetskarrieren, samtidig som det ikke skal oppfattes som noen vesentlig ulempe for den det gjelder, som kan tenkes å vanskeliggjøre rekruttering til politiske stillinger.
- Ved tilbakevending innenfor samme departement bør det være seks måneders karantenetid, men mellom forskjellige departementer bør tre måneders karantenetid være tilstrekkelig for å ivareta karanteneformålene.
- Det synes ikke grunn til å differensiere karantenetiden i forhold til om vedkommende har vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver.
- Karantene skal gjøres gjeldende for dem som vender tilbake til stillinger som står i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Det vil si departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef. I tillegg bør en for det aktuelle tidsrom unngå at de som vender tilbake til andre stillinger kommer i et slikt direkte rådgivningsforhold til statsråden.
- De som fra en politisk stilling søker og får stilling i et departement, underlegges de samme karantenebestemmelsene som de som vender tilbake etter endt permisjon.
- Det bør ikke kunne pålegges karantene i forbindelse med det opprinnelige rollebyttet, dvs. ved overgang fra embetsverket til politiske stillinger i departementene.

#### *Kapittel 5: Drøfting av retningslinjer for forholdet mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser*

Regjeringen har i denne meldingen valgt å fokusere på vilkårene for visse typer personelloverganger fra statsforvaltningen til eksterne samfunnsaktører, herunder også overgang til å starte egen virksomhet. Bakgrunnen er at dette er et område der det i liten grad er fastsatt generelle regler (i motsetning til en rekke andre land), og der det fra tid til annen oppstår problematiske situasjoner, f.eks. ved at personelloverganger kan gi en ny arbeidsgiver/klientinteresse tilgang til strategisk og sensitiv informasjon.

Regjeringen vil i utgangspunktet understreke at det er viktig at det ikke bygges barrierer mot utveksling av personell mellom offentlig og privat sektor. Men for staten er det grunn til å sikre sine interesser i sammenheng med følgende situasjonstyper:

### *Unngå misbruk av kontaktnett*

En embets- eller tjenestemann som går over til privat virksomhet vil kunne fristes til å utnytte sitt kontaktnett ved sin gamle arbeidsplass til å skaffe strategisk viktig informasjon for sin nye arbeidsgiver eller klientinteresse. Vedkommende kan også drive uformell påvirkning av nøkkelpersoner for statlige avgjørelser til fordel for sin nye arbeidsgiver.

Dette hensynet til å unngå misbruk av kontaktnett foreslås ivaretatt gjennom å iverksette tiltak overfor nåværende ansatte. Regjeringen vil legge vekt på å styrke bevisstheten om hvordan kontakt med tidligere kolleger bør håndteres i denne sammenhengen.

### *Unngå at tidligere ansatte bruker strategisk og sensitiv informasjon til fordel for ny arbeidsgiver/klientinteresse*

Staten står ofte i et forhold til eksterne interessenter, der det er viktig for staten å holde «kortene tett til brystet». Dette kan gjelde forhandlinger med organisasjoner, og det kan gjelde forholdet til private foretak i forbindelse med anbudsrunder, konsesjonstildeling mv. Enkelte embets- og tjenestemenn vil ha en inngående kjennskap til statens forhandlingsposisjoner, strategier og sensitive opplysninger for øvrig.

Her vil flere virkemidler kunne vurderes. Lokal arbeidsgiver bør som en første mulighet foreta *omplussing* i oppsigelsesperioden. Adgangen til å pålegge *taushetsplikt* bør dessuten vurderes nøye for all den type informasjon som arbeidsgiver ønsker å beskytte. Dernest bør en vurdere å pålegge et *saksforbud* i inntil ett år for å hindre at sensitiv informasjon kan utnyttes i et nytt arbeidsforhold. Saksforbud innebærer at en tidligere statlig arbeidstaker ikke kan involvere seg på vegne av andre i en sak når vedkommendes tidligere statlige arbeidsgiver er involvert i den samme saken. Hvis disse virkemidlene i sum ikke vurderes som tilstrekkelig, bør også *karenstid* på tre til seks måneder kunne pålegges. Karenstid innebærer et tidsbestemt forbud mot å tiltre stilling hos ny arbeidsgiver eller å drive egen virksomhet innenfor bestemte arbeidsområder. Det bør vises tilbakeholdenhet med å gjøre bruk av et så vidtgående virkemiddel, og det forutsettes at bruken av dette får et svært begrenset omfang.

### *Unngå «bytte av tjenester» eller at det oppstår mistanke om dette*

En mulig situasjon kan være at en embetsmann fristes til å misbruke sin innflytelse over offentlige avgjørelser for å innynde seg hos en ekstern aktør som har interesser i disse avgjørelsene. Til gjengjeld for slike «tjenester» kan vedkommende håpe på å motta andre typer goder.

Den generelle lojalitetsplikten, dagens regler om habilitet, samt reglene om ikke å ta utenforliggende hensyn bør i utgangspunktet være tilstrekkelig til å motvirke «bytte av tjenester». Men hvis overgangen skjer kort tid etter at vedkommende embets- eller tjenestemann var involvert i omfattende avgjørelsesprosesser som berørte den nye arbeidsgiveren, vil det kunne oppstå mistanke om at det har foregått «bytte av tjenester», selv om dette faktisk ikke er tilfellet. Selv om dette ikke synes å være noe stort tillitsproblem for forvaltningen, vil Regjeringen åpne for bruk av karenstid også i slike tilfeller bl.a. for å

markere at dette er en mulig interessekonflikt som må tas alvorlig av hensyn til forvaltningens tillit utad.

#### *Forankring og anvendelsesområde*

Adgang til å pålegge saksforbud og/eller karenstid kan forankres i lovforankring, internt regelverk eller i den enkeltes arbeidsavtale. Disse alternativene kan vurderes i forhold til at ordningen bør være robust og lite ressurskrevende, og den bør være fleksibel og tilpasset det faktiske behov for regelverk. Dette peker i retning av å velge en ordning med *individuelle arbeidsavtaler*, der det avtales adgang til å pålegge restriksjoner i visse situasjoner. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil komme tilbake til hvor de overordnede prinsippene for ordningen skal nedfelles, og hvilke sanksjonsmekanismer som skal være knyttet til eventuelle brudd på inngåtte arbeidsavtaler, herunder om bruk av konvensjonalbøter vil være et aktuelt virkemiddel.

Den foreslåtte ordningen vil i utgangspunktet gjelde hele statsforvaltningen, men ikke for departementenes politiske ledelse. For å ivareta tilsvarende hensyn ved avgang fra disse politiske stillingene vises det til taushetsplikten og til den enkeltes ansvar for å for å unngå situasjoner der det kan reises spørsmål ved deres integritet.

#### *Kapittel 6: Ekstraervert/bistilling/biervert*

Adgangen til å inneha biervert avhenger av at utførelsen av dette arbeidet ikke gir en uheldig innvirkning på utførelsen av de statlige oppgavene. De typiske problemer som kan oppstå i denne forbindelse er blant annet forholdet til habilitetsregler, næringshemmeligheter, arbeidstakerens lojalitetsplikt, eller det forhold at bistillingen innvirker på mengde og kvalitet av arbeidet i hovedstillingen.

Regjeringen har lagt til grunn at dersom en arbeidstaker vurderer å ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid i et slikt omfang eller av en slik art at det kan oppstå tvil i forholdet til den statlige hovedarbeidsgiver, bør spørsmålet tas opp på forhånd med arbeidsgiveren, slik at problemer kan løses så tidlig som mulig. Det er likevel antatt at en virksomhet ikke kan pålegge sine arbeidstakere en generell meldeplikt om forhold som nevnt, med mindre det er skapt en egen hjemmel for dette.

Regjeringen legger derfor opp til at de standard arbeidsavtaler, herunder lederlønnskontrakter, som inngås i staten, tilpasses spørsmålet om opplysningsplikt for biervert. En vil senere komme tilbake til forankring i sentralt regelverk.

## 2 Generelle prinsipper for forholdet mellom politikk og administrasjon

### 2.1 En grunnleggende uklarhet i embets- og tjenestemannsrollen

---

Storingsvedtakene i 1995 og 1997 berører rolleforventningene til embets- og tjenestemenn i statsforvaltningen. Dette framkommer bl.a. i formuleringer om at det må sørges for «en uavhengig forvaltning» og «klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse».

Slike krav må imidlertid sees i sammenheng med et bredere sett av krav og forventninger til embets- og tjenestemannsrollen. Embets- og tjenestemenn er forventet å opptre med både *lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet* i forholdet til den politiske ledelsen i departementene. Dette er krav som har vokst fram som en del av vår politiske kultur og som gjerne blir oppfattet som en del av normene for *god forvaltningsskikk*. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet er imidlertid potensielt motstridende krav og innebærer dermed en rolleklarhet.

Denne grunnleggende rolleklarheten er første gang beskrevet av professor Knut Dahl Jacobsen i en artikkel fra 1960. Han viste hvordan embetsmannsrollen er utsatt for krysspress, både i forholdet mellom lojalitetskravet og nøytralitetskravet og i forholdet mellom lojalitetskravet og kravet til faglig uavhengighet.

En gjennomgang av de kryssende rolleforventningene, slik dette kapitlet legger opp til, er ment å tydeliggjøre disse kravene og noe av bakgrunnen for dem.

### 2.2 Krav om lojalitet overfor statsråden

---

Det er en klar forventning til forvaltningen at den lojalt skal forberede, iverksette og informere om den sittende regjeringens politikk, uansett hvilke faglige eller andre innvendinger de ansatte måtte ha mot denne politikken. Lojalitetsplikten beskrives slik av Modalsliutvalget:

«Enhver embets- og tjenestemann har plikt til å foreta de tjenestehandlinger innenfor hans arbeidsområde som vedkommende statsråd på lovlig måte gir han ordre om.... Det råder heller ingen tvil om at vedkommende tjenestemann har plikt til å meddele statsråden - om ikke alltid direkte - alle omstendigheter som han må forstå er av betydning for de avgjørelser statsråden skal treffe på et avgrenset fagområde. Normalt vil man vel også hevde at tjenestemannen, også uten at det er gitt uttrykkelig instruks om det, skal innrette seg etter de retningslinjer og intensjoner han vet statsråden ønsker fulgt. Dette betyr ikke at tjenestemannen personlig behøver å være enig. Hans overbevisning om hva som er rett og galt, hva som er hensiktsmessig eller uhensiktsmessig, har han full rett til å ha. Lojalitet i formen «rettroenhet» kan man ikke kreve av tjenestemannen.» (Innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon, 1970, s. 65)



Kravet om lojalitet til politisk ledelse kan sees på bakgrunn av gjennombruddet for et parlamentarisk styre. En parlamentarisk innsatt regjering skal kunne regne med å ha et effektivt og lojalt styringsredskap i forvaltningen. Dette er likevel ikke det samme som en partipolitisk styring av forvaltningen. I prinsippet kan det skilles mellom statsråden som partipolitiker, som er den utadvendte rollen, og statsråden som departementsleder, som er den interne rollen med krav på de ansattes lojalitet. Grensen mellom det politiske og det byråkratiske beslutningssystemet «går altså tvers igjennom statsråden, som har en dobbelfunksjon som byråkrat og politiker». (NOU 1993:15 Forvaltningsetikk). I praksis vil det imidlertid være svært vanskelig - og ofte heller ikke nødvendig - å skille mellom de to rollene.

Administrasjonen skal lojalt akseptere og følge opp alle politiske beslutninger som skjer i legale former. Men lojalitet er ikke et utvetydig krav. Snvert forstått kan lojalitet være å unnlate å trenere saksforberedelsen. En vid fortolkning vil derimot være at lojalitet er å yte en vidtgående taktisk-politisk rådgivning i alle sammenhenger, og å yte aktiv og helhjertet støtte ved utarbeiding og iverksetting av nye politiske programmer.

I praksis spiller embetsverket en aktiv rolle i forhold til den politiske ledelsen ved å levere svært mye av premissmaterialet for de politiske beslutningene. Det aller meste av det en statsråd legger fram er forberedt av embetsverket - enten det gjelder saker til regjeringen og Stortinget, eller det er utspill overfor presse og offentlighet. Slik sett har departementenes embets- og tjenestemenn lenge vært mer enn tekniske, upolitiske administratorer.

I løpet av de siste tiårene synes det også å ha skjedd en utvidelse av hvordan lojalitetskravet er fortolket. I en intervjuundersøkelse med 18 tidligere statsråder i 1991 framgikk det at mange av dem forventet en aktiv lojalitet, bl.a. ved at embetsverket tar initiativ, fremmer kritiske synspunkter og foreslår utspill som statsrådene kan profilere seg på (Statskonsult 1991). En tilsvarende intervjurunde med 12 tidligere statsråder i 1997 viste også et ønske om et aktivt embetsverk, men samtidig en noe sterkere nyansering: I forhold til undersøkelsen i 1991 var inntrykket at

«vårt utvalg hadde en større andel som så det som naturlig at embetsverket trakk en tydelig grense ved det faglige, og at det primært konsentrerte seg om å gi den aktuelle politikken et faglig grunnlag. Alle mente imidlertid at embetsverket måtte forstå de politiske mekanismene statsråden skulle håndtere, og at det måtte ha sans for hvilke faglige forslag som var politisk umulige eller gangbare» (Statskonsult 1997a, s. 16).

Uansett slike nyanseforskjeller i tidligere statsråders oppfatninger synes det rimelig å anta at det i departementene i dag oppfattes som en normal og nødvendig del av embetsmannsrollen å yte en viss grad av politisk-taktisk rådgivning overfor statsråden. Dette vil bl.a. dreie seg om statsrådets håndtering av forholdet til Stortinget, organisasjonene, mediene og offentligheten generelt. I noen grad vil det også være aktuelt å delta i utformingen av politiske utspill. Ikke minst gjelder dette for informasjonsmedarbeiderne, som formelt er en del av embetsverket, men som i kraft av sine oppgaver kan bli sterkt identifisert med den politiske ledelsen. (Forslag om å dele informasjonsfunksjonen, slik at statsråden får en egen, politisk oppnevnt informasjonsmedarbeider, jf. NOU 1992:21, er tidligere blitt avvist).

Forholdet til statsrådets partiorganisasjon må derimot oppfattes som klart utenfor embetsverkets ansvar og oppgaver. Det samme vil trolig gjelde spørsmålet om å ha direkte kontakt med - og eventuelt yte bistand til - statsrådets partigruppe på Stortinget. Praksis her kan imidlertid ha vært mindre entydig.

Departementsembetsmenn synes altså etter hvert å ha fått en funksjon som konstruktiv medspiller for statsråden, både når det gjelder statsråden som departementsleder og som medlem av regjeringen. Denne utviklingen har utvilsomt flere årsaker, men kan bl.a. sees på bakgrunn av økende styringsproblemer, statsrådets pressede arbeidssituasjon, embetsverkets kontinuitet og ekspertise på det aktuelle området, forholdet til mediene etc. Samtidig kan en forsterket ansvarliggjøring av embetsverket, bl.a. uttrykt i de nye lederlønnskontraktene, motivere embetsmennene til å delta mer aktivt i et slikt samspill for å bidra sterkere til departementets (og dermed statsrådets) resultater. Når det på denne måten utvikles et nært rådgiver- og medarbeiderforhold til den politiske ledelsen, bør en imidlertid være oppmerksom på den mulige effekt at embetsverket i noen tilfeller lar være å fremme faglig begrunnede motforestillinger mot ledelsens linje, selv om dette vil være i strid med kravet til faglig uavhengighet, jf. pkt. 2.4.

Den mer aktive rådgiverrollen betyr imidlertid ikke at lojalitetsforpliktelsen overfor statsråden er blitt ubegrenset. Embetsverket skal bidra til at statsråden kan ivareta sine forpliktelser overfor Stortinget i egenskap av regjeringsmedlem og departementsleder (det politiske og konstitusjonelle ansvar), men dette bidraget begrenses av legalitetsprinsippet. Verken statsråden eller embetsverket kan fravike lovens krav i sin forvaltningsmessige praksis, selv ikke ut fra en formodning om hva et flertall i Stortinget skulle ønske. Først må det ny lovgivning til.

### **2.3 Krav om nøytralitet. Embetsmannen mellom administrasjon og politikk**

---

Det forhold at statsråden har to roller peker i retning av en konflikt: Forvaltningen skal være lojal overfor statsråden som departementssjef, men skal samtidig - i forhold til statsråden som partipolitiker - være partipolitisk nøytral og bundet av lov i sine vurderinger og avgjørelser. Denne nøytraliteten er en garanti for den politiske opposisjonen: Forvaltningen skal være en demokratisk fellesressurs og et potensielt redskap for en regjering av en annen politisk farge enn den sittende. Det parti som regjeringen er utgått fra, skal ikke bli favorisert av forvaltningen.

Hvis embetsverket i et departement oppfattes å ha identifisert seg med et bestemt partipolitisk program, kan dette medføre svekket tillit til embetsverkets integritet ved neste regjeringsskifte. Hvis det oppfattes at slike grenser er overtrådt, kan det forårsake til dels sterke reaksjoner, slik den tidligere nevnte «brevsaken» ga eksempler på. I denne forbindelse kan det påpekes som uheldig at departementene noen ganger omtales som «statsrådenes politiske sekretariater». Et slikt uttrykk kan lede til den misoppfatning at embetsverket skal opptre med partipolitisk lojalitet overfor statsråden. Det er som nevnt et prinsipielt skille mellom statsråden som departementsleder og statsråden som partipolitiker, og lojalitetskravet gjelder bare den første rollen. Det kor-

rette vil derfor være å bruke betegnelsen «statsrådets sekretariat» eller «sekretariat for politisk ledelse»

Tilsvarende kan det oppfattes som problematisk hvis det foregår hyppige rollebytter fram og tilbake mellom det politiske og det administrative nivået i et departement. Dette kan også redusere offentlighetens tillit til forvaltningens integritet. Denne problemstillingen utdypes i kap. 4.

Statsrådets embetsverk kan imidlertid i praksis ikke lukke øynene for de utfordringene som statsråden står overfor i den partipolitiske sfæren. Departementets evne til å nå resultater vil være svekket hvis embets- og tjenestemennene viser til nøytralitetskravet og avgrenser seg fra å gi statsråden råd som gjelder muligheter for gjennomslag i viktige saker for departementet.

En klar grense kan derimot trekkes i forhold til statsrådets behov for bistand til å gjennomføre utadrettet agitasjon og valgkamp. Dette vil ikke være forenlig med nøytralitetskravet, fordi slik bistand svekker tilliten til at vedkommende embets- eller tjenestemann kan være lojal overfor en statsråd med en annen partifarge. En statsråd kan heller ikke pålegge sine embets- og tjenestemenn å utarbeide valgkampmateriale eller å delta i en valgkampanje. Men statsråden kan, i rollen som departementets øverste leder, be om oppsummeringer av hva som er utrettet på vedkommende departementsområde. Dette materialet kan statsråden fritt bruke slik han eller hun finner hensiktsmessig, også i en partipolitisk sammenheng, uten at embetsverket av den grunn kan kritiseres.

Kravet om nøytralitet understøttes av at embetsverket har et spesielt sterkt stillingsvern som bidrar til å hindre en mulig partipolisering av forvaltningen. Dette gir embetsverket et vern mot å bli presset til å fungere som statsrådets politiske medarbeidere. De nye lederlønnskontraktene kan imidlertid oppfattes som en viss modifikasjon av dette vernet, idet statsråden da i prinsippet gis mulighet til å påvirke embetsmennesenes lønnsutvikling og karriere.

Spørsmålet om uavsettelighet ble satt på dagsorden på 1980-tallet da det ble fremmet forslag om å kunne besette enkelte lederstillinger på åremål for å sikre sterkere fornyelse i embetsverket. Det ble antatt at dette krevde grunnlovsendring, og ved beslutning av 8. mai 1992 ble Grunnloven § 22, tredje ledd, tilføyd følgende setning: «Det kan bestemmes ved Lov at visse Embedsmænd, der ei ere Dommere, kunne udnævnes paa Aaremaal.»

Denne bestemmelsen er oppfattet slik at det ikke er tilstrekkelig med en generell lovhjemmel. Den enkelte lov, ev. tjenestemannsloven, må si noe om i hvilke embeter eller kategorier av embeter det skal være lovlig adgang til å konstituere på åremål (se Innst. O. nr. 120 (1992-93) side 5). Foreløpig er det bare politiloven som har innført en adgang til å tilsette embetsmenn på åremål. For øvrig er ikke åpningen for åremål fulgt opp. Trolig har det gjort seg gjeldende en viss skepsis mot å innføre åremål, f.eks. for departementsråder, fordi disse bør føle frihet til å framføre faglige argumenter uten frykt for å bli upopulære hos en statsråd, slik at en åremålsperiode nr. 2 ikke blir aktuell.

Dette kan illustrere at uavsettelighet ikke bare kan oppfattes som et vern om embetsverkets nøytralitet, men også om dets faglige uavhengighet.

## 2.4 Krav om faglig uavhengighet. Embetsmannen mellom fag og politikk

---

En annen type forventninger som kan komme i strid med lojalitetskravet, er at forvaltningen skal være faglig uavhengig. Forvaltningens rådgivning må være basert på sanne, fyllestgjørende og verifiserbare opplysninger og best mulig faglige vurderinger, der usaklige hensyn holdes utenfor, og der det om mulig redegjøres for kilder, metoder og andre relevante opplysninger. Denne type forventninger kan knyttes til troen på vitenskapelig basert kunnskap som verdi for statsstyret.

En embets- eller tjenestemann som gir sine faglige råd i en sak, skal i utgangspunktet ikke la seg påvirke av det vedkommende tror å vite om statsrådets egne politiske vurderinger. Rådet bør gis ut fra faglige vurderinger alene, uansett hvor lite politisk gangbare eller ønskelige disse vurderingene måtte være. Å unnlate å gjøre dette kan til og med hevdes å være illojalt.

Denne normen om faglig uavhengighet er forenlig med normen om at embetsverket også skal være partipolitisk nøytralt, i den forstand at en faglig uavhengig embets- eller tjenestemann også vil ha den neste statsrådets/regjeringens tillit.

Hvis den politiske ledelse likevel tar en beslutning eller gir politiske signaler som går på tvers av de råd som er gitt, vil den faglige uavhengigheten måtte underordnes lojalitetskravet. Selv om embets- eller tjenestemannen er faglig uenig, må det da skje en oppfølging i tråd med statsrådets ønske, forutsatt at dette er innenfor rammen av lov. Lojalitetskravet vil dessuten tilsi at embetsverket med sin erfaring og fagkunnskap bidrar til at oppfølgingen blir vellykket. Dette gjelder både ved forberedelse av politiske initiativ og ved den praktiske iverksetting av politikken.

### *Lojalitet vs. ytringsfrihet*

Et viktig spørsmål i denne forbindelse er hvorvidt embetsverket skal ha adgang til å gjøre sin faglige uenighet kjent utad. Prinsippet om allmenn ytringsfrihet gir et mulig grunnlag for den enkelte ansatte til å offentliggjøre kritiske faglige vurderinger. Innenfor vedkommendes eget arbeidsområde vil det imidlertid være vanskelig å holde et skille mellom ytringer framsatt som embetsmann og ytringer framsatt som privatperson. God forvaltningsskikk tilsier at lojalitetskravet bør ha forrang her, altså slik at uenighet holdes internt, særlig dersom vedkommende har en posisjon nær statsråden. Modalsli-utvalget kommenterte dette slik:

«En departementsmann står imidlertid i et slikt fortrolig forhold til statsråden at man ikke kan tillate ham uten videre å gi uttrykk offentlig for enhver mening han har om statsrådets gjerninger og hans politikk. Han må kunne delta aktivt i det politiske liv, men på hans eget departements arbeidsområde må han være tilbakeholdende.» (Innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon, 1970, s. 65)

Ordningen med å organisere egne fagdirektorater under departementene kan sees som en måte å regulere denne mulige rollekonflikten: Til forskjell fra et departement får et direktorat rollen som den faste representant for et faglig perspektiv på det enkelte forvaltningsområde, og dette perspektivet vil i noen grad også kunne komme offentlig til uttrykk, selv når det er i strid med stats-

rådens politiske linje. Kravet om faglig uavhengighet får altså en institusjonell basis, og dette kan hindre at lojalitetskravet blir for dominerende.

Historisk sett har det i takt med samfunnsmessige endringer vært et skiftende balansepunkt i forholdet mellom lojalitet og faglig uavhengighet. Generelt kan det være grunn til å unngå sterke pendelutslag: En for sterk vekt på faglig uavhengighet kan fremme teknokratiske holdninger og svekke embetsverkets evne til å fungere som et godt sekretariat for politisk ledelse. På den annen side vil en for sterk vekt på lojalitet framfor egne faglige vurderinger svekke forvaltningens troverdighet utad, noe som på lengre sikt kan underminere tilliten til forvaltningens uavhengighet, både faglig og partipolitisk.

## 2.5 Oppsummerende vurdering

---

For embets- eller tjenestemannen dreier det seg med andre ord om å kunne håndtere *en mulig rollekonflikt langs to dimensjoner* knyttet til lojalitet: For det første skal vedkommende være en lojal og konstruktiv medspiller for statsråden, samtidig som han eller hun ivaretar hensynet til partipolitisk nøytralitet. Embetsverket skal både være et redskap for å fremme regjeringens politikk og et potensielt redskap for en hvilken som helst regjering.

For det andre er det forventninger om at embetsverket skal legge fram sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelige de måtte være for statsråden. Samtidig skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådets intensjoner og beslutninger, både ved forberedelse av politiske utspill og ved iverksetting av politikken, selv om de skulle være faglig uenige i tiltaket.

I praksis vil det være ulike måter å balansere mellom disse rolleforventningene. Dessuten vil tyngdepunktet i avveiningen kunne skifte over tid. Det kan da også se ut til at balansepunktet har forskjøvet seg noe langs begge disse dimensjonene sett i et tidsperspektiv over de siste 20-30 år. Særlig synes lojalitetskravet i praksis å ha fått noe større tyngde på bekostning av nøytralitetskravet. Dette kan på den ene siden tolkes som en utglidning i forhold til det som har vært og fortsatt bør være gjeldende norm. På den andre siden kan forskyvningen oppfattes som en tilpasning av embetsverkets rolleforståelse i forhold til større samfunnsmessige endringer som nødvendigvis må påvirke dette balansepunktet.

I sin artikkel argumenterte professor Knut Dahl Jacobsen for at rolleklarheten ikke bør forsøkes løst en gang for alle, bl.a. fordi den er knyttet til grunnleggende trekk ved vårt parlamentariske system:

«Rolleklarheten gjør forvaltningen relativt akseptabel både sett fra de fornyende og de bevarende krefter. Ble rollen gjort klarere i retning av mer forpliktende lojalitet, ville forvaltningsstaben måtte skiftes ut og bemannes på ny i takt med maktskiftene. Det motsatte alternativ ville være samstemmighet om et nøytralt byråkrati som av prinsipp ikke deltok i noen fornyende virksomhet som det sto politisk strid om.»  
(Dahl Jacobsen 1960)

En slik vurdering av rolleklarheten synes fortsatt å være gyldig. Med en slik rolleklarhet er det også vanskelig å tenke seg en entydig og autoritativ avklaring som viser hvordan disse kryssende rolleforventningene skal avveies mot

hverandre i enhver situasjon. Gjennomgangen i dette kapitlet bør imidlertid kunne bidra til en sterkere bevisstgjøring om de aktuelle hensynene, slik at det gis klarere premisser for den avveining som den enkelte må foreta i konkrete situasjoner. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er innstilt på å sette dette på dagsorden med jevne mellomrom, for eksempel ved å invitere embetsverket til ulike typer møter og kurs om slike temaer.

Denne tilnærmingen til embetsverkets rolle er likevel ikke til hinder for at det kan gis nærmere retningslinjer og eventuelt formelle regler for enkelte konkrete utslag av forholdet mellom politikk og embetsverk.

### 3 Regler i andre land

En del andre land har allerede utviklet regler for de områdene som vurderes i meldingen. Nedenfor følger en gjennomgang av regelverkene i Storbritannia, USA, New Zealand, Sverige og Danmark.

#### 3.1 Britiske bestemmelser

---

##### 3.1.1 Overgang mellom politikk og embetsverk

I Storbritannia må både statsråder og statssekretærer på forhånd være innvalgt som parlamentsmedlem. En embetsmann kan heller ikke stille til parlamentsvalg uten å fratse sin stilling først. Dette er lovbestemt. Spørsmål om tilbakevending til samme stilling er derfor helt uaktuelt for disse.

De politisk oppnevnte rådgivere for statsråden, trenger ikke å være innvalgt til parlamentet. Som regel kommer de fra partiet, næringslivet eller såkalte «think tanks». I praksis blir de ikke rekruttert fra embetsverket. Spørsmålet om tjenestemenn får permisjon til å være slike politiske rådgivere er dermed lite aktuelt, og spørsmål om tilbakevending er enda mindre aktuelt.

##### 3.1.2 Overgang til tjeneste utenfor staten (post-employment restrictions)

Her har britene en omfattende regulering og praksis. I Civil Service Management Code er det tatt inn *regler* for embetsverket: «Rules on the acceptance of outside appointments by Crown Servants». Disse reglene ble første gang gitt i 1930-årene.

I 1995 ble det også gitt *retningslinjer for statsråder*. Foranledningen var at det i flere tilfeller var oppstått mistanke om at bytte av tjenester kunne ha funnet sted, særlig ved at avgåtte statsråder etter kort tid kom inn i styret for selskaper som de selv hadde tatt initiativ til å privatisere.

##### *Formål*

For *statsrådene* er det i retningslinjene tatt sikte på

- å motvirke enhver mistanke om at de lar seg påvirke av forventninger om framtidig ansettelse i et bestemt firma
- å motvirke at en privat arbeidsgiver på utilbørlig måte kan nyttiggjøre seg informasjon fra en tidligere statsråd.

For *embetsmennene* er det i reglene lagt vekt på å opprettholde borgernes tillit til embetsverket og den enkelte ansatte. Mer konkret er det tatt sikte på

- å unngå mistanke om at de råd en embetsmann gir, er påvirket av forventninger om framtidig ansettelse i et bestemt firma
- å unngå at et bestemt firma får en urettmessig fordel ved å ansette en embetsmann som har hatt adgang til konkurrenters forretningshemmeligheter, eller til informasjon om framtidig politikk som vil berøre firmaet eller konkurrentene

### Trekk ved regelverket og retningslinjene

Det er gitt ett sentralt regelverk for hele Home Civil Service. Den autoritative fortolker av regelverket (og retningslinjene) er The Advisory Committee on Business Appointments, som har deltakere med erfaring fra politikk, næringsliv og forvaltning. Den er oppnevnt av statsministeren og knyttet til Cabinet Office, som også forestår sekretariatet (Office of the Advisory Committee). Normalt holdes fire møter i året.

Når det gjelder avgåtte *statsråder*, gir Advisory Committee sitt råd *direkte* til dem, dvs. uten at det går veien om Cabinet Office. Avgående statsråder er forventet å søke råd i alle tilfeller, også når de går tilbake til opprinnelig stilling/yrke. Statsråder som har vært Cabinet Ministers, har en minimum karenstid på 3 måneder, men kan altså få råd om å vente lenger.

Når det gjelder *embetsverket*, gir Advisory Committee formelt bare råd om søknadene fra embetsmennene bør innvilges, mens Cabinet Office tar avgjørelsen når det gjelder embetsmenn på de to øverste trinnene. I realiteten er komiteens vurderinger utslagsgivende. De synes også å være retningsgivende for behandling og avgjørelse av søknader på lavere nivåer, dvs. de som ikke blir forelagt komiteen, men behandles og avgjøres i det enkelte departement. Det mest vanlige vilkåret synes å være 3 måneder karenstid (som for øvrig automatisk pålegges departementsråder, med mindre det åpenbart er unødvendig). Det gis ikke noen form for kompensasjon for dem som underlegges karenstid. Det kan i tillegg også gis vilkår om at de ikke skal involvere seg i bestemte saker/aktiviteter hos ny arbeidsgiver.

Det er utgitt en egen veiledning for departementenes egen anvendelse av reglene. Der legges det bl.a. vekt på at embetsmenns overgang til private arbeidsgivere «*must not only be, but also be seen to be, free from reproach*». Hensynet til hvordan slike overganger til næringslivet vil bli oppfattet eksternt synes altså å være et overordnet hensyn for ordningen.

### Gyldighetsområde

Både reglene og retningslinjene gjelder for to år etter at vedkommende har sluttet, og de gjelder for ansettelse eller verv både hos private og offentlig eide selskaper. En tidligere statsansatt som bytter stilling mindre enn to år etter avsluttet statstjeneste må altså søke om ny godkjenning, dersom vedkommende ellers faller inn under kriteriene.

De som tilhører Senior Civil Service eller tilsvarende nivå (de øvre ledernivåene) må søke om godkjenning uansett hva slags stilling de går til. Men også tjenestemenn på lavere nivå må søke om godkjenning hvis de har

- samhandlet med sin nye arbeidsgiver i de to siste år, eller
- samhandlet over tid med sin nye arbeidsgiver i løpet av sin statstjeneste, eller
- hatt tilgang til kommersielt sensitiv informasjon hos konkurrenter av sin nye arbeidsgiver, eller
- tatt beslutninger eller gitt råd til fordel for sin nye arbeidsgiver i løpet av de siste to år, slik at jobbtilbudet kan oppfattes som en belønning, eller
- vært med på politikkkutforming som det kan være til fordel for framtidig arbeidsgiver å ha kjennskap til, eller
- hvis de skal gå over til konsulentvirksomhet og har hatt eksternt kontakt av kommersiell karakter de to siste år.



Politiske rådgivere er underlagt de samme reglene som embetsmennene, men det er presisert at det ikke er statsråden, men departementsråden som skal godkjenne søknader fra disse.

For *statsrådene* er spørsmålet

- I hvilken grad vil det nye arbeidsforholdet åpne for mistanker om at dette er belønning for tidligere tjenester?
- Har vedkommende hatt tilgang til konkurrenters forretningshemmeligheter eller kunnskap om kommende politiske endringer, som kan gi ny arbeidsgiver en urettmessig fordel?
- Er det andre grunner som kan gi opphav til spørsmål fra offentligheten?

### *Forankring*

Reglene er nedfelt i en Code, som har status omtrent som et personalreglement. Dette er samtidig å betrakte som arbeidskontraktsvilkårene. Normalt inngås nemlig ikke skriftlig arbeidskontrakt i den britiske statsforvaltningen.

Det foreligger heller ikke lovhjemmel for å regulere tidligere ansattes arbeidsforhold i en to års periode etter avgang. Men staten er aldri blitt trukket for retten for å få dette avklart. Likevel oppfattes reglene som noe langt mer enn retningslinjer. Hvis det skulle bli en rettssak mot staten om et karenstidspålegg, ville det være maktpåliggende for staten å kunne vise at pålegget var rimelig ut fra omstendighetene og at tilnærmet like saker blir behandlet likt. For å sikre mest mulig likebehandling er det derfor nødvendig med et sentralt regelverk og en enhetlig praksis.

Retningslinjene for statsrådene er ikke ment å være bindende, slik at spørsmål om hjemmel altså ikke blir aktuelt.

### *Kontroll og sanksjoner*

En viss kontroll med at de som slutter (og som faller inn under kriteriene) faktisk søker om godkjenning, blir antakelig sikret gjennom sluttintervju. Det kan dessuten komme inn tips utenfra hvis noen unnlater å søke om godkjenning, og i så fall vil saken bli tatt opp. Men et viktig poeng er at systemet er basert på at partene i stor grad har *felles interesser* og at de derfor er motivert for å følge reglene. Det har hendt at private arbeidsgivere har suspendert arbeidstakere som har kommet fra forvaltningen, hvis det er oppdaget at de ikke har respektert overgangsreglene. Dette gjelder særlig arbeidsgivere som er avhengige av å selge til offentlig forvaltning, og som ville komme i store vanskeligheter hvis det oppsto mistanke om at de «fisket» embetsmenn med konfidensiell informasjon.

For forvaltningen ligger en ekstra motivasjon i å unngå søksmål: De som konkurrerer med det firmaet som har fått ansatt en tidligere embetsmann, kan gå til sak hvis de kan sannsynliggjøre at vedkommende har gitt sin nye arbeidsgiver informasjon som har påvirket en anbudsavgjørelse.

For den enkelte ligger motivasjonen til å følge reglene i å beholde sitt renommé på arbeidsmarkedet. Ved å la sin overgang bli vurdert av en uavhengig instans får vedkommende en beskyttelse mot mistanker. Og hvis det blir oppdaget at noen har latt være å søke om godkjenning, eller ikke har respektert et pålegg om karenstid, blir dette straks offentliggjort av Office of the Advi-

sory Committee. Dette kontoret kan jo ikke gå til retten for å tvinge igjennom sine pålegg om karenstid og er derfor henvist til andre typer sanksjoner.

#### *Administrative og økonomiske konsekvenser*

I 1999-2000 kom det 669 søknader. Av disse ble 213 sendt til Cabinet Office for avgjørelse, mens de øvrige ble avgjort av det enkelte departement. Av de 213 ble 63 forelagt Advisory Committee, mens de øvrige ble behandlet bare av sekretariatet eller av departementsråden ved Cabinet Office. Av de 669 ble 81% godkjent uten vilkår. De gjenværende ble pålagt en karenstid (3-24 måneder) og/eller andre vilkår.

Når det gjelder *statsråder*, har komiteen i perioden 1995-99 vurdert til sammen 207 henvendelser fra 69 avgående statsråder om mulige utnevnelser. De aller fleste kom i kjølvannet av regjeringsskiftet 1997. Av de 207 ble det i 35 tilfeller gitt råd om karenstid eller andre begrensninger, og i alle disse tilfellene ble rådet tatt til følge.

I sekretariatet (Office of the Advisory Committee) arbeider fire personer på heltid med å drive dette systemet, dvs. å behandle saker og betjene komiteen.

#### *Erfaringer med systemet - endringsbehov*

Reglene og prosedyrene ble endret i 1996, etter anbefalinger fra en intern evaluering og fra Committee on Standards in Public Life. En hovedkonklusjon var at reglene er et uttrykk for kjerneverdier i Civil Service - integritet, upartiskhet og objektivitet - og at de bidrar til å opprettholde tilliten til forvaltningen. Av de foreslåtte endringene kan nevnes en større bruk av intern omplassering etter oppsigelse. Dette vil kunne redusere behovet for en særskilt karenstid, iallfall så lenge poenget er å redusere verdien av sensitiv informasjon som vedkommende kan bringe med seg ut til ny arbeidsgiver.

Ellers er det opplyst at systemet kan utgjøre et problem for enkelte spesialister som har et begrenset jobbmarked, der nesten alle potensielle arbeidsgivere har et forhold til departementene.

## **3.2 USAs regler**

---

### **3.2.1 Overgang mellom politikk og embetsverk**

Det finnes regler for statsansatte som stiller til valg for Kongressen. I slike tilfeller må vedkommende fratse stillingen. Hvis vedkommende ikke blir valgt, kan han ikke gå tilbake til sin tidligere stilling.

Etter det som er opplyst, er det ikke noen begrensninger når det gjelder å gå fra en politisk stilling i statsforvaltningen til en forvaltningsstilling. Det er imidlertid ikke en aktuell problemstilling med overganger mellom politiske og sivile statsstillinger, da det i praksis ikke er noen som vender tilbake til samme statsstilling etter å ha innehatt en politisk stilling. Imidlertid er det ikke uvanlig at en person som blir ansatt i en politisk stilling senere går over i en fast stilling i statsforvaltningen.

### 3.2.2 Overgang til tjeneste utenfor staten (post-employment restrictions)

I USA har de et omfattende regelverk om interessekonflikter for statlige ansatte. Reglene kommer til anvendelse for ansatte i statsforvaltningen og til dels for ansatte i Kongressen. Regelverket forbyr ikke statsansatte å ta ansettelse hos andre statlige og private arbeidsgivere. Forbudene omhandler hvilke saker man ikke kan befatte seg med, og setter ikke forbud mot å inneha stillinger. Dette er forbud som kommer til anvendelse etter at vedkommende statsansatt har sluttet i statstjenesten. Det innebærer at tidligere statsansatte er underlagt et minimum av tre til et maksimum av seks forbud i forhold til sin tidligere statstjeneste. Forbudene strekker seg fra ett år til et livslangt forbud avhengig av hvor involvert man har vært i saken. Hvor mange av disse forbudene man er omfattet av, avhenger av hvor høy avlønning den statsansatte har hatt, det vil si at forbudene gjelder høyere embetsmenn. Her følger en oversikt over de seks forbudene:

1. *Første forbud.* Livslangt forbud for tidligere statsansatte mot å kommunisere eller møte med statsansatte med hensikt å påvirke på vegne av motparten, i saker som man som statsansatt var personlig og vesentlig involvert i, når den amerikanske stat er part i saken.
2. *Andre forbud.* To års forbud for tidligere statsansatte mot å kommunisere eller møte med statsansatte med hensikt å påvirke på vegne av motparten, i saker som man som statsansatt hadde under sitt ansvarsområde det siste året man var i tjeneste.
3. *Tredje forbud.* Ett års forbud for tidligere statsansatt mot å hjelpe eller rådgi eller representere en motpart når det gjelder løpende handelskontrakter eller forhandlinger om traktater som den tidligere statsansatte har deltatt i personlig og vesentlig i sitt siste tjenestear.
4. *Fjerde forbud.* Ett års forbud for tidligere statsansatt (gjelder de høyeste embetsmennene) mot å kommunisere eller møte på vegne av en part med tanke på å påvirke sin tidligere arbeidsplass som vedkommende tjenestegjorde ved i sitt siste tjenestear. Dette forbudet er ikke avhengig av at vedkommende har hatt tidligere befatning med saken. Forbudet blir regnet som en «cooling off» periode.
5. *Femte forbud.* Ett års forbud for tidligere statsansatt mot å gi hjelp, råd eller representere utenlandske myndigheter med hensikt til å påvirke en offentlig tjenestemann. Dette forbudet er ikke avhengig av at vedkommende har hatt tidligere befatning med saken.
6. *Sjette forbud.* Ett års forbud for tidligere statsansatte (gjelder de høyeste embetsmennene) mot å kommunisere eller å ha møte på vegne av en annen part med sin tidligere offentlige arbeidsplass eller embetsmenn på ledernivå, med tanke på å påvirke. Forbudet gjelder den arbeidsplassen vedkommende tjenestegjorde ved siste året før fratreden. Dette forbudet er ikke avhengig av at vedkommende har hatt tidligere befatning med saken.

For kongressmedlemmer gjelder bare forbud nr. 3, 5 og 6.

Det finnes flere unntak fra reglene, bl.a. gjelder de ikke når vedkommende handler på vegne av myndighetene eller ved kommunikasjon som innebærer vitenskapelig og teknologisk informasjon. Det samme er tilfellet ved kontakt og møte med Kongressen. Hvis vedkommende blir valgt til en stilling ved ordinære valg, gjelder i utgangspunktet ikke det første og andre forbudet.

Dette innebærer at USA ikke har et arbeidsforbud etter endt tjeneste. Det står derfor fritt for den tidligere statsansatte å ta ansettelse hvor han/hun måtte ønske. Forbudene omfatter det å opptre på vegne av motparten i konkrete saker som den tidligere statsansatt har vært involvert i, eller kontakt med tidligere arbeidsplass på vegne av en annen part. Enkelt sagt kan man si at forbudene går på sak og ikke på stilling.

Når det gjelder den tidligere statsansattes adgang til å jobbe "i kulissene", men ikke utad mot den amerikanske stat, er det i utgangspunktet ingen regler som hindrer dette. Unntak er for tredje og femte forbud ovenfor.

#### *Formålet med regelverket*

Som det fremgår av de generelle retningslinjene for etisk adferd for offentlig tilsatte er det viktig at befolkningen har tillit til den offentlige tjenestemannen. Hver ansatt i staten har et ansvar overfor den amerikanske stat og dens borgere for å sette lojalitet mot konstitusjonen, lovene og etiske prinsipper høyere enn privat fortjeneste. For å sikre at enhver borger kan ha full tillit til integriteten til de føderale myndigheter, skal hver statsansatt respektere og følge de prinsipper om etisk adferd som er fastsatt. Hovedformålet med regelverket er derfor at publikum skal ha tillit til statsforvaltningen.

#### *Trekk ved regelverket*

Det er tre kontorer som påser at regelverket på området blir overholdt. Det er Office of Government Ethics (OGE) for statsforvaltningen, Committee of Standards of Official Conduct for Representantenes Hus og Select Committee of Ethics for Senatet.

Kontorenes formål er å påse at regelverket på området blir overholdt. Dette innebærer at man primært forsøker å forhindre at reglene blir brutt, istedenfor ensidig å reagere mot regelbrudd som allerede har skjedd. Dette innebærer at statsansatte på forhånd kan henvende seg til kontoret for å få en vurdering om deres planlagte fremtidige handlinger kan være forenlig med regelverket på området. Hvis de råd kontorene gir, blir fulgt, vil dette være straffefriende eller straffenedsettende hvis påtale reises.

Reglene er hjemlet i flere lover og administrative bestemmelser. For øvrig er regelverket sentralt regulert, og det er lite lokale regler på området. OGE har gitt ut administrative bestemmelser som skal være utfyllende til det eksisterende lovverket.

#### *Kontroll og sanksjoner*

Overtredelse av disse forbudene kan straffes fra fengsel inntil ett år og/eller bot på inntil \$ 50 000, opp til fem års fengsel og/eller \$ 50 000 i bot, avhengig av skyldgraden. Det er Justisdepartementet som tar ut tiltale.

#### *Erfaringer med systemet - endringsbehov*

Regelverket er relativt detaljorientert, noe som er uvant sett i forhold til norsk regelverk. Flere av de amerikanske reglene er blitt utformet etter konkrete saker som kontorene har hatt til behandling. Dette gjør at regelverket blir

meget detaljert og omfattende. Men det er en del av den amerikanske regelradisjon.

Andre lands regler på området har en mer generell utforming om forbud mot å ta ansettelse for andre, hvis dette kan skape interessekonflikt for statlige interesser. Den amerikanske oppfatningen er at man skal være forsiktig med for omfattende forbud som kunne innebære at man får problemer med rekrutteringen til statlige stillinger, og at man heller bør stimulere til overganger mellom offentlig og privat sektor. Slike overganger gavner begge parter.

Ved etableringen av reglene var det en grundig høringsrunde hvor alle parter fikk uttale seg. Dette har medført at det er lite kritikk mot reglene, både fra arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.

Amerikanske myndigheter oppgir at formålet med lovgivningen blir oppfylt og at forholdene klart ville ha vært verre hvis man ikke hadde hatt regler på dette området. Dette innebærer at de er relativt fornøyd med regelverket slik det fungerer i dag.

I USA er det ca. 2.1 millioner statsansatte. Medregnet Forsvaret er det ca. 4 millioner. OGE, som har flest saker, har ca. 3000 saker i året, og det er bare ca. 150 saker i året som blir straffeforfulgt. Det innebærer at det er meget sjelden, sett i forhold til antall statsansatte, at ansatte blir straffet for overtredelse av regelverket. Men straffereaksjonene i regelverket er reelle og tas i bruk.

### **3.3 Bestemmelsene i New Zealand**

---

#### **3.3.1 Overgang mellom politikk og embetsverk**

I New Zealand må på samme måte som i Storbritannia statsråder på forhånd være innvalgt som parlamentsmedlem. En statstjenstemann kan heller ikke stille til parlamentsvalg uten å fratse sin stilling først. Spørsmål om tilbakevending til samme stilling er derfor uaktuelt for disse.

#### **3.3.2 Overgang til tjeneste utenfor staten (post-employment restrictions)**

I New Zealands Public Service Code of Conduct understrekes den prinsipielle konflikt som oppstår når en tidligere departementsansatt i sin nye jobb bruker informasjon eller kunnskap oppnådd i forbindelse med sitt tidligere ansettelsesforhold, og som ellers ikke er tilgjengelig for allmennheten.

Når en departementsansatt slutter, tar vedkommende med seg en generell forståelse av hvordan det politisk-administrative systemet fungerer, og - i noen tilfeller - spesifikk og sensitiv informasjon om strategier, politikken og personnettverket i det politisk-administrative systemet. Kunnskap om systemet vil i mange tilfeller være en fordel for alle parter, men det forhold at arbeidstaker besitter kunnskap av strategisk og/eller sensitiv karakter er mer problematisk. Private firmaer eller organisasjoner bør ikke oppnå en konkurransefordel eller bedre behandling i forbindelse med at tidligere departementsansatte er i virksomheten. Dessuten blir det fremholdt at et formål med regelverket er at beslutninger eller atferd til departementsansatte kan bli influert av utsikt til fremtidig jobbskifte.

I New Zealand er det nedfelt i ledernes arbeidskontrakter at karenstid kan bli gjort gjeldende ved jobbskifter, men det er ikke noen ytterligere lovregulering av feltet.

### **3.4 Ordningene i Sverige og Danmark**

---

#### **3.4.1 Overgang mellom politikk og embetsverk**

I Sverige er det ingen regler som hindrer at departementsansatte tar politiske lederstillinger for siden å vende tilbake til sin opprinnelige stilling. Det er nedfelt i avtaleverket at det skal gis permisjon i slike tilfeller.

I Danmark er situasjonen tilnærmet den samme. En embetsmann som blir utnevnt til statsråd, vil få permisjon fra sin stilling, slik at vedkommende kan vende tilbake når statsrådsperioden er over. Men dette er ikke eksplisitt avtalefestet slik tilfellet er i Sverige. I Danmark er embetsmenn også valgbare til Folketinget, og det har vært tilfeller der en partileder har vært ansatt i et departement.

#### **3.4.2 Overgang til tjeneste utenfor staten**

Det er i Sverige ingen begrensninger for overgang fra embetsverket til andre samfunnsaktører og -interesser. Departementsansatte som i sin stilling får «innside-informasjon» om verdipapirmarkedet er forhindret fra å handle på dette markedet. De må også i utgangspunktet deklare sine økonomiske interesser og styreverv. Dette er imidlertid normalt ikke offentlig tilgjengelige opplysninger. Det kan nevnes at departementsansatte ikke kan inneha bistillinger som kan skade tilliten til vedkommendes upartiskhet. Instruksbelagt taushetsplikt om opplysninger som er fått i den statlige tjenesten vil selvsagt gjelde fortsatt.

I Danmark er det i utgangspunktet adgang for departementsansatte til å ta bistillinger og eksterne verv, så lenge dette er forenlig med hovedstillingen. Topplederne må imidlertid ha statsrådets godkjenning hvis det er aktuelt å ta imot verv som kan medføre interessekonflikter, og her kan det se ut til at en er blitt mer restriktiv de siste årene. Departementsansatte må skrive under på at de ikke skal utnytte «innside-informasjon» som de måtte få i stillingen, men de er ikke pålagt å registrere sine økonomiske interesser.

I Danmark er det mulig å inngå konkurranseklausuler, som kan være begrensende for overganger til andre samfunnsaktører og -interesser. Dette er en frivillig ordning som har visse likhetstrekk med de regler som er inngått mellom NHO og NITO /NIF og som er omtalt i vedlegg. Etter en lovendring i 1999 er det presisert at konkurranseklausuler kun kan avtales for ansatte i særlig betrodde stillinger, og at den ansatte skal ha en kompensasjon på minst 50% av lønnen ved fratredelsestidspunktet i den perioden som klausulen gjelder.

## 4 Drøfting av retningslinjer for overgang fra politisk stilling til departementsstilling

### 4.1 Bakgrunn og problemstilling

---

Det er en grunnleggende forutsetning for det norske parlamentariske demokratiet at embetsverket fungerer partipolitisk uavhengig og nøytralt. Kravet om nøytralitet kommer bl.a. til uttrykk i Grunnloven § 62, som innebærer at departementsansatte ikke er valgbare til Stortinget. De må altså fratrukke sine stillinger før de kan stille til valg, og risikerer dermed å stå uten arbeid om de ikke skulle bli valgt inn.

Tilsvarende formelle begrensninger eksisterer ikke når det gjelder departementsansattes mulighet til å tre inn i politiske lederstillinger som statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, ikke en gang om det gjelder samme departement. Det blir i slike tilfelle gitt permisjon til de departementsansatte for den tid den politiske stillingen innehas.

Med en slik ordning står departementsansatte fritt til å vende tilbake til sine stillinger ved avgang fra politisk ledelse i et departement. Et flertall i stortingskomiteen, bestående av Senterpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet, kommenterte dette slik i Innst. S. nr. 261 (1996-97):

«Flertallet ser særlig problemer knyttet til den situasjon hvor et tidligere medlem av regjeringen, herunder statssekretærer og politiske rådgivere, går direkte tilbake til en embetsstilling etter å ha fratrukket sin politiske stilling. Komiteen ser behovet for at det blir vurdert hvorvidt det skal innføres karantenetid i slike tilfeller.»

Det ble i denne forbindelse understreket at i slike tilfeller vil det lett kunne oppstå tvil om embetsverkets integritet i forhold til et nytt politisk regime etter et regjeringsskifte.

I Stortingets vedtak stilles det kun spørsmål ved at embetsmenn kan vende direkte tilbake til en stilling i departementet etter en periode i en politisk lederstilling. Det er derimot ikke stilt spørsmål ved adgangen til det første rollebyttet, dvs. fra embetsverket til en politisk lederstilling. Det er heller ikke presisert hvilke typer embetsstillinger det ansees som problematisk å vende tilbake til.

Regjeringen vil i denne meldingen kort berøre adgangen til å utnevne embets- og tjenestemenn til politisk ledelse (pkt. 4.3.5), men hovedvekt vil bli lagt på å drøfte vilkår for pålegg om karantene ved tilbakevending til en departementsstilling.

Tilbakevending til stillinger *utenfor* departementene vil derimot ikke bli vurdert her. Dette innebærer at f.eks. etatsledere og fylkesmenn fortsatt uten restriksjoner vil kunne vende tilbake til sine stillinger etter å ha vært politiske ledere i departementene. Selv om slike overganger ikke behøver være problematiske, er dette grupper som i sine lederstillinger ikke er i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse internt i departementet. De er følgelig ikke

så sterkt forpliktet på lojalitetskravet og kan utvise en sterkere faglig uavhengighet enn embetsmenn i departementene.

Det må understrekes at omfanget av personelloverganger mellom politisk og administrativt nivå uansett ikke er stort. Ved hvert regjeringsskifte blir ca. 70 politiske stillinger besatt. Sjelden kommer mer enn en håndfull av disse fra departementsstillinger. Dessuten går de som rekrutteres fra departementene som regel til politiske stillinger i andre departementer enn de kom fra. Utenriksdepartementet synes her å danne et unntak, trolig fordi dette tradisjonelt utgjør en livslang karriere og en spesiell kompetanse.

Av de få som kommer fra departementsstillinger er det enda færre som vender tilbake til sine opprinnelige stillinger, spesielt hvis den politiske karrieren har vart en stund. Men igjen synes Utenriksdepartementet å ha flere tilfeller av dette enn andre.

Men uansett om omfanget ikke er omfattende verken generelt eller i Utenriksdepartementet spesielt, så *kan* det oppfattes som et prinsipielt problem for tilliten til sentralforvaltningen at slike overganger finner sted.

#### 4.2 Hva ønskes oppnådd med en karantene?

---

Forvaltningens partipolitiske nøytralitet kan sees som en garanti for den politiske opposisjonen om at den sittende regjering ikke kan betrakte forvaltningen utelukkende som sitt eget redskap. Samtidig inngir dette tillit til at en ny regjering med en annen partifarge vil ha et lojalt embetsverk til sin disposisjon. At forvaltningen klarer denne balansegangen er dessuten viktig for å sikre befolkningens tillit til sentralforvaltningens integritet, f.eks. tillit til at sentralforvaltningen ikke lar seg bruke til partipolitiske formål.

Når det skjer raske rollebytter fram og tilbake mellom politikk og embetsverk, kan imidlertid denne tilliten svekkes, fordi det kan fortone seg lite sannsynlig at noen klarer å omstille seg til en så forskjellig rolle fra den ene dag til den andre. I denne forbindelse kan en pålagt ventetid før vedkommende går over i den nye rollen være egnet til å markere utad at det ikke tas lett på spørsmål om embetsverkets nøytralitet og lojalitet.

Innad i departementssystemet er det også flere hensyn som trekker i retning av å innføre karantenetid, slik at det blir en viss avstand i tid mellom fra-treden fra politisk stilling og tilbakevending til tidligere departementsstilling.

For det første kan den enkelte selv ha fordel av en viss «akklimatisering». Perspektivet på arbeidet og på den enkelte sak vil nødvendigvis måtte endres vesentlig når man går fra en politisk lederstilling til å bli en del av embetsverket. Det kan være vanskelig for den enkelte å omstille seg, fra den ene dagen til den andre, til å skulle vurdere sakene ut fra en helt annen rolleforståelse enn vedkommende gjorde som politiker.

For det andre bør det unngås at tilbakevendte embetsmenn får ansvar for saker som de tidligere har behandlet og besluttet på politisk nivå. Slike situasjoner kan lett oppstå når det skjer raske rollebytter. Det vil da kunne stilles spørsmål om vedkommende har den nødvendige uhildede tilnærming til saken. En karantene av noe varighet kan bidra til å unngå dette.

For det tredje vil det av hensyn til den nye statsråden være en fordel å bruke en viss tid på rollebyttet. I dag er det i prinsippet mulig at en statsråd



går av på fredag og på mandag begynner (som embetsmann) å gi råd til en ny statsråd med en annen politisk farge. Det er heller ikke formelt noe til hinder for at dette kan skje innenfor samme departement, selv om vedkommende går tilbake til stilling som departementsråd eller ekspedisjonssjef, noe som i praksis ville bety at vedkommende bare «byttet plass ved bordet» fra den ene dagen til den andre. Dette vil være problematisk, bl.a. med tanke på å etablere tillitsfulle rådgivningsrelasjoner mellom statsråd og toppsjiktet i embetsverket. Problemet blir heller ikke nødvendigvis mindre, selv om den nye statsråden har samme partifarge som den avgåtte. Det vil kunne styrke den nye statsrådets tillit til vedkommendes lojalitet, dersom vedkommende har fått tid på seg til å akklimatisere seg til sin gamle rolle som embetsmann.

For det fjerde kan hensynet til de andre ansatte også tilsi at det bør være en karantene. Hvis skiftet skjer fra den ene dag til den andre, vil det kunne være problematisk å innordne vedkommende reelt i det vanlige hierarkiet, fordi vedkommende - i egne og/eller andres øyne - kan trekke med seg en viss politisk fundert autoritet overfor embetsverket. Dette vil primært gjelde hvis det er spørsmål om å vende tilbake til embetsstilling i samme departement.

Stortinget viste i sitt vedtak til at det i en rekke land eksisterer til dels omfattende retningslinjer på dette området. Andre lands erfaringer er beskrevet i kapittel 3.

Denne type regelverk oppleves som et bidrag til å rydde opp i vanskelige situasjoner, og har til hensikt å styrke tilliten til embetsverket. Innføring av karantenetid bør imidlertid utformes på en slik måte at det ikke oppfattes som en vesentlig ulempe for den som blir bedt om å ta en politisk stilling. Karantenereglene bør ikke ha som konsekvens at departementsansatte i praksis utestenges fra denne type verv.

Etter gjeldende regler for etterlønn får statsråder som har vært i tjeneste i 12 måneder, automatisk en måned etterlønn. De som har tjeneste i mindre enn 12 måneder, kan få etterlønn etter søknad. Det kan maksimalt tilstås tre måneder etterlønn i henhold til regelverket. Etterlønn ut over en måned forutsetter søknad om dette til Statsministerens kontor og innlevering av egenerklæring om at vedkommende ikke har inntekt. Etter gjeldende regler kan statssekretærer og politiske rådgivere tilstås en måned etterlønn uavhengig av om de har annen inntekt. Etterlønn ut over en måned krever, som for statsråder, søknad til Statsministerens kontor og innlevering av erklæring om at vedkommende ikke har inntekt.

Dette innebærer i praksis at de som i dag vender tilbake til departementsstillinger kan få en måned etterlønn, og de kan søke om ytterligere to måneder etterlønn dersom deres arbeidsgiver har gitt dem ulønnet permisjon for den perioden. Den som velger å returnere umiddelbart til sin departementsstilling, mottar den første måneden differansen mellom de to stillingene som etterlønn.

*Regjeringens syn* er at ved tilbakevending fra politisk stilling til visse typer departementsstillinger bør vedkommende underlegges en karantene på tre til seks måneder, inkludert etterlønnperioden. (Tidsintervallet drøftes nærmere under pkt. 4.3.) Dette bør være et rimelig tidsrom for omstilling til embetskarrieren, samtidig som det ikke skal oppfattes som noen vesentlig ulempe for

den det gjelder, som kan tenkes å vanskeliggjøre rekruttering til politiske stillinger.

I karantenetiden (bortsett fra etterlønsperioden) bør vedkommende møte på sin gamle arbeidsplass og stilles til disposisjon for oppdrag. Avgjørende for tildeling av oppgaver er at oppdraget ikke vedrører saker som vedkommende hadde til behandling i sin politiske posisjon og at oppdraget ikke innebærer noe direkte rådgivningsforhold til ny politisk ledelse. Det bør også være mulighet for utplassering i eventuelle underliggende etater.

I fortsettelsen vil det bli drøftet en del kriterier for bruk av karantene og differensiering av karantenetid.

### 4.3 Kriterier for bruk av karantene

---

#### 4.3.1 Tilbakevending innenfor samme eller forskjellig departement

Praksis i dag er at tilbakevending i hovedsak skjer til et annet departement, dvs. at vedkommende innehar politisk stilling i et annet departement enn der han/hun har sin sivile karriere.

Bør karantenetiden variere avhengig av om tilbakevending skjer til samme departement eller til et annet departement? Ut fra hensynet om å være mest mulig skjermet fra saker en hadde til politisk behandling, vil sjansen for å treffe på slike saker være langt større ved overgang innen samme departement. Alternativt kan en se det slik at regjeringen på mange måter opptrer som et kollegium hvor alle er involvert i alles saker, og at behovet for karantene prinsipielt er det samme uavhengig av om tilbakevending skjer til samme departement eller ikke. Like fullt vil statsråden og den øvrige politiske ledelse involvere seg tyngst i sitt eget departements saker, slik at en ved overgang innen samme departement vil være berørt av langt flere saker.

Det som sterkest taler for en lengre karantene ved tilbakevending til samme departement, er imidlertid at dette vil arte seg som kun et «bytte av plass ved bordet» i departementsledelsen. Dette vil skape en vanskelig situasjon for den nye statsråden med tanke på å utvikle en tillitsfull relasjon til sine nærmeste rådgivere i embetsverket. Utad vil det dessuten fortone seg påfallende at en person uttaler seg som politiker om et tema, for så å uttale seg som embetsmann om det samme temaet bare kort tid etterpå.

*Regjeringens syn* er at det bør opereres med ulik karantenetid, avhengig av om tilbakevending finner sted innenfor samme departement eller ikke. Ved tilbakevending innenfor samme departement bør det være seks måneders karantenetid. Ved tilbakevending til et annet departement bør tre måneders karantenetid være tilstrekkelig.

#### 4.3.2 Tilbakevending fra ulike politiske stillinger

En annen problemstilling er om en skal differensiere karantenetiden ut fra hvilken politisk stilling vedkommende har hatt. Bør det være lengre karantenetid for en statsråd enn en statssekretær og en politisk rådgiver? Argumentet for å ha et skille er at statsråden som medlem av regjeringsskollegiet er sterkere eksponert som representant for det politiske regime enn de to andre stillingene. Videre er statsråden ansvarlig for regjeringens totale arbeid, mens

statssekretær og politisk rådgiver ikke har det formelle ansvar for regjeringens totale arbeid utover eget departement. På den annen side vil statssekretær og politisk rådgiver bistå sin statsråd i arbeidet med alle saker som skal opp i regjeringen og således kan de også være involvert i hele regjeringskollegiets arbeid.

Statssekretærer og til dels også politiske rådgivere tar ofte i betydelig grad del i den politiske lederfunksjonen. Internt i regjeringsapparatet vil de i like stor grad som statsråden kunne oppfattes som en del av det politiske lederregimet. Tilnærmingen til sakene vil også være lik, og en «akklimatiseringsperiode» vil være like relevant for alle de tre politiske stillingene.

*Regjeringens syn* er at det ikke synes grunn til å differensiere karantenetiden som følge av om vedkommende har vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver.

#### 4.3.3 Tilbakevending til ulike departementsstillinger

En tredje problemstilling er om bruk av karantene skal betinges av hvilken type stilling det vendes tilbake til i departementet.

Utgangspunktet vil være at jo høyere stilling man har, desto større vil sjansen være for både å komme i et direkte rådgiverforhold til ny politisk ledelse og å komme i befatning med saker man tidligere arbeidet med på politisk nivå. Dersom man innehar en saksbehandler- eller rådgiverstilling, vil man lettere kunne ta oppgaver som ikke kommer i mulig konflikt med tidligere engasjement på politisk nivå. I en lederstilling vil man komme i befatning med flere typer saker. En departementsråd vil i prinsippet kunne komme i befatning med alle saker departementet har til behandling.

Dette kan tale for at karantene bare bør innføres for dem som er i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Dette er posisjonene som departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef. Andre stillinger vil i det daglige ikke være i et direkte rådgivningsforhold. Når andre embetsmenn eller saksbehandlere er i kontakt med politisk ledelse, er dette i prinsippet «under oppsyn» av ekspedisjonssjef eller departementsråd. En bør imidlertid også unngå at innehaverne av de underordnede stillingene, som ellers ikke ville kvalifisert til karantene, får opptre i direkte rådgivning til politisk ledelse. Tidsintervallene for karantene på tre og seks måneder bør gjelde også her, avhengig av om overgangen har funnet sted innenfor samme departement eller ikke.

*Regjeringens syn* er at karantene bør innføres automatisk for dem som vender tilbake til stillinger som står i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Dette omfatter departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef. Men også for dem som vender tilbake til andre stillingskategorier bør det unngås at vedkommende kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse i den aktuelle karanteneperioden.

#### 4.3.4 Hva med dem som fra en politisk stilling søker stilling i embetsverket?

Denne gjennomgangen gir opphav til en parallell problemstilling. Det gjelder spørsmålet om karantene også skal anvendes for dem som søker og får en ledig departementsstilling mens de er i en politisk posisjon i et departement.

I dag synes praksis i hovedsak å være at dersom det er regjeringen eller et departement som foretar ansettelsen, må vedkommende fratre før endelig beslutning fattes.

De argumenter som i pkt. 4.2 er anført for karantene, vil også ha gyldighet for den type overgang som her drøftes. Dette gjelder både hensyn utad, for den det gjelder og dennes omgivelser i embetsverket, samt i forholdet til politisk ledelse.

Men hvis det skal pålegges karantene i slike tilfeller, reiser det et spørsmål om lønn i karantenetiden (tre eller seks måneder) inntil vedkommende tiltrer den nye stillingen. Som tidligere nevnt kan det imidlertid søkes om inntil tre måneder etterlønn, dersom vedkommende ikke har inntekt. Dette løser lønnsproblemet for den som får tre måneder karantene. For den som får seks måneder karantene, fordi vedkommende har fått stilling i samme departement, bør det være mulig å tiltre umiddelbart etter etterlønnperioden, men slik at vedkommende eventuelt får en foreløpig omplassering slik det ovenfor er skissert for dem som vender tilbake til sin tidligere stilling i embetsverket.

*Regjeringens syn* er at de som fra en politisk stilling søker og får stilling i et departement, underlegges de samme karantenebestemmelsene som de som vender tilbake etter endt permisjon.

#### **4.3.5 Hva med embetsmenn som utnevnes til politiske stillinger?**

I stortingsvedtaket av 1997 ble det bare stilt spørsmål ved tilbakevendingen til embetsverket, ikke ved overganger fra embetsverk til politisk ledelse. Dessuten avviste komiteflertallet et forslag fra mindretallet om at det også bør vurderes å stille krav om fratredelse fra embetsstilling for dem som går over i politisk stilling. Dette kan utlegges slik at Stortinget ikke ønsker å legge hindringer i veien for at også embets- og tjenestemenn kan inneha politiske stillinger i departementene. Dette er også regjeringens syn.

Ved overgang fra embetsverk til en politisk stilling kan mulig kunnskap som den aktuelle embetsmann har om den forrige regjeringens overlegninger, gi frykt for at denne kunnskapen gir den nye regjeringen en taktisk fordel. Den aktuelle nyutnevnte politiker vil imidlertid være bundet av taushetsplikt. Muligheten for at vedkommende, bevisst eller ubevisst, utnytter sin kunnskap gjennom faktisk handling vil likevel kunne være til stede uten at dette bryter med taushetsplikten. Det ville imidlertid være et brudd på lojalitetsplikten i forhold til tidligere arbeidsgiver.

Regjeringen mener det vil være uheldig å stille opp formelle begrensninger mot at departementsansatte kan få politiske stillinger.

#### **4.4 Hvordan skal innføring av karantenetid hjemles og forvaltes?**

---

Karantenetiden bør nedfelles i den resolusjonen der vedkommende statsråd og statssekretær utnevnes. For de politiske rådgiverne som kommer fra embetsverket kan karantenetiden fastsettes i tilsettingsbrevet. For dem som søker seg til embetsverket fra en politisk stilling, fastsettes karantenebetingelsene i den arbeidsavtalen som undertegnes av begge parter som grunnlag for ansettelsen.

Departementsråden vil være ansvarlig for forvaltningen av regelverket i sitt departement. Departementsråden vil også være ansvarlig for å finne alternative arbeidsoppgaver for dem som underlegges karantene. Dersom en departementsråd selv skulle være underlagt karantenebestemmelsene, kan departementsråden ved Statsministerens kontor være ansvarlig for å finne arbeidsoppgaver for vedkommende.

Den som ansetter bør imidlertid, når særlig tungtveiende hensyn tilsier det, også kunne oppheve en karantene. Argumenter for dette kan tenkes å være at det er helt presserende at en bestemt person pga. særlig kompetanse i en spesiell situasjon, bør inneha en posisjon som her er tenkt underlagt karantenetid. En slik mulighet for å gjøre unntak bør imidlertid underlegges en særskilt prosedyre, for eksempel slik at statsråden selv må gi et skriftlig og begrunnet samtykke, på samme måte som Utredningsinstruksens krav når det skal gjøres unntak fra instruksens bestemmelser.

## 5 Drøfting av retningslinjer for forholdet mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser

### 5.1 Problemstilling

---

#### 5.1.1 Innledning

Stortinget har i sitt vedtak av 19.6.1997 også bedt regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser i forholdet mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser.

Det angis fra stortingskomiteens side svært få premisser for hvilke sider ved dette forholdet som det er ønskelig å få vurdert. Samtidig er dette et svært omfattende felt med en rekke temaer som det kan være aktuelt å drøfte. Noen stikkord kan være: Lobbyvirksomhet overfor embetsverket, gaver til sentrale embetsmenn, tilbud om stilling, adgang til å ta ekstraarbeid eller verv utenfor statstjenesten, embets- og tjenestemenns eierinteresser i private selskaper mv.

Felles for slike temaer er at de rører ved *tilliten til forvaltningens integritet*. På tilsvarende måte som i forholdet til det politiske nivået må embetsverket være nøytralt og uavhengig, men her gjelder det i forhold til eksterne aktører som har interesse av bestemte offentlige disposisjoner og avgjørelser. Dette innebærer ikke bare at forvaltningen rent faktisk skal handle saklig, objektivt, upartisk og i samsvar med fastsatte regler, men forvaltningen *må også bli oppfattet slik* av omgivelsene for at tilliten skal opprettholdes.

Et sentralt regelsett i denne sammenhengen er forvaltningsrettens habilitetsregler, som skal hindre at embets- og tjenestemenn selv tar avgjørelser der deres egne interesser er særlig berørt. Dessuten vil forvaltningsrettens lære om myndighetsmisbruk komme til anvendelse hvis skjønnsadgang misbrukes til å ta utenforliggende hensyn. I forholdet mellom forvaltningen og eksterne interesser kan det imidlertid reises mange problemstillinger som ikke er lovregulert, og en vil da i eventuelle konfliktsituasjoner være henvist til etisk refleksjon over hva som er riktig atferd.

#### 5.1.2 Temaet bør avgrenses til personelloverganger

Regjeringen har i denne meldingen valgt å fokusere på vilkårene for visse typer personelloverganger fra statsforvaltningen (inklusive ytre etat) til eksterne samfunnsaktører. Dette omfatter også overgang til å starte egen virksomhet, og det gjelder ikke bare overganger etter oppsigelse, men også etter oppnådd særaldersgrense/pensjonsalder.

Bakgrunnen for å fokusere på personelloverganger er at dette er et område der det i liten grad er fastsatt generelle regler (i motsetning til en rekke andre land), og der det fra tid til annen oppstår problematiske situasjoner, f.eks. ved at personelloverganger kan gi den nye arbeidsgiveren eller klientinteressen tilgang til sensitiv og/eller strategisk informasjon.

Denne avgrensningen harmonerer dessuten med at personelloverganger var hovedtemaet for den problemstillingen Stortinget primært var opptatt av, nemlig forholdet mellom embetsverk og politikk (jf. kap. 2 og 4). Videre kan det antas at en tendens til økt bruk av fristilling og konkurranseutsetting av offentlige virksomheter kan medføre et økende potensial for konfliktsituasjoner og dermed et økt behov for å regulere slike personelloverganger.

### 5.1.3 Personelloverganger er i hovedsak positivt

Regjeringen vil i utgangspunktet understreke at det ikke bør bygges barrierer mot personellovergang mellom offentlig og privat sektor.

Slik utveksling vil ha mange positive sider, bl.a. i form av økt kompetanse, bredere erfaringsbakgrunn og bedre samfunnsforståelse. For statlige virksomheter vil det derfor ofte være attraktivt å rekruttere folk med erfaring fra privat sektor. Samtidig kan det være positivt for samfunnet når sentrale embets- og tjenestemenn går over til privat virksomhet og tar med seg en generell forståelse av hvordan det politisk-administrative systemet fungerer.

Ved drøfting av behovet for å regulere dette feltet bør det derfor ikke skapes inntrykk av at personelloverganger i seg selv er problematisk. Det må understrekes at det etter alt å dømme er et fåtall stillingstyper og svært få situasjoner der det vil være aktuelt å regulere vilkårene for overgang. For de aktuelle typer situasjoner vil imidlertid formålet være å gi et bedre grunnlag for å håndtere mulige konflikter, samtidig som det også i slike tilfeller bør legges vekt på å skape færrest mulige restriksjoner på overganger.

### 5.1.4 Hensyn å ivareta ved personelloverganger

Det problematiske ved personelloverganger har gjerne sammenheng med at en embets- eller tjenestemann går over til virksomheter som er i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til vedkommendes tidligere statlige arbeidsgiver. Dette kan i enkelte typer situasjoner komme i konflikt med statens og/eller private aktørers interesser. Samtidig vil personelloverganger i slike situasjoner kunne medføre generelt svekket tillit til at statsforvaltningen klarer å opptre objektivt og uhildet.

I denne sammenheng er det grunn til å påpeke følgende hensyn og situasjonstyper:

#### *Strategisk viktig informasjon for staten bør ikke bli kjent utad*

Staten står på mange områder i et samhandlings- 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, konsesjonstildeling mv. Embets- og tjenestemenn som sitter sentralt på slike områder vil ha en inngående kjennskap til statens strategier, forhandlingsposisjoner og beskyttede opplysninger for øvrig. Organisasjoner og private virksomheter som står i et forhandlingsforhold med staten på de samme områdene, vil kunne ha interesse av å rekruttere, eventuelt kjøpe tjenester fra, slike tidligere embets- og tjenestemenn for å kunne nyttiggjøre seg denne type kunnskaper. Dette vil kunne vanskelig-

gjøre ivaretagelse av statens interesser, og i forholdet 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.

#### *Taushetsbelagte opplysninger skal ikke bli kjent utad*

Statlige forvaltningsorganer vil gjennom sitt arbeid kunne få innsyn i tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningshemmeligheter, bl.a. analyser og beregninger osv. Dette gjelder ikke bare i forhold til privat forretningsvirksomhet, men også statlig eid kommersiell virksomhet som er skilt ut av forvaltningen. Slike opplysninger er beskyttet av taushetsplikt for at ikke konkurrerende aktører skal få en urettmessig konkurransefordel. Taushetsplikten er fortsatt gjeldende for en embets- eller tjenestemann som går over til stilling hos en av konkurrentene i den aktuelle bransjen/ sektoren. I prinsippet skal derfor opplysningene fortsatt være like godt beskyttet. I praksis må en imidlertid være oppmerksom på at selv om taushetsplikten formelt overholdes, så kan vedkommende gjennom faktisk handling komme til å trekke veksler på taushetsbelagte opplysninger på en måte som gir den nye arbeidsgiveren eller klientinteressen en fordel.

Opplysninger av betydning for rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede stater eller internasjonale organisasjoner er ofte undergitt taushetsplikt. Eksempelvis vil en militær leder med innsyn i graderte og hemmelige dokumenter som er avgjørende for Norges sikkerhet og forsvar, ha taushetsplikt i forhold til slike opplysninger om han går over til en annen arbeidsgiver.

#### *Kontaktnett bør ikke misbrukes til å få sensitiv og strategisk informasjon og til å påvirke avgjørelser*

En embets- eller tjenestemann som går over til privat virksomhet vil på kort sikt fortsatt ha et personlig kontaktnett ved sin gamle arbeidsplass og for øvrig i forvaltningen, eventuelt også i politisk ledelse. Dette gir vedkommende en mulighet til å utnytte sitt gamle kontaktnett til å skaffe strategisk viktig informasjon som en ny arbeidsgiver eller klientinteresse kan dra fordel av. Vedkommende kan også drive uformell påvirkning av nøkkelpersoner for statlige avgjørelser til fordel for sin nye arbeidsgiver, som kan være sterkt avhengig av offentlige avgjørelser om statlige innkjøp, konsesjoner osv. Konkurrerende foretak vil ved mistanke om slike forhold kunne påklage avgjørelsen med påstand om myndighetsmisbruk og utenforliggende hensyn.

Utnytting av kontaktnett er også relevant for interessepolitikk. Spesielt for lobbyvirksomheter og informasjonsrådgivere vil det være attraktivt å rekruttere toppembetsmenn (og politikere) med et nettverk på høyt nivå. Slike folk vil ha et nettverk som kan utnyttes til påvirkning til fordel for klienter og til å skaffe verdifull kunnskap om interne statlige overveielser og strategier. Gjennom slike nettverk vil det være mulig å oppnå en tilgang til myndighetene som andre ikke har. Det kan her nevnes at det er flere eksempler på at politikere og byråkrater går over til informasjonsrådgivere, og at det er reist spørsmål om disse vil spille en slik rolle.



«Bytte av tjenester», eller at det oppstår mistanke om dette, bør unngås

En mulig situasjon for dette er der en embets- eller tjenestemann fristes til å misbruke sin innflytelse over offentlige avgjørelser for å innnynde seg hos en ekstern aktør som har interesser i disse avgjørelsene. Til gjengjeld for slike «tjenester» kan vedkommende håpe på å motta andre typer goder, f.eks. et mer eller mindre eksplisitt jobbtilbud med gode betingelser.

Selv om det faktisk ikke er tatt utenforliggende hensyn, kan det også være aktuelt å unngå at det i det hele tatt oppstår *mistanke* om slike forhold. En embetsmann kan få et jobbtilbud fra en arbeidsgiver, samtidig som embetsmannens etat står i et forhandlingsforhold til denne arbeidsgiveren. Hvis vedkommende embetsmann samtidig har en slik stilling at han/hun kan påvirke disposisjoner og avgjørelser til fordel for den aktuelle arbeidsgiveren, vil vedkommende kunne komme i en uheldig krysspress-situasjon.

Hvis vedkommende embetsmann aksepterer jobbtilbudet, så vil overgangen utad kunne oppfattes som belønning til vedkommende for å ha tilgodesett den aktuelle arbeidsgiver ved tidligere avgjørelser. I denne sammenheng er det altså ikke avgjørende hvorvidt vedkommende rent faktisk har opptrådt helt objektivt og uklanderlig. Hvis overgangen skjer kort tid etter den aktuelle avgjørelsen, vil det uansett lett kunne oppstå mistanke om at det har foregått «bytte av tjenester».

I Forsvaret har det vært tilfeller der ansatte går over til stillinger i bedrifter som er og har vært tilbydere til kontrakter der vedkommende har representert Forsvarets side. Dette har vært oppfattet som problematisk, idet det kan reises spørsmål om objektiviteten ved avgjørelsene. Men med et forbehold for Forsvaret er det Regjeringens hovedinntrykk at dette ikke har vært noe stort problem i Norge. En skal imidlertid ikke se bort fra at dette kan tilta i omfang, bl.a. med en eventuell økt bruk av konkurranseutsetting og privatisering. Det bør også nevnes at flere andre land har dette hensynet med i sine «codes of conduct».

## 5.2 Gjennomgang av eksisterende regelverk

---

I det følgende gjennomgås det eksisterende regelverket og rettspraksis på de ulike felter som er aktuelle å vurdere for å realisere de målsettingene som er trukket opp i pkt. 5.1.

I vedlegg er regelverket for gaver og permisjon gjengitt. Dette er områder som ikke direkte er relevante for problemstillingene her, men som også regulerer forholdet til eksterne aktører og samfunnsinteresser.

### 5.2.1 Taushetsplikt

Det finnes mange regler som regulerer taushetsplikt. De viktigste av disse finnes i forvaltningsloven, men også et stort antall lover med mer begrenset rekkevidde har regler om taushetsplikt. I tillegg har enkelte virksomheter bestemmelser om taushetsplikt i egne instruksjoner.

Forvaltningslovens hovedbestemmelse om taushetsplikt (§ 13) retter seg mot to forhold. For det første mot å la opplysninger knyttet til noens personlige forhold tilflyte andre. For det andre mot å opplyse andre om tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil

være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår. Bestemmelsene om taushetsplikt vil komme til anvendelse også etter at arbeidet eller tjenesten er avsluttet.

I spørsmålet om taushetsplikt for offentlige arbeidstakere bør det sondres mellom de bestemmelsene som tar sikte på å beskytte privatpersoners interesser og de som tar sikte på å beskytte alminnelige offentlige interesser.

Forvaltningsloven § 13 omfatter bare taushetsplikten om personopplysninger og næringsopplysninger. Det er privates interesser som vernes ved taushetspliktsreglene i § 13, og taushetsplikt for å verne offentlige interesser faller dermed utenfor. Forvaltningsloven regulerer heller ikke den yrkesmessige taushetsplikten (f.eks for legepersonell).

Markedsføringsloven har også regler om taushetsplikt angående bedriftshemmeligheter og tekniske hjelpemidler, jf. §§ 7 og 8. Videre finnes det bestemmelser i andre særlover som pålegger taushetsplikt.

INOU 1975: 44 om karenstid for offentlige tjenestemenn fremgår følgende (s. 11-12):

«Spørsmålet om taushetsplikt for tjenestemenn med sikte på å beskytte offentlige interesser er ikke regulert ved noen generell lovbestemmelse. Det er imidlertid ikke nødvendig at taushetspliktsbestemmelser forankres i lov - slike bestemmelser kan gis som tjenesteinstruks på grunnlag av den generelle instruksjonsmyndigheten statens øverste organer har som arbeidsgiver. Slike instruksjoner kan gis med virkning også overfor allerede ansatte tjeneste- og embetsmenn. De sentrale instruksene på dette området er sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen begge fastsatt ved kongelig resolusjon 17. mars 1972.

Den instruksjonsbestemte taushetsplikt må selvsagt også gjelde etter vedkommendes fratreden fra offentlig tjeneste. Dette kan det være grunn til å presisere i instruksverket.»

Som nevnt kan taushetsplikt etableres gjennom instruks fra arbeidsgiver. Instruksjonsmyndigheten kan utøves på mange forskjellige måter. For arbeidsgivers adgang til å gi instruks gjelder det ingen regler for hvordan eller i hvilken form dette skal gis. Individuelle instruksjoner kan gis uformelt - muntlig eller i notat eller brev. Etter å ha kartlagt dagens regler for å beskytte sensitiv informasjon etter arbeidsforholdet i staten er opphørt, synes kun Oljedirektoratet å ha etablert formelle taushetspliktsregler for sine ansatte, utover det som er regulert gjennom formelle gjennomgående instruksjoner.

Straffeloven inneholder i § 121 bestemmelser om straff for den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt som i henhold til lovbestemmelse eller gyldig instruks følger av hans tjeneste eller arbeid for statlig organ. Dersom bruddet på taushetsplikten begås for å skaffe seg selv eller andre en uberettiget vinning, økes strafferammen. Straffebestemmelsen er også rettet mot brudd på taushetsplikten etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.

Straffeloven har dessuten i § 144 en bestemmelse om taushetsplikt som retter seg mot innehavere av bestemte yrker, bl.a. prester, advokater, leger, psykologer og sykepleiere, samt disses «betjenter eller hjelpere». Disse kan straffes dersom de rettsstridig åpenbarer hemmeligheter som er dem eller deres foresatte betrodd i stillings medfør.

Videre setter strl. § 294, nr 2 og 3 forbud mot uberettiget bruk av forretnings- eller driftshemmeligheter fra en bedrift.

Imidlertid er det et spørsmål om det skal stilles formelle krav til en instruks for at brudd på den kan medføre straffeansvar etter strl. § 121.

Forutsetningen for at noen skal være bundet, er at den som har gitt instruks har holdt seg innenfor rammen av sin instruksjonsmyndighet. En tjenestemann har f.eks. ingen plikt til å rette seg etter en instruks fra andre enn sine overordnede, og heller ikke etter instruks som strider mot loven. Eksempelvis kan det ikke uten særskilt lovhjemmel knyttes taushetsplikt til opplysninger som er nedfelt i dokumenter som er offentlige etter offentlighetsloven. Instruksjonsmyndigheten er dessuten begrenset til saker som har med statstjenesten å gjøre.

Selv om vilkårene ovenfor er oppfylt, vil arbeidsgiver ikke ha adgang til å pålegge den statsansatte taushetsplikt som må anses å være usaklig, i strid med avtaler eller anses å være et uforholdsmessig pålegg i forhold til den informasjon arbeidsgiver ønsker å taushetsbelegge. Dette følger av de alminnelige begrensninger i arbeidsgivers styringsrett. Alminnelige prinsipper om ytringsfrihet setter grenser for instruksjonsadgangen, jf Grunnloven §100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 10 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 19.

Hvis en instruks er gitt i overensstemmelse med det som er nevnt ovenfor, kan vedkommende statsansatt risikere straffeansvar etter strl. § 121. Det innebærer at det ikke settes opp noen formkrav for en instruks for at den skal være gyldig og bindende. Imidlertid vil en muntlig taushetsplikt være vanskelig å bevise i ettertid.

Instruksjonsadgangen for arbeidsgiver innebærer at taushetsplikt kan pålegges arbeidstaker, ikke bare i forhold til dokumenter, men også i forhold til muntlige opplysninger som vedkommende får i forbindelse med arbeidet. Det innebærer at arbeidsgiver kan pålegge arbeidstakerne taushetsplikt som omfatter opplysninger som er fremkommet f.eks. på et møte.

### 5.2.2 Lojalitetsplikt

Prinsippet er ulovfestet, men har sitt utspring i arbeidsgivers styringsrett, og kommer til uttrykk gjennom overordnedes instruksjonsmyndighet. Det er på det rene at det påligger offentlig tjenestemann en lojalitetsplikt på samme måte som i arbeidslivet for øvrig. Det stilles krav til lojalitet både i og utenfor arbeidssituasjonen. Det er imidlertid vanskelig å spesifisere innholdet av denne plikten. Dette vil variere, avhengig av hva slags stilling det er tale om.

Også etter at arbeidsforholdet er opphørt, gjelder visse skranker for hvilke opplysninger mv. den tidligere arbeidstaker kan gjøre bruk av. Strl. § 294 nr. 2 fastsetter således at det er straffbart å gjøre bruk av eller åpenbare for andre forretnings- eller driftshemmeligheter, så lenge det ikke er gått to år fra fratredelsen. Det kan også være at arbeidstakeren har en ytterligere taushetsplikt om produksjonsforhold mv. hos den tidligere arbeidsgiveren, og brudd på denne plikt kan medføre erstatningsansvar og/eller straff.

For tidligere ansatte i offentlig virksomhet kan en slik taushetsplikt følge av for eksempel forvaltningsloven § 13 første ledd nr 2. Men de nevnte reglene er i liten grad egnet til å beskytte det offentlige interesser ved personalover-

gang. Dette skyldes at opplysninger om interne forhold i den tradisjonelle forvaltningen sjelden vil være forretningshemmeligheter mv. i lovens forstand.

### 5.2.3 Myndighetsmisbruk

Forvaltningens skjønnsutøvelse begrenses av flere sett av rettsnormer. Blant annet har det gjennom rettspraksis utviklet seg en lære om myndighetsmisbruk. Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet at det tas utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er vilkårlig eller sterkt urimelig, eller at det har funnet sted usaklig forskjellsbehandling. Forvaltningens skjønnsutøvelse er med andre ord ikke fri. Hvis det foreligger myndighetsmisbruk, er det en ugyldighetsgrunn, jf. det som er sagt om bytte av tjenester i pkt. 5.1.4.

### 5.2.4 Habilitet

Forvaltningsloven inneholder også bestemmelser om inhabilitet/ugildhet. Lovens § 6 første ledd, bokstav e sier at en offentlig tjenestemann er inhabil/ugild i forhold til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til selv å treffe avgjørelse i en forvaltningssak, når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Uttrykket tjenestemann omfatter her også embetsmann.

Samme paragrafs andre ledd sier videre at man er inhabil/ugild også dersom andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Det skal her bl.a. legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til, og om ugildhetsinnsigelse er reist av en part, jf. det som er sagt om bytte av tjenester i pkt. 5.1.4.

Bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven gjelder også enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, men ikke statsråder i egenskap av regjeringsmedlemmer.

### 5.2.5 Bestemmelser om oppsigelsestid/omplaseringsadgang i oppsigelsestiden

For tjenestemenn finnes regler i tjenestemannsloven om oppsigelsestid. Tjenestemenn som har mer enn ett års tjenestetid vil normalt ha tre måneders oppsigelsestid.

Embetsmenn kan ikke si opp sin stilling, men må søke avskjed i nåde. Derfor har de formelt heller ikke noen oppsigelsestid. Når embetsmannen søker om avskjed, har tjenestemannsloven ingen bestemmelser for embetsmannens rett til å få innvilget søknad. Utgangspunktet er at en embetsmann ikke har rettskrav på å fratruke sitt embete innen en fastsatt frist. Imidlertid må det antas å være sedvanerettslig hjemmel for å fastslå at en embetsmann har krav på avskjed når han søker om dette, men at vedkommende normalt ikke kan kreve seg løst fra stillingen uten at det er utnevnt en etterfølger, eller at det er sørget for midlertidig bestyrelse av stillingen. Etter gjeldende rett må nok utgangspunktet være at staten som arbeidsgiver står friere når det gjelder å fastsette frist for fratreden for en embetsmann enn for en tjenestemann, men arbeidsgiver må bestrebe seg på å finne en etterfølger innenfor de alminnelige oppsi-

gelsesfrister for tjenestemenn (tre måneder). Tilsvarende gjelder for embetsmenn på lederlønnskontrakter, siden de følger de samme regler på dette området.

Styringsrett er arbeidsgivers rett til å lede, fordele og kontrollere arbeidet, samt retten til å inngå arbeidsavtaler og bringe dem til opphør, innen de rammer som følger av de arbeidsrettslige regler. For så vidt er styringsretten en nødvendig konsekvens av selve arbeidsavtalen og det lydighets- og underordningsforhold til arbeidsgiveren som avtalen etablerer.

Etter tjenestemannsloven § 12 og ut fra arbeidsgivers generelle styringsrett kan en embetsmann i departementene samt alle tjenestemenn omplasseres dersom det finnes saklig grunnlag for å gjøre dette. Denne omplasseringsadgangen omfatter endring i arbeidsoppgaver. I tilfeller hvor en embets- eller tjenestemann skal gå over i annet arbeid og vedkommende i sitt daglige arbeid behandler saker eller har tilgang til opplysninger som har spesiell tilknytning til det nye arbeidet, vil det ofte kunne sies å være saklig grunnlag for en endring av arbeidsoppgaver i den siste tiden før fratreden.

### 5.2.6 Bestemmelser om karenstid

I NOU 1975:44 ble spørsmålet om innføring av karenstid for statstjenestemenn som går over i privat virksomhet drøftet. Det var særlig i forhold til tjenestemenn som behandlet saker tilknyttet oljeindustrien at spørsmålet den gang var aktuelt, men utvalget drøftet også temaet på et mer generelt grunnlag. Utvalget definerte begrepet nærmere, ved å si at det undertiden er fastsatt ved avtale at en arbeidstaker etter sin fratreden ikke står fritt til selv å velge hvilken beskjeftigelse han vil ta. Arbeidsgiveren har forbeholdt seg rett til å nedlegge forbud mot at arbeidstakeren tar ny ansettelse hos visse arbeidsgivere eller driver virksomhet innenfor nærmere angitte arbeidsområder. Denne rett for arbeidsgiveren er i praksis begrenset til et visst tidsrom. Et slikt forbud kalles konkurranseforbud, mens det tidsrom det gjelder for kalles karenstid.

Utvalget sondret mellom bestemmelser som skal beskytte klientinteresser og de som skal beskytte offentlige interesser. Utvalget mente at klientinteressene er tilstrekkelig sikret ved taushetspliktsbestemmelsene. Statens egen interesse av sikkerhetsmessig og kommersiell karakter er også beskyttet av regler om taushetsplikt. Utvalget fant at det ikke var grunnlag for å innføre regler om karenstid generelt. I forbindelse med oljesektoren var utvalget mer i tvil, men anbefalte likevel ikke at karenstidsbestemmelser ble innført.

Det finnes følgelig i dag ikke regler om karenstid forbeholdt statstjenesten.

I avtaleloven er det grenser for hvor omfattende konkurranseforbudsklausuler kan være. I avtaleloven § 38 er det en egen bestemmelse om at det ikke er bindende hvis man av konkurrans hensyn har inngått en avtale om at man ikke skal bli ansatt i eller drive forretning eller virksomhet av en viss art, hvis den urimelig innskrenker vedkommendes adgang til erverv eller må anses å strekke seg lenger enn påkrevet for å verne mot konkurranse. Etter loven skal domstolene ved avgjørelsen av spørsmålet om forbudet utilbørlig innskrenker vedkommendes adgang til erverv, også ta hensyn til den betydning det har for arbeidsgiveren at avtalen opprettholdes.

Avtaleloven § 36 åpner for at en avtale kan settes til side, helt eller delvis, for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende. I slike tilfeller kan avtalen også endres. Det samme gjelder ensidig bindende disposisjoner. Man skal ved avgjørelsen ta hensyn til avtalens innhold, partenes stilling og forholdene ved avtalens inngåelse, samt ta hensyn til senere inntrådte forhold og omstendighetene for øvrig. Paragrafen kan trolig få anvendelse i enkelte saker, hvor man har gått for langt i å begrense arbeidstakerens mulighet til å ta nytt arbeid. Normalt skal det imidlertid en god del til før bestemmelsen blir benyttet av domstolene.

Konkurranseforbud kan pålegges den ansatte ved avtale. Ved nyansettelser kan karenstidsbestemmelser gjennomføres som en del av ansettelsesvilkårene. En slik ordning hindres ikke av bestemmelsene i tjenestemannsloven. Trolig foreligger det heller ingen tariffavtaler som forbyr dette. I NOU 1975: 44 er det lagt til grunn at den generelle styringsrett som staten har overfor sine arbeidstakere, ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre karenstidsbestemmelser for allerede ansatte arbeidstakere. Dette fører derfor til at dersom man vil gjennomføre karenstidsbestemmelser med virkning for allerede ansatte tjenestemenn, må det gjøres ved avtale eller ved lov.

I utredningen ble det også sagt at det var klart at en nektelse av å inngå karensavtale ikke gir grunnlag for oppsigelse eller avskjed. Heller ikke overfor embetsmenn vil man ha avskjedsgrunn.

### 5.3 Vurdering av mulige virkemidler

---

Nedenfor gis en beskrivelse av forskjellige virkemidler som kan være aktuelle å innføre. Dette er virkemidler som enten er en naturlig videreutvikling av dagens regelverk eller blir brukt i andre land.

#### 5.3.1 Omplussing i oppsigelsestiden

Omplussing i oppsigelsestiden betyr at arbeidsgiver bruker sin styringsrett til å gi vedkommende arbeidstaker helt eller delvis nye arbeidsoppgaver, eventuelt å flytte vedkommende arbeidstaker fysisk i oppsigelsestiden. Formålet er at hun/han ikke skal fortsette å arbeide med saker eller på et felt som gir kjennskap til informasjon som det kan være uheldig at ny arbeidsgiver får kjennskap til. En slik omplussingsadgang gjelder også overfor embetsmenn.

Partene kan avtale kortere frister etter at oppsigelse foreligger, men for at omplussing skal få full effekt som virkemiddel i denne sammenhengen, er det nødvendig at vedkommende arbeidstaker står tiden ut. Dessuten bør det raskest mulig etter at oppsigelsen foreligger, tas stilling til om omplussing bør skje.

Det er ikke adgang til på forhånd å avtale lengre oppsigelsesfrister for tjenestemenn. Dette kan imidlertid gjøres i selve oppsigelsessituasjonen, men det krever samtykke fra arbeidstakeren. Dette kan være for risikabelt og tilfeldig for arbeidsgiver å forholde seg til. Hvis arbeidsgiver ensidig skal kunne etablere lengre oppsigelsesfrister, krever det lovendring.

For embetsmenn foreligger det ingen oppsigelsesfrist, og som nevnt under pkt. 5.2.5 står staten som arbeidsgiver friere når det gjelder å fastsette frist for fratreden for en embetsmann enn for en tjenestemann. Imidlertid er

det lang praksis for at arbeidsgiver må bestrebe seg på å finne en etterfølger innenfor de alminnelige oppsigelsesfrister for tjenestemenn (tre måneder). Det må også vektlegges at det ofte er en forventning om at man får innvilget avskjed innenfor den vanlige oppsigelsesfristen. En endring av praksis burde derfor hjemles på en mer forutberegnelig måte for vedkommende embetsmann, istedenfor at arbeidsgiver ensidig skyver fratredelsestidspunktet ut i tid på grunn av karantenehensyn. Det vil også være en yttergrense for hvor lenge arbeidsgiver kan utsette fratredelsestidspunktet for embetsmannen.

Omplassering i oppsigelsestiden vil kunne bidra til å redusere verdien av den strategisk viktige informasjonen som vedkommende arbeidstaker har fått i sitt arbeid. Slik informasjon vil i mange tilfeller raskt miste sin aktualitet, og i så fall vil en tre måneders omplassering før overgang til ny stilling kunne være tilstrekkelig til at en overgang kan ansees som relativt uproblematisk.

En annen fordel ved omplassering er at det ikke trengs noen ny hjemmel, fordi arbeidsgivers styringsrett allerede er etablert ved selve arbeidsavtalen. Man kan heller ikke anse dette virkemiddelet som særlig inngripende.

### 5.3.2 Taushetsplikt

Formålet med taushetsplikt er at visse typer informasjon ikke tilflyter andre. Taushetsplikten vil også gjelde ut over arbeidsforholdets varighet.

I spørsmålet om taushetsplikt for offentlige arbeidstakere bør det sondres mellom de bestemmelsene som tar sikte på å beskytte klientinteresser og de som tar sikte på å beskytte alminnelige offentlige interesser. Det er ikke gitt noen generell lov om taushetsplikt for å beskytte alminnelige offentlige interesser. Imidlertid kan man pålegge taushetsplikt gjennom instruks.

En viktig begrensning å merke seg er at taushetspliktsreglene bare innebærer et forbud mot å bringe slike opplysninger videre til andre. Dette innebærer at en i et nytt arbeidsforhold gjennom faktisk handling kan gjøre bruk av informasjonen i strategi- og forhandlingsøyemed, såfremt den ikke gjengis til andre.

Som nevnt kan taushetsplikt etableres gjennom instruks. Instruksjonsmyndigheten kan utøves på mange forskjellige måter. For arbeidsgivers adgang til å gi instruks gjelder det ingen regler for hvordan eller i hvilken form dette skal gis. Individuelle instruks gis ofte uformelt - muntlig eller i notat eller brev.

Instruksjonsadgangen for arbeidsgiver innebærer at taushetsplikt kan pålegges arbeidstaker, ikke bare i forhold til dokumenter, men også i forhold til muntlige opplysninger som vedkommende får i forbindelse med arbeidet. Det innebærer at arbeidsgiver kan pålegge arbeidstakerne taushetsplikt som omfatter opplysninger som er fremkommet f.eks. på et møte.

Imidlertid kan det stilles spørsmål om hvor lett det er å kontrollere at taushetsplikten blir overholdt.

### 5.3.3 Kontaktforbud

Et kontaktforbud innebærer at tidligere arbeidstaker ikke skal ha profesjonell kontakt med sin tidligere arbeidsplass i en viss tid etter fratreden. Med tidligere arbeidsplass menes den virksomhet som vedkommende arbeidet i.

Embets- eller tjenestemann som går over til privat virksomhet vil for kort eller lang tid fortsatt ha et personlig kontaktnett ved sin gamle arbeidsplass. En bevisst bruk av dette kontaktnettet vil kunne gi en mulighet til å drive uformell påvirkning av statlige avgjørelser til fordel for en ny arbeidsgiver eller klientinteresse, slik at disse interessene blir urettmessig tilgodesett. Det vil også være mulig å bruke kontaktnettet på tidligere arbeidsplass til å oppdatere og vedlikeholde strategisk informasjon, til bruk for slike formål.

Hovedformålet med et kontaktforbud vil være å unngå at kontaktnettverket gir en tilgang til myndighetene som andre ikke har, og som derfor i realitet representerer en konkurransefordel. Normal sosial kontakt med tidligere kolleger vil ikke rammes av et slikt forbud. Intensjonen er å hindre at kontaktnett brukes til de påvirkningsformål som er omtalt. Det vil imidlertid være svært vanskelig å kontrollere at et slikt forbud overholdes.

Det foreligger ikke noe regelverk som hjemler noen mulighet for et slikt forbud.

#### 5.3.4 Saksforbud

Med saksforbud menes at en tidligere statlig arbeidstaker ikke skal involvere seg på vegne av andre i saker eller saksfelter når tidligere statlig arbeidsgiver er delaktig i saken eller saksfeltet. Et slikt forbud bør bare gjøres gjeldende for saker og saksfelter den tidligere ansatte var personlig og vesentlig involvert i. «Vesentlig involvert» må forstås dithen at det vil være en ulempe for statlige interesser at vedkommendes kunnskap, som ikke er allment tilgjengelig, kan brukes av andre mot staten.

Men et slikt forbud forhindrer ikke at vedkommende involverer seg og eventuelt forhandler med staten som motpart i andre saker som han selv ikke var involvert i som statsansatt.

Virkingen av å innføre saksforbud vil kunne være å forhindre at strategisk viktig informasjon tilflyter den nye arbeidsgiveren. Et saksforbud vil også bety at kontaktnettet blant tidligere kolleger heller ikke kan nyttiggjøres til påvirkning i den aktuelle saken.

Også hensynet til andre private aktører veier tungt her. I et konkurranseforhold mellom flere private om en leveranse til staten kan kjennskap til statens forhandlingsopplegg i en sak kunne gi en av flere private parter en urettmessig fordel i forhold til de andre.

Det foreligger ikke regler på dette området. Det vil i praksis være vanskelig å definere instruksjoner som er presise nok til å sikre de statlige interessene på dette området.

Å pålegge en person et saksforbud, riktignok for et avgrenset tidsrom, kan karakteriseres som en relativt sterk inngripen i den enkeltes videre karriere. Dette virkemiddelet bør bare brukes når det medfører en vesentlig ulempe for staten at den tidligere statsansatte benytter sin innsikt om saksområdet oppnådd i stillingen, eller det gir ny arbeidsgiver en konkurransefordel i forhold til andre. Vedkommende bør ha vært en nøkkelperson med full innsikt i statens interne overlegninger og strategiske tenkning rundt saken eller saksområdet.



### 5.3.5 Karenstid

Karenstid innebærer at arbeidsgiveren nedlegger et tidsbestemt forbud mot at arbeidstakeren tar ansettelse hos ny arbeidsgiver eller driver virksomhet innenfor nærmere angitte arbeidsområder. Bruk av karenstid vil innebære at den tidligere statsansatte må vente med å tiltre sin nye stilling, eller å starte egen virksomhet, til karenstiden er utløpt.

Arbeidsgiverens formål med å pålegge den tidligere ansatte slike begrensninger, er å beskytte statlige interesser mot at strategisk verdifulle informasjoner tilflytter en privat aktør og at dette blir brukt mot staten. Dette virkemiddelet kan også tenkes brukt for ikke å gi en privat aktør en særfordel fremfor andre i en konkurransesituasjon med staten som beslutter. I en situasjon hvor en statsansatt sitter med fortrolig bedriftsinformasjon om konkurrenter til den nye arbeidsgiveren, kan også karenstid vurderes.

I følge gjennomgangen i kapittel 5.2 er det avtalelovens bestemmelser som setter grenser for hvor omfattende karenstidsklausuler kan være. I avtaleloven § 38 er det en egen bestemmelse om at det ikke er bindende hvis man av konkurransehensyn har inngått en avtale, hvis den urimelig innskrenker vedkommendes adgang til erverv eller må anses å strekke seg lenger enn påkrevet for å verne mot konkurranse.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har utarbeidet standardregler vedrørende konkurranseforbud. Disse reglene er inngått mellom NHO på den ene siden og Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) og Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) på den andre siden.

Konkurranseforbud blir definert på følgende måte:

«Et konkurranseforbud etter nedenstående bestemmelser er en bestemt geografisk og tidsmessig avgrenset forpliktelse som en Bedrift pålegger en Sivilingeniør etter særlig avtale med denne til ikke å drive eller ta ansettelse i, eller yte direkte eller indirekte bistand til virksomheter som beskjeftiger seg med oppgaver innenfor et nærmere avgrenset område i forbindelse med at Sivilingeniørens ansettelsesforhold i Bedriften bringes til opphør.»

Mer utfyllende informasjon om denne avtalen er gjengitt i vedlegg.

I standardreglene er det avtalt at godtgjørelsen normalt ikke bør settes lavere enn til halvdelen av arbeidstakerens avlønning ved fratreden. I alminnelighet blir konkurranseforbud ikke gitt varighet utover 2 år, men det hender i spesielle unntakstilfeller at man går utover denne rammen.

En eventuell karenstid for tidligere statsansatt vil ikke gå ut over den konkurranseklausulsavtalen som det her er referert til. Dermed bør ikke avtaleloven § 38 være noen skranke for innføring av karenstid for ansatte i staten.

## 5.4 Forankring av ordningen

---

### 5.4.1 Alternativer

Som tidligere nevnt har ikke Norge formelle regler når det gjelder vilkårene for overgang til stillinger utenfor statstjenesten. Før det tas konkret standpunkt til innholdet av slike regler, reiser det seg et spørsmål om forankringen, altså hva slags hjemmel reglene skal ha og hva slags sanksjoner som vil bli brukt mot brudd på fastsatte vilkår. Et viktig skille her er de tiltak som rettes

mot nåværende ansatte og mot tidligere ansatte. For dem som har sluttet gjelder ikke lenger arbeidsgivers styringsrett, slik at et særskilt hjemmelsgrunnlag eventuelt må etableres. Andre land har valgt ulike løsninger. Tre hovedgrupper av løsninger synes å peke seg ut:

En første løsning er å *lovfeste* vilkårene og at loven forvaltes av en sentral myndighet. Brudd på lovreglene vil måtte bli anmeldt til påtalemyndigheten og eventuelt straffeforfulgt. USA er den fremste eksponenten for denne løsningen.

En annen løsning er med utgangspunkt i arbeidsgivers styringsrett å utforme et *internt regelverk* som er felles for hele statstjenesten og som forvaltes sentralt. Interne regelverk kan imidlertid formelt ikke gjøres gjeldende overfor dem som har sluttet i statstjenesten, slik at et springende punkt med en slik løsning vil være hvordan regelbrudd skal kunne sanksjoneres. I Storbritannia, der denne løsningen er valgt, er dette løst bl.a. ved å offentliggjøre tilfeller av regelbrudd, altså slik at vedkommende risikerer en negativ omtale offentlig.

En tredje løsning, som er valgt i New Zealand, er å ta inn i *den enkeltes arbeidsavtale* at det ved overgang til visse typer stillinger utenfor statstjenesten kan være aktuelt å pålegge vedkommende enkelte restriksjoner. Hvilke restriksjoner som kan være aktuelle må være fastlagt sentralt i form av *retningslinjer til den enkelte statlige arbeidsgiver*. I det enkelte konkrete tilfellet, f.eks. i forbindelse med et sluttintervju, vil det så være opp til den enkelte statlige arbeidsgiver å vurdere og eventuelt pålegge restriksjoner ut fra det som er hjemlet i avtalen. Hvis vilkårene ikke overholdes, vil arbeidsgivers sanksjonsmulighet normalt være å anlegge sivilt erstatningssøksmål.

Det vil være mulig å hente elementer fra de ulike lands løsninger. De ulike lands løsninger er mer utførlig beskrevet i meldingens kapittel 3.

#### 5.4.2 Kriterier for norsk løsning

*Systemet bør være robust og lite ressurskrevende*

Det bør være en målsetting at den løpende forvaltningen av regler eller retningslinjer på dette området krever minst mulig ressurser. En viktig side ved dette er at systemet bør være robust i forhold til hyppige endringsbehov.

Alle de tre nevnte mulige løsningene vil måtte medføre en viss ressursinnsats sentralt. Det er imidlertid grunn til å anta at begge de to første løsningene vil kunne bli langt mer ressurskrevende enn den tredje. Dette henger bl.a. sammen med at de to første bygger på et formelt regelverk som i utgangspunktet må ta sikte på å dekke alle situasjoner. Følgelig vil behovet for endringer lett kunne bli stort.

Det amerikanske lovbaserte systemet er detaljert i sin form. Nye problem-situasjoner og behov for nyansering og differensiering vil kunne kreve nye eller endrede lovregler. Samtidig vil håndhevingen forutsette en behandling av politi- og påtalemyndighet.

Også med den britiske ordningen vil det kunne være behov for hyppige endringer i et detaljert sentralt regelverk. Ordningen vil også forutsette en egen sentral administrativ enhet for forvaltning av regelverket og for å behandle den enkelte sak, iallfall når det gjelder stillinger på høyt nivå.

I en avtalebasert ordning vil de lokale statlige arbeidsgivere stå for saksbehandlingen, mens den sentrale arbeidsgivermyndighet kan nøye seg med å forvalte de overordnede retningslinjene, som ikke trenger å ha det samme detaljeringsnivå som i de to andre ordningene. Endringsbehov vil dermed lettere kunne fanges opp innenfor rammen av de fastsatte sentrale retningslinjene uten at disse nødvendigvis må endres.

#### *Systemet bør være tilpasset det faktiske behov for regelverk*

I Norge vil det i løpet av et år sannsynligvis være svært få overganger til stillinger utenfor statstjenesten som er aktuelle for restriksjoner. Et regelverk som skal dekke samtlige problemsituasjoner kan synes overdimensjonert i forhold til de faktiske behov i norsk statsforvaltning. En ordning der bare de mest aktuelle stillingene får særskilte klausuler i arbeidsavtalene synes å være mer målrettet i forhold til behovet.

#### *Systemet bør være fleksibelt*

Det vil være viktig å ha et system som kan tilpasses det lokale behov for regler på dette området. Behovene i den enkelte statsetat vil kunne være svært ulike, blant annet kan det være ulikt behov for å pålegge restriksjoner. Eksempelvis vil kunnskaper om strategier og forhandlingsposisjoner trolig være hurtigere utdatert i telesektoren enn i sektorer med en lavere endringstakt, slik at behovet for å pålegge f.eks. karenstid vil kunne være mindre. Det kan også være svært ulike behov mht. hvilke typer stillinger som bør være omfattet av et regelverk.

Generelt vil sentralt fastsatte formelle regelverk fremstå som mindre fleksible enn individuelle arbeidsavtaler basert på sentrale retningslinjer.

### **5.4.3 Valg av forankring**

De anvendte kriteriene peker alle i retning av å velge en ordning med å etablere en hovedløsning basert på individuelle arbeidsavtaler som gir adgang til å pålegge restriksjoner i visse situasjoner, mens grunnprinsippene er forankret i sentralt fastsatte retningslinjer. Dette er lagt til grunn i den videre framstilling.

Det bør imidlertid også påpekes mulige svakheter ved en slik ordning. For det første vil den valgte ordningen gi et større rom for den enkelte arbeidsgivers skjønn mht. å pålegge restriksjoner i det konkrete tilfellet av overgang. Sammenliknet med et formelt regelverk kan dette sies å svekke grunnlaget for likebehandling og forutsigbarhet for den enkelte ansatte. Det kan eventuelt vurderes en adgang til å klage den enkelte arbeidsgivers avgjørelse inn for en høyere instans, men en motforestilling til dette er at arbeidstaker i utgangspunktet vil ha mulighet til å forhandle om innholdet av avtalen. De restriksjoner som det er enighet om å gi hjemmel for i avtalen, må da også kunne tas i bruk av arbeidsgiver uten klageadgang for arbeidstaker. Rettssikkerhet og forutsigbarhet for den enkelte vil imidlertid ivaretas i de grunnprinsippene som må være forankret i de sentralt fastsatte retningslinjene.

For det andre vil den valgte ordningen bety at det vil kunne ta tid før den er virksom i fullt omfang. Staten som arbeidsgiver kan ikke ensidig endre vil-

kårene i inngåtte arbeidsavtaler, og hvis restriksjoner må forankres i den enkelte arbeidsavtale, er en henvisning til å endre arbeidsvilkårene ved ledighet i de relevante stillingene, eventuelt når kontraktene skal revideres (for dem som går på lederlønnskontrakter). Svært mange av topplederne i staten, herunder alle departementsråder og ekspedisjonssjefer, har et ansettelsesforhold basert på slike kontrakter. Regjeringen ser imidlertid ikke dette som noen avgjørende innvending, både fordi det etter alt å dømme vil være få stillinger det er aktuelt å innføre restriksjoner for, og fordi behovet for endringer på dette området ikke kan oppfattes som akutt.

For det tredje kan sanksjonsmulighetene for en avtalebasert ordning synes mindre egnet. Ved brudd på vilkårene for overgang, f.eks. at vedkommende tidligere embetsmann ikke respekterer en pålagt karenstid, kan det være lite hensiktsmessig for staten som arbeidsgiver å gå til erstatningssøksmål, bl.a. fordi det ofte vil ta svært lang tid å få saken opp for domstolene. Den oppståtte skaden vil jo også sjelden være av økonomisk art. For å få en raskere avvikling og for å avskjære ankemuligheter kan det alternativt avtales å opprette en egen voldgiftsdomstol til behandling av slike brudd på vilkårene. Dette vil imidlertid ikke utvide sanksjonsmulighetene. Regjeringen har likevel ikke sett dette som en vesentlig innvending mot ordningen. Bruk av sanksjoner vil etter alt å dømme svært sjelden være aktuelt, bl.a. fordi det er grunn til å anta at en trusel om erstatningssøksmål vil virke avskrekkende i seg selv. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil imidlertid vurdere om bruk av konvensjonalbøter vil være aktuelt som sanksjonsmulighet.

Hensynet til arbeidstakerens rettssikkerhet og hensynet til å hindre misbruk av ordningen, taler for at det trekkes opp klare administrative retningslinjer for bruken av ordningen. Dette vil kompensere for de mulige svakhetene ved en kontraktsordning. Dette bør nedfelles i det generelle regelverket for personalforvaltning i staten.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil komme tilbake til hvor de overordnede prinsippene for ordningen skal nedfelles og hvilke sanksjonsmekanismer som skal være knyttet til eventuelle brudd på inngåtte arbeidsavtaler.

## 5.5 Valg av løsning

---

### 5.5.1 Drøfting av virkemidler

De ulike virkemidlene beskrevet i pkt. 5.3 varierer med hensyn til grad av inn gripen og virkning med tanke på realisering av målsettingene som er trukket opp i pkt. 5.1.

Det mest moderate virkemiddelet vil være å *omplassere* den som har sagt opp sin stilling, inntil vedkommende fratrer. Ved vurdering av hvilket virkemiddel som skal velges, bør dette vurderes i første rekke. Innenfor samfunnssektorer med en høy endringstakt kan det tenkes at omplassering i oppsigelstiden, dvs. inntil tre måneder, er tilstrekkelig. Her vil strategiene være i kontinuerlig endring. Imidlertid vil omplassering vanskelig kunne tenkes som tilstrekkelig i enhver situasjon, slik at noe mer omfattende grep bør vurderes.

Det vil være mulig i kraft av arbeidsgivers styringsrett å pålegge en relativt omfattende *taushetsplikt* når en person skal fratre en statlig stilling. En kan

pålegge en taushetsplikt om virksomhetsinterne opplysninger knyttet til en sak eller et saksfelt. En taushetsplikt vil her rettes mot at taushetsbelagt informasjon ikke gjengis, men det sikrer ikke mot at kunnskapen kan nyttes til å lage motstrategier og at opparbeidet kunnskap brukes strategisk mot staten ved utarbeidelse av forhandlingsopplegg hvor staten er motpart. Således kan dette virkemiddelet ikke sies å være tilstrekkelig til å sikre statens interesser av å beskytte strategisk viktig informasjon.

Et *kontaktforbud* vil hindre at tidligere ansatte driver påvirkning av beslutninger og oppdaterer sin strategiske kunnskap gjennom kontakt med tidligere kolleger. Men å pålegge et kontaktforbud vil kunne innebære tilnærmet yrkesforbud, f.eks. ved overgang til lobbyorganisasjoner og informasjonsrådgivere. Dessuten vil dette være vanskelig å håndheve og vanskelig å definere i det daglige. Et bedre alternativ vil være å bevisstgjøre egne ansatte om hvordan en skal forholde seg når tidligere ansatte tar kontakt for å hente ut sensitiv og strategisk informasjon eller forsøker å påvirke beslutninger på noe vis.

Dersom det vurderes som avgjørende å kunne beskytte strategisk viktig informasjon, bør *saksforbud* vurderes. Saksforbud innebærer at ikke noen grad av involvering skal finne sted. Saksforbudet kan omfatte konkrete saker, men også forbud mot hele saksfelter kan tenkes pålagt. Dette kan karakteriseres som et relativt sterkt inngrep, men det er det eneste virkemiddelet ved siden av karenstid som sikrer beskyttelse for statens strategiske interesser utover de tre månedene som en eventuell omplassering ivaretar. Regjeringen mener at staten bør ha mulighet til å pålegge saksforbud.

Også *karenstid* kan karakteriseres som et sterkt inngrep i den enkeltes videre karriere. Det som taler for karenstid vil være mulige svakheter ved saksforbudet som virkemiddel. Et saksforbud kan være vanskelig å definere godt nok, samtidig som håndheving og kontroll er vanskeligere enn ved bruk av karenstid. En lang karenstid vil kunne skape barrierer for overganger mellom offentlig og privat virksomhet, noe som ikke er ønskelig. Regjeringen mener at man bør være tilbakeholden med å benytte et slikt virkemiddel, men vil likevel ikke stille seg helt avvisende for tilfeller hvor man mener at det ikke er mulig å nå frem med andre tiltak.

Når det gjelder *varigheten* av pålagte restriksjoner, vil omplasseringsadgangen gi seg selv med maksimalt tre måneder. Taushetsplikt vil normalt gjelde i 60 år, med mindre noe annet uttrykkelig er sagt. Den lokale arbeidsgiver bør ha ansvaret for å vurdere dette. Et saksforbud bør kunne pålegges for inntil ett år, men lokal arbeidsgiver bør tilstrebe kortest mulig varighet. Dersom karenstid skal benyttes, synes det rimelig å avgrense dette til en periode på tre til seks måneder etter oppsigelsesperioden.

Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker må inngå avtale om at saksforbud og/eller karenstid kan benyttes dersom arbeidsgiver, etter en saklig vurdering, finner grunn til dette. Dette vil således normalt bli en del av forhandlingene ved ansettelse. Avtalen må sette en maksimalgrense for karenstiden og den godtgjøring arbeidstakeren skal ha dersom det blir aktuelt å benytte dette tiltaket. Bruk av karenstid forutsetter at man vurderer nærmere prinsippene for ordningen og utarbeider en standardavtale på sentralt hold.

Lokal arbeidsgiver vil også stå fritt til å kombinere de ulike virkemidlene innenfor de angitte tidsintervaller. Eksempelvis kan det i de mest alvorlige til-

fellene være mulig å omplassere i oppsigelsestiden, pålegge karenstid i tre til seks måneder og saksforbud i ytterligere seks måneder, samtidig som vedkommende allerede i utgangspunktet er pålagt taushetsplikt.

Oppsummert blir regjeringens syn:

#### *Unngå misbruk av kontaktnett*

Målet om å unngå misbruk av kontaktnett kan sikres gjennom å bevisstgjøre nåværende ansatte. Det vil bli lagt vekt på å styrke de ansattes bevissthet om hvordan kontakt med tidligere kolleger bør håndteres i denne sammenhengen. Et slikt tiltak vurderes som mer hensiktsmessig enn å skulle regulere dette overfor tidligere ansatte.

#### *Unngå at tidligere ansatte bruker sensitiv og strategisk informasjon til fordel for ny arbeidsgiver/klientinteresse*

Lokal arbeidsgiver bør i første omgang omplassere vedkommende i oppsigelsesperioden. I tillegg bør adgangen til å pålegge taushetsplikt vurderes nøye for all den type informasjon som arbeidsgiver ønsker å beskytte. Dernest bør en vurdere å pålegge et saksforbud for å hindre at sensitiv og strategisk informasjon kan utnyttes i et nytt arbeidsforhold. Hvis dette i sum ikke er tilstrekkelig for å beskytte informasjonen, bør karenstid pålegges, men det bør som nevnt vises tilbakeholdenhet med å gjøre bruk av dette.

#### *Unngå «bytte av tjenester» og mistanke om slikt bytte*

Den generelle lojalitetsplikten, dagens regler om habilitet, samt reglene om ikke å ta utenforliggende hensyn, bør i utgangspunktet være tilstrekkelig til å motvirke «bytte av tjenester». Men hvis overgangen skjer kort tid etter at vedkommende embets- eller tjenestemann var involvert i omfattende avgjørelsesprosesser som berørte den nye arbeidsgiveren, vil det kunne oppstå mistanke om at det har foregått «bytte av tjenester», selv om dette faktisk ikke er tilfellet. Slik sett blir dette et spørsmål om forvaltningens tillit utad.

Med et forbehold for Forsvaret synes det i dag ikke å være noe stort tillitsproblem for forvaltningen at embets- og tjenestemenn aksepterer stillinger i privat sektor, selv om kontakten med ny arbeidsgiver ble opprettet som en følge av stillingen i staten. Dette vil imidlertid kunne endre seg, og det bør derfor åpnes for bruk av karenstid også i slike tilfeller for å markere at dette er en mulig interessekonflikt som må tas alvorlig av hensyn til forvaltningens tillit utad, og for å gjøre det noe mindre attraktivt for den enkelte ansatte å ta imot slike tilbud. Slik kan en motvirke at det oppstår mistanke om «bytte av tjenester».

Det kan reises spørsmål om det også bør innføres en særskilt plikt for embets- og tjenestemenn til å opplyse arbeidsgiver om eventuelle jobbtillbud fra en privat arbeidsgiver, hvis vedkommende ansatt samtidig er deltaker i en avgjørelsesprosess som gjelder den private arbeidsgiveren. Regjeringen ser det imidlertid ikke som ønskelig å gå inn på et slikt tiltak og viser i stedet til de ansattes lojalitetsplikt, til habilitetsreglene og til den etiske refleksjon som man bør kunne forvente av de ansatte i slike sammenhenger.

### 5.5.2 Hjemmelsgrunnlag

Det vises til drøftingen i pkt. 5.4, der det ble konkludert med at de individuelle arbeidsavtaler bør være hjemmelsgrunnlaget for videre tiltak på dette området. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil komme tilbake til hvor de overordnede prinsippene for ordningen skal nedfelles, og hvilke sanksjonsmekanismer som skal være knyttet til eventuelle brudd på inngåtte arbeidsavtaler, herunder om bruk av konvensjonalbøter vil være et aktuelt virkemiddel.

Omplasseringsadgang og en utvidet taushetsplikt kan ivaretas gjennom arbeidsgivers styringsrett. Adgang til å pålegge saksforbud eller karenstid må hjemles i den enkeltes arbeidsavtale. En forutsetning for å bruke virkemidlene er at det pålegges en plikt til å opplyse om hvor en skal begynne etter at stilling sies opp. Denneplikten må også pålegges i arbeidsavtalen.

Regjeringen vil etter Stortingets behandling av denne meldingen fastsette nærmere retningslinjer for hvordan lokale statlige arbeidsgivere skal arbeide videre med dette innenfor rammen av det som nå er lagt frem. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil også lage utkast til standard formuleringer som er tenkt inntatt i de lokale arbeidsavtalene.

Det er uansett vanskelig å gjennomregulere et slikt felt. Det bør heller ikke være noen målsetting å etablere regler for alle tenkelige aspekter. Regjeringen har forsøkt å være meget klar med hensyn til hvilke intensjoner man vil knytte til generelle retningslinjer som lokale arbeidsgivere kan gjøre bruk av. Basert på klart uttrykte intensjoner forventes en viss etisk refleksjon hos tidligere ansatte når vanskelige situasjoner oppstår.

Som nevnt vil det kunne ta noe tid før arbeidsavtalene er supplert med opplysningsplikt om hvor man skal begynne etter å ha sagt opp sin stilling, og at saksforbud, eventuelt karenstid, i bestemte situasjoner må påregnes. Regjeringen vil imidlertid nedfelle dette i statens generelle regelverk og forvente at reglene er retningsgivende for de statsansattes atferd.

Regjeringen vil ta regler om dette inn i Statens personalthåndbok og gjennom dette sørge for at reglene gjøres kjent for statens ansatte.

### 5.5.3 Anvendelsesområde

Den foreslåtte ordningen bør gjelde overganger fra staten til interessepolitisk og kommersiell virksomhet. Dette innebærer at også overganger til fagforeninger, interesseorganisasjoner etc. vil omfattes. Med kommersiell virksomhet regnes også offentlig eid kommersiell virksomhet, så som statlige selskaper, som gjennom å ha kunnskap om statlige eier- og reguleringsstrategier vil kunne oppnå en utilsiktet konkurransefordel i forhold til andre aktører innenfor det samme markedssegmentet.

Ifølge stortingsvedtaket av 1997 er det embetsverket det skal utarbeides retningslinjer for. Som det framgår under pkt. 5.1.2, har regjeringen lagt til grunn at den foreslåtte ordningen bør gjelde hele staten, inkludert statens ytre etater.

Det kan reises spørsmål om i hvilken utstrekning de foreslåtte virkemidlene også bør gjøres gjeldende for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. I forhold til ordlyden av stortingsvedtaket av 1997 faller dette utenfor. Etter som det i hovedsak vil være de samme hensyn som gjør seg gjeldende i forbindelse med politikeres overgang til næringsliv og interesseorganisasjo-

ner, kan gode grunner tale for at de foreslåtte virkemidlene også bør omfatte politisk ledelse.

De bestemmelsene om taushetsplikt som er beskrevet under pkt. 5.2.1, gjelder også overfor dem som går av fra politiske stillinger. Det følger av dette at taushetsplikt, både i henhold til forvaltningsloven og etter særskilt instruks, vil gjelde også etter at vedkommende politiker har gått over til annen virksomhet.

Politikerne har ikke arbeidsavtaler på samme måte som embetsverket. I NOU 2000:11 foreslår det såkalte Politikerutvalget å lage et regelverk for arbeidsvilkårene for departementenes politiske ledelse. I et slikt regelverk kan man om ønskelig innarbeide visse generelle retningslinjer om overgang til privat virksomhet.

I forhold til saksforbud og karenstid reiser det seg imidlertid særlige spørsmål knyttet til hvem som i praksis skal avgjøre konkret om slike virkemidler skal iverksettes overfor en politiker. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med et regjeringsskifte. Disse virkemidlene kan derfor synes mindre egnet overfor politikerne.

Regjeringen ser det derfor slik at behovet for å sikre statens interesser og tillit utad bør ivaretas gjennom å pålegge taushetsplikt, kombinert med en bevisst holdning blant politikerne med tanke på å unngå situasjoner der det kan reises spørsmål ved deres integritet.

#### **5.5.4 Forvaltning av løsning**

Den skisserte løsningen er avhengig av at det foretas en endring av arbeidskontraktene ved ledighet i de aktuelle stillingene, eventuelt når kontraktene skal revideres (lederlønnskontrakter). Departementsrådene/etatslederne vil ha ansvaret for å sørge for dette.

Når det siden oppstår behov for å ta i bruk de restriksjoner som avtalen hjemler, skal dette godkjennes av etatslederne før iverksetting. Hvis spørsmålet gjelder en etatsleder, skal departementsråd i overordnet fagdepartement ivareta denne rollen. Departementsråden bør godkjenne eventuelle foreslåtte restriksjoner for departementenes del. Når det gjelder eventuelle restriksjoner som skal pålegges departementsråder, vil den sentrale embetsgruppen som trer inn når en arbeidstaker med lederlønnskontrakt blir omplassert og denne avgjørelsen blir krevd overprøvd, kunne ivareta statens interesser.



## 6 Ekstraervert/bistilling/biervert

### 6.1 Begreper og definisjoner

---

Betegnelsen ekstraervert/ekstraarbeid har for statens del særlig vært knyttet til spørsmål om godtgring. Begrepene biervert/bistilling/ekstraervert må anses å dekke tilnærmet det samme, altså tilfelle der det utføres lønnet arbeid for en annen enn hovedarbeidsgiver eller der vedkommende driver privat ervervsvirksomhet. Henning Jakhelln har i arbeidsrettslige fremstillinger (1996) benyttet betegnelsen biervert om arbeid som utføres i arbeidstakers fritid. Arne Fanebust har i tjenestemannsrettslig fremstilling (1987) definert bistilling til å gjelde arbeidsforhold hvor «arbeidsoppgavene ikke er så omfattende at de krever full vanlig arbeidsdag av arbeidstakeren». I denne sammenheng benyttes betegnelsen biervert om tilfelle der en arbeidstaker utfører lønnet arbeid for en annen enn hovedarbeidsgiver eller driver privat ervervsvirksomhet.

### 6.2 Gjeldende rett

---

Som utgangspunkt skal en arbeidstaker kunne benytte sin fritid etter eget ønske. Dette synspunkt har lang tradisjon i norsk rett. Arbeidervernlovkomiteen forutsatte at arbeidstakerne skulle kunne disponere sin fritid helt fritt. Likevel ble det gjort innskrenkninger i dette utgangspunktet ved at Stortinget gjorde vedtak 19. mai 1928 om at regjeringen måtte påse at ingen offentlig funksjonær kunne overta lnte bistillinger som på noen måte kunne hemme eller sinke deres pliktige arbeid. Adgangen til å inneha biervert avhenger av at utførelsen av dette arbeidet ikke gir en uheldig innvirkning på utførelsen av den opprinnelige arbeidsavtalen. De typiske problemer som kan oppstå i denne forbindelse er blant annet forholdet til habilitetsregler, nringshemmeligheter, arbeidstakerens lojalitetsplikt, eller det forhold at bistillingen innvirker på mengde og kvalitet av arbeidet i hovedstillingen.

Det finnes i dag ingen generell lov- eller forskriftsbestemmelse rettet mot arbeidstakers biervert. Staten har på tariffmessig grunnlag inngått avtale som er inntatt i hovedtariffavtalen pkt. 1.1.4 der det heter:

«Arbeidstakere må ikke inneha bistillinger, biervert, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.»

Utgangspunktet er at arbeidstaker skal oppfylle arbeidsavtalen på en lojal mte. For at arbeidstakere lettere skal kunne vite hvor langt denne lojalitetsplikten strekker seg og for at arbeidsgivere skal ha noen holdepunkter, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet retningslinjer på dette området:

«En arbeidstaker kan ikke ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid som:

1. er direkte forbudt for ham i lov eller forskrift,
2. er direkte avtalt ved reglement, tariffavtale eller annen avtale at

- han skal avstå fra,
3. hemmer eller sinker det ordinære arbeid, med mindre foresatte tjenestemyndighet har samtykket, jf. hovedtariffavtalens pkt. 1.1.4,
  4. innebærer at tjenestemannen driver eller medvirker i illojal konkurranse med den statlige virksomhet hvor han er tilsatt,
  5. gjør at tjenestemannen kan bli inhabil ved behandling av sine saker i mer enn sporadiske tilfelle,
  6. innebærer at tjenestemannen lett kan komme i lojalitetskonflikt i forhold til den offentlige virksomhet hvor han er tilsatt,
  7. innebærer at han i sin funksjon for det offentlige kan treffe avgjørelser som i vesentlig grad kan influere på hans egne eller biarbeidsgivers inntekter,
  8. innebærer at han nytter bedriftshemmeligheter på en illojal måte,
  9. skader tjenestestillingens eller den offentlige arbeidsgivers anseelse.»

Regjeringen har lagt til grunn at dersom en arbeidstaker vurderer å ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid i et slikt omfang eller av en slik art at det kan oppstå tvil i forholdet til den statlige hovedarbeidsgiver, bør spørsmålet tas opp på forhånd med arbeidsgiveren, slik at problemer kan løses så tidlig som mulig. Det er likevel antatt at en virksomhet ikke kan pålegge sine arbeidstakere en generell meldeplikt om forhold som nevnt, med mindre det er skapt en egen hjemmel for slik meldeplikt. Et slikt grunnlag kan f.eks. være særlov for en bestemt yrkesgruppe, f.eks. politiloven. Virksomheten kan ellers i sitt reglement eller gjennom særavtale ha forbud mot bierverv. Et annet grunnlag kan være avtalefestet forbud, dvs. forbud som er gjort til en del av arbeidsavtalen, jf. dog avtaleloven § 36 om tilsidesettelse av urimelig avtale. Et siste grunnlag kan være at arbeidskontrakten forutsetter at arbeidstaker fra gang til gang må innhente samtykke for å påta seg bierverv.

I tillegg til tjenesterettslige reaksjoner etter tjenestemannsloven kan brudd på forbud mot bierverv medføre erstatningsansvar og eventuelt straff, dersom det foreligger hjemmel for det, f.eks. straffeloven § 294 pkt. 2.

### **6.3 Er gjeldende rett tilstrekkelig for å pålegge arbeidstakere plikt til å gi opplysning om bierverv?**

---

Det er neppe tvilsomt at arbeidsgiver i det *konkrete tilfellet* kan gi arbeidstaker pålegg om å gi opplysning om bierverv, dersom det er tvil om arbeidstakeren har adgang til å inneha det aktuelle biervervet. En konkret opplysningsplikt i det enkelte tilfelle kan dermed ha sin saklige forankring og utledes av styringsretten. Kravet om saklig grunn fremstår som rettesnor for i hvilke tilfelle arbeidsgiver med grunnlag i styringsretten kan gi pålegg til arbeidstaker. Arbeidsgiver kan imidlertid ikke benytte styringsretten for å pålegge alle arbeidstakere å gi opplysning om bierverv.

#### **6.3.1 Opplysningsplikt på grunnlag av individuell arbeidsavtale**

Gjennom arbeidsavtalen er arbeidstaker forpliktet til å utføre sitt arbeid i arbeidstiden. Arbeidstakeren kan da ikke på fritiden forholde seg slik at denne forpliktelse ikke oppfylles tilfredsstillende. Slike tilfelle må vurderes opp mot

den arbeidsavtale som er inngått mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan på kontraktsrettslig grunnlag gjøre det som er nødvendig for å sikre at arbeidsavtalen oppfylles. Arbeidsgiver kan i kraft av sin styringsrett gi tjenestlige tilrettevisninger. Dessuten gir tjenestemannsloven hjemmel for beføyelser i form av ordensstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed. En individuell arbeidsavtale kan således være hjemmel for at arbeidstaker på kontraktsrettslig grunnlag er forpliktet til å gi opplysninger om sitt bierverv. De standardkontrakter som i dag nyttes ved tilsetting i staten er ikke utformet slik at de kan påberopes som hjemmel for å pålegge arbeidstakerne plikt til å opplyse om bierverv.

### 6.3.2 Opplysningsplikt på grunnlag av tariffavtaler

Staten har gjennom hovedtariffavtalen ingen bestemmelser som gir adgang til å pålegge arbeidstakerne plikt til å gi opplysning om bierverv. Det finnes imidlertid bestemmelser om dette i særavtaler, f.eks. særavtale for overordnede leger § 1 pkt 1.3 bokstav b og særavtale for underordnede leger pkt 5.1 bokstav b. Etter disse bestemmelser plikter leger som er ansatt i staten å melde fra når legen som følge av biervervet «kommer eller kan komme i habilitets- eller lojalitetsproblem i forhold til sin hovedarbeidsgiver».

## 6.4 Hensyn for en rettslig regulering av opplysningsplikten

---

Det finnes i dag ingen generell lov- eller forskriftsbestemmelse rettet mot arbeidstakerens bierverv. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har lagt til grunn at en *generell* opplysningsplikt om bierverv for arbeidstakere er så inngripende at det vil kreve hjemmel i lov eller i forskrift med hjemmel i lov.

Erfaringen vedrørende bistillingsproblematikken viser at den er knyttet til særskilte grupper arbeidstakere, hyppigst til helsepersonell og oftest til leger. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere nærmere hvor de overordnede prinsipper for ordningen kan nedfelles. En lovregulering gjennom tjenestemannsloven vil være uheldig, ettersom dette også i stor utstrekning berører yrkesgrupper som er underlagt arbeidsmiljøloven. En eventuell lovfesting måtte derfor forankres i denne loven. Arbeids- og administrasjonsdepartementet antar at det neppe er tilstrekkelig grunn til å lovfeste en helt generell regel om dette, men vil vurdere spørsmålet nærmere.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har også inntatt det standpunkt at det trolig ikke er tilstrekkelig å inngå tariffavtaler som gir pålegg om plikt til å gi opplysning om bierverv. En *generell* plikt til å gi slike opplysninger kan lett komme i konflikt med legalitetsprinsippet, og må således forankres i lov. Noe annet er at partene på individuelt grunnlag kan inngå avtale som gir adgang for arbeidsgiver til å kreve opplysninger om bierverv. Regjeringen finner at dette er den mest smidige løsning for en regulering av opplysningsplikt for bierverv. En opplysningsplikt som har fundament i den enkeltes arbeidsavtale vil kunne tilpasses de enkelte yrkesgrupper, herunder arbeidstakere som er på lederlønnskontrakt. Regjeringen legger derfor opp til at de standard arbeidsavtaler, herunder lederlønnskontraktene som inngås i staten, tilpasses spørsmålet om opplysningsplikt for bierverv. I tillegg vil regjeringen som nevnt vurdere nærmere hvilke sanksjonsmekanismer som skal være knyttet

til eventuelle brudd på inngåtte arbeidsavtaler, herunder om bruk av konvensjonalbøter vil være et aktuelt virkemiddel.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringens forslag til karanteneregler for overgang fra politisk ledelse til embetsverk vil ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning, da karantenetiden i utgangspunktet innebærer en omplassering. Noe fungeringsgodtgjørelse i perioden vil måtte påregnes, men dette kan ikke medføre krav om ekstra ressurstilførsel. Etter Stortingets behandling av det foreliggende forslag bør eventuelle regler nedfelles i det eksisterende regelverk for permisjoner i staten.

Forslagene knyttet til overgang til andre samfunnsaktører og -interesser forutsetter at det utarbeides sentrale retningslinjer, men lokale arbeidsgivere vil ha hovedansvaret for oppfølging og iverksettelse av endringer i arbeidsavtalene. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil være regelverksforvalter. Denne oppgaven vil kreve noe ressursinnsats fra departementets side, men vil ikke foranledige noe økt ressurstilførsel.

Bruk av karenstid vil kunne utløse økte utgifter i den grad det blir avtalt at staten skal gi de aktuelle ansatte kompensasjon for dette. I tråd med drøftingen i denne meldingen forutsettes det imidlertid at bruk av karenstid vil få et svært begrenset omfang, og det er i utgangspunktet ikke gitt at staten skal gi full lønnskompensasjon for den aktuelle perioden.

Opplysningsplikten for bierverv vil også kreve en egen oppfølging, men heller ikke kreve ekstra ressurstilførsel.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 24. november 2000 om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører blir sendt Stortinget.

---

**Vedlegg 1****Gaver**

Tjenestemannsloven § 20 inneholder en regel om gaver i tjenesten. Den lyder:

«§ 20. Forbud mot gaver i tjenesten mv.

Ingen embets- eller tjenestemann må for seg eller andre motta gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av givaren er ment, å påvirke hans tjenestlige handlinger, eller som det ved reglement er forbudt å motta.

Overtredelse kan medføre ordensstraff eller avskjed.»

Som man kan se, er det her laget en egen hjemmel for sanksjoner mot statlige arbeidstakere som bryter lovbestemmelsen.

## Vedlegg 2

### Permisjoner

Hovedavtalen i staten har regler om tjenestefri med lønn for tillitsvalgte og andre arbeidstakere som utfører offentlige verv eller organisasjonsmessige oppdrag. I Statens personalhåndbok er det videre opplyst at tjenestemenn ofte får innvilget permisjon uten lønn i ett år ved overgang til ny stilling. Nærmere regler om dette tas gjerne inn i virksomhetens personalreglement.

Utgangspunktet er at den enkelte virksomhet selv fastsetter regler på dette området, uten sentral styring. På et bestemt område er det likevel en fast praksis: Det gjelder der hvor statlige arbeidstakere overtar åremålsstillinger i staten. Dette er en bestemt type midlertidige stillinger, hvor stillingsinnehaveren må fratre stillingen på et bestemt fremtidig tidspunkt. Den tidligere arbeidstakeren får normalt rett til en kontraktsfestet ventelønn i inntil to år etter fratreden. Ventelønnen utgjør 80 prosent av åremålsstillingens lønn. Ventelønnsinntakeren er forpliktet til å utføre annet passende arbeid eller å overta annen passende stilling, etter departementets nærmere bestemmelse, så lenge vedkommende mottar ventelønn. På bakgrunn av en uttalelse av Stortinget gis slike arbeidstakere permisjon fra sin vanlige statsstilling, for den periode åremålet varer. Deretter har de altså rett (og i utgangspunktet plikt) til å gjeninntre i sin tidligere stilling. For slike arbeidstakere blir derfor ventelønnsmuligheten uaktuell.

**Vedlegg 3****NHOs standardregler vedrørende konkurranseforbud**

NHO har inngått standardregler vedrørende konkurranseforbud med NIF (Norske Sivilingeniørers Forening og NITO (Norges Ingeniørorganisasjon). Standardavtalen er fra 1992 og innebar i det vesentligste en avtalefesting av rettspraksis på området.

I standardavtalen er konkurranseforbud definert som følger:

«Et konkurranseforbud etter nedenstående bestemmelser er en bestemt geografisk og tidsmessig avgrenset forpliktelse som en Bedrift pålegger en Sivilingeniør etter særlig avtale med denne til ikke å drive eller ta ansettelse i, eller yte direkte eller indirekte bistand til virksomheter som beskjeftiger seg med oppgaver innenfor et nærmere avgrenset område i forbindelse med at Sivilingeniørens ansettelsesforhold i Bedriften bringes til opphør.»

Fra standardavtalen og merknadene fremgår det videre bl.a. at en slik standardavtale om konkurranseforbud kan inngås i forbindelse med arbeidskontrakten eller underveis i arbeidsforholdet. Hvis et krav fra bedriften om konkurranseforbudsavtale underveis i arbeidsforholdet blir avslått av arbeidstakeren, kan dette i verste fall medføre at vedkommende blir sagt opp, hvis vedkommende ikke kan omplasseres. En slik oppsigelse anses som saklig hvis kravet om konkurranseforbudsavtale ligger innenfor avtalelovens rammer.

Her følger noen av betingelser som gjelder for bruk av konkurranseforbudet i avtalen:

- Bedriften kan ikke gjøre forbudet gjeldende eller kreve at det skal opprettholdes hvor arbeidstakeren fratrer eller har fratrudd etter oppsigelse fra arbeidsgiver, og det viser seg at oppsigelsen ikke har saklig grunn i bedriftens eller arbeidstakerens forhold. Det samme gjelder hvis arbeidstakeren har sagt opp sin stilling og oppsigelsen er en følge av kontraktsbrudd fra bedriftens side.
- Normalt vil det bare være aktuelt for arbeidsgiver å bruke adgangen til å nedlegge konkurranseforbud når arbeidstakeren slutter for å gå over i annen stilling eller går av med pensjon, for å bli selvstendig næringsdrivende, konsulent osv.
- Konkurranseforbudet skal være skriftlig, og det skal angi varighet og omfang, såvel virksomhetsmessig (arbeidsområde) som geografisk.
- I alminnelighet blir konkurranseforbud ikke gitt varighet utover 2 år, men det hender i spesielle unntakstilfeller at man går ut over denne rammen.
- Konkurranseforbudet gjelder såvel direkte som indirekte bistand. Med «indirekte bistand» er det bl.a. tenkt på tilfeller hvor arbeidstakeren via et konsulentfirma eller et forskningsinstitutt blir satt til å løse oppgaver som ligger innenfor konkurranseforbudets ramme.
- Så lenge konkurranseforbudet varer, skal bedriften gi arbeidstakeren en godtgjørelse som normalt ikke settes lavere enn halvdel av arbeidstakerens avlønning ved fratreden, dvs. den faste lønn med tillegg av eventuelle fordeler av økonomisk karakter.
- Hvor bedriften har nedlagt konkurranseforbud overfor en arbeidstaker som er sagt opp på grunn av vesentlig misligholdelse av sine ansettelsesforhold, har arbeidstakeren normalt ikke krav på godtgjørelse for konkur-



ranseforbudet.

- Hvis bedriften og arbeidstakeren ikke skulle bli enige om størrelsen av godtgjørelsen, skal en slik uenighet søkes løst ved mekling og eventuell voldgift.

Imidlertid har det vist seg at standardreglene blir relativt lite brukt mellom partene. Grunnen til dette er at partene som regel avtaler særordninger istedenfor å bruke standardavtalen i sin helhet. Dette er det også åpnet for i standardreglene. Dette skaper bedre tilpassede avtaler om bl.a. konkurranseforbud i de enkelte tilfellene.

**Vedlegg 4****Litteraturliste**

Den sentrale forvaltnings organisasjon, 1970. Innstilling avgitt fra et offentlig utvalg («Modalsliutvalget»)

Arne Fanebust 1987: Tjenestemannsrett

Forholdet mellem minister og embedsmænd, 1998. Betenkning avgitt fra et utvalg nedsatt av Finansministeriet i Danmark.

Tore Grønlie (red.) 1999: Forvaltning for politikk

Knut Dahl Jacobsen 1960: Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. Artikkel i Tidsskrift for samfunnsforskning 1960, s. 231

Henning Jakhelln 1996: Oversikt over arbeidsretten

NOU 1974:18 Statssekretærordningen mm.

NOU 1975:44 Karenstid for offentlige tjenestemenn

NOU 1992:21 Ikke bare ord... Statlig informasjon mot år 2000

NOU 1993:15 Forvaltningsetikk

NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde sted»

NOU 2000:11 Politikerutvalget. Arbeidsvilkårene for regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere

Eivind Smith 1997: Embetsverket i en brytningstid. Artikkel i tidsskriftet Juristkontakt

Statskonsult, 1991: Statsråden som departementsleder. Rapport 1991:13

Statskonsult, 1997a: Statsråden som departementsleder II. Rapport 1997:17

Statskonsult, 1997b: Embetsmannen - og hennes roller. Fagbok

