

Høring - lov om karantene og saksforbud mv. for politikere, embets- og tjenestemenn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

04.07.2014

Innhold

Høringsnotat om ny lov om karantene og saksforbud	4
1 Innledning.....	4
1.1 Kort om regelverket.....	4
1.2 Kort historikk.....	4
1.3 Forholdet til høringen av 11. oktober 2013.....	5
2 Sammendrag.....	5
3 Gjeldende rett.....	10
3.1 Politikeres overgang fra et departement til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen	10
3.2 Overgang fra politisk ledelse til stilling i departement.....	10
3.3 Embets- og tjenestemann som går over til stilling utenfor statsforvaltningen.....	11
4 Praksis og erfaringer med gjeldende regelverk	13
4.1 Politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen – Karanteneutvalgets praksis	13
4.2 Overgang fra politisk ledelse til departementsstilling – departementenes praktisering av retningslinjene.....	13
4.3 Embets- og tjenestemenns overgang til stilling utenfor statsforvaltningen – departementers og statlige etaters praksis.....	14
4.4 Andre regelverk	15
4.4.1 Taushetsplikt og regler om inhabilitet mv.	15
5 Bør det være begrensninger ved overgang til ny stilling?	17
5.1 Hensyn som taler for begrensninger	17
5.2 Hensyn som taler mot begrensninger	18
5.3 Avveiningen av hensynene for og imot begrensninger ved overgang til ny stilling eller virksomhet.....	18
6 Karanteneevalueringsutvalgets anbefalinger	19
7 Høringsinstansenes uttalelser til den første høringen.....	21
8 Behovet for lovregulering	22
9 Forslag til ny lov om karantene og saksforbud	23
9.1 Innledning.....	23
9.1.1 Forholdet til forvaltningsloven.....	24
9.2 Definisjoner.....	26
9.3 Overgang fra politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen eller etablering av egen virksomhet.....	27
9.3.1 Behovet for regulering	27
9.3.2 Informasjonsplikt	27
9.3.3 Karantene	28
9.3.4 Saksforbud.....	28
9.3.5 Godtgjørelse	29
9.3.6 Konvensjonalbot og overtredelsesgebyr	30
9.3.7 Saksbehandlingen i Karanteneutvalget.....	31
9.4 Overgang fra politisk stilling til embete eller stilling i departementene	32
9.4.1 Behovet for regulering	32
9.4.2 Overgang til ledende departementsstilling	33
9.4.3 Overgang til andre departementsstillinger	33
9.4.4 Godtgjøring for ilagt karantene	34
9.4.5 Saksbehandlingen.....	34
9.5 Embets – og tjenestemenns overgang til virksomhet utenfor statsforvaltningen	34
9.5.1 Behovet for regulering	34
9.5.2 Overgang fra ledende stilling i departement eller annen statlig virksomhet.....	35
9.5.3 Overgang fra andre stillinger i statsforvaltningen	36
9.5.4 Godtgjørelse ved ilagt karantene	37
9.5.5 Informasjonsplikt ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen	37

9.5.6	<i>Overtredelsesgebyr og konvensjonalbot</i>	38
9.5.7	<i>Saksbehandlingsregler</i>	38
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	38
11	Utkast til lov om karantene og saksforbud	40

Høringsnotat om ny lov om karantene og saksforbud

1 Innledning

1.1 Kort om regelverket

Formålet med reglene om karantene og saksforbud er å sikre at tilliten til forvaltningen ikke svekkes når politikere og embets- og tjenestemenn går over til stillinger eller verv mv. i eller utenfor statsforvaltningen. Vi har i dag tre regelverk om karantene og saksforbud; ett for politikere som går over til stilling utenfor forvaltningen, ett for politikere som går over til departementsstilling og et for embets- og tjenestemenn som går til stilling mv. utenfor forvaltningen.

Karantene innebærer et pålegg om å vente med å tiltre en ny stilling, tre inn i verv eller starte egen næringsvirksomhet mv. for en avgrenset periode. Den som ilegges karantene kan heller ikke ha kontakt med sin nye arbeidsgiver og de ansatte der i den aktuelle perioden. Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksfelt for ny arbeids- eller oppdragsgiver. Saksforbud kan ilegges i tillegg til eller i stedet for karantene.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) vil i løpet av 2014 legge frem en proposisjon om endring av arbeidsmiljøloven, med regler om konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler. Så vel dagens konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler for privat sektor som ASDs lovforslag tar sikte på å regulere arbeidsgivers adgang til å begrense konkurransen om arbeidskraften og beskytte informasjon om virksomhetens produksjonsprosesser og kundelister mv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (*departementet*) lovarbeid har som sitt overordnede siktemål å opprettholde og styrke tilliten til forvaltningen og politikerne. I samråd med ASD har *departementet* derfor kommet til at en nærmere koordinering av disse lov-arbeidene ikke er nødvendig.

KMDs lovforslag omfatter ikke statlige institusjoner som ikke er en del av forvaltningen, så som hel- eller deleide statsselskaper mv.

1.2 Kort historikk

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

I 1997 ble det reagert på et konkret rollebytte fra ekspedisjonssjef til politisk ledelse og tilbake igjen til embetet som ekspedisjonssjef. Representanten Lars Sponheim fremmet på denne bakgrunn et forslag i Stortinget om å be regjeringen utarbeide retningslinjer som kunne bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene. Stortingets Familie-, kultur- og administrasjonskomité ba deretter den daværende planleggings- og samordningsminister om å vurdere forslaget. Etter den påfølgende korrespondanse med departementet fattet Stortinget et enstemmig vedtak om å be regjeringen utarbeide retningslinjer som kunne trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom departementet og andre tunge samfunnsaktører og -interesser.

24. november 2000 fremmet det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet St.meld. nr. 11 (2000 – 2001) ”Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører”. 18 mars 2005 fremmet det daværende Moderniseringsdepartementet St.meld. nr. 23 (2004 - 2005) ”Om bruk av karantene for politisk leiding i departementa ved overgang til stilling utanfor staten”. I 2005 fremmet det tidligere Moderniseringsdepartementet gjeldende regelverk om karantene og saksforbud, med virkning fra 17. oktober 2005. Karanteneutvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 7. oktober 2005.

Etter forslag fra Stortingets presidentskap fattet Stortinget 11. mars 2010 følgende vedtak: ”Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene med regjeringens karantenereregler og fremlegge saken for Stortinget på en egnet måte.”

Et eget utvalg, Karanteneevalueringsutvalget – heretter kalt *Utvalget* – ble så oppnevnt for å gjennomgå erfaringene med retningslinjene om karantene og saksforbud, vurdere om de har virket etter hensikten og vurdere om det er behov for endringer i regelverket. *Utvalget* har vurdert erfaringene med disse regelverkene og kommet med sine vurderinger og tilrådinger i NOU 2012:12 – ”Ventetid – et spørsmål om tillit”. *Utvalgets* vurderinger og anbefalinger gjennomgås i punkt 6.

1.3 Forholdet til høringen av 11. oktober 2013

11. oktober 2013 sendte det tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ut høringen: ”Lov om karantene mv. ved overgang fra politisk stilling i departementene til andre stillinger mv.” og ”Forslag til endringer i lov 4.mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn mv.” Etter å ha gjennomgått høringsinstansenes merknader og vurdert saken på nytt, har *departementet* kommet til at det vil være mest hensiktsmessig å fremme én felles lov om karantene og saksforbud for statsforvaltningen. Lovforslaget vil dermed dekke politikere som går fra departementstilling til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, politikere som går fra stilling som politiker til embete eller stilling i departementene og embets- og tjenestemenn som går til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Da det er flere endringer i foreliggende lovforslag i forhold til det som tidligere har vært på høring, sendes forslaget på ny høring.

2 Sammendrag

Etter forslag fra Stortingets presidentskap vedtok Stortinget 11. mars 2011 å be regjeringen gjennomgå erfaringene med regjeringens karantenerregelverk og fremlegge saken for Stortinget på egnet måte. På denne bakgrunn ble det ved kgl. res. 24. oktober 2011 oppnevnt et utvalg til å gjennomgå erfaringene med de tre regelverkene som utgjør statens karantenerregelverk. Utvalget avga sin innstilling 27. juni 2012.

Hovedformålet med regelverket er å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet. Utvalget har understreket at det ikke er nok at politikerne og forvaltningen faktisk følger gjeldende regler og retningslinjer, det må også synes at de gjør det. Åpenhet og gjennomsiktighet er dermed viktige forutsetninger for å lykkes.

Kapittel 1 tar for seg bakgrunn og historikk for dagens retningslinjer om karantene og saksforbud for politikere og embets- og tjenestemenn når de går til stillinger eller verv mv. eller etablerer egen næringsvirksomhet. Retningslinjene kom på plass i 2005 og har bare gjennomgått mindre justeringer frem til i dag.

Reglene om karantene og saksforbud er inngripende i forhold til den enkeltes rett til å velge arbeid og i dag er disse inngrepene kun hjemlet i administrative forordninger eller avtale. Det har derfor vært et mål for *departementet* å lovfeste regler om karantene og saksforbud; dels fordi slike inngrep etter legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov, dels for å samle reglene og

synliggjøre dem på en bedre måte. En felles lov for både politikere, embets- og tjenestemenn vil lette oversikten for både profesjonelle brukere og allmennheten.

Kapittel 3 er en gjennomgang av gjeldende rett.

Politikere som går til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen:

Karanteneutvalget er et organ, oppnevnt av regjeringen til å behandle og treffe avgjørelse i saker om karantene og/eller saksforbud for politikere. Utvalget skal være uavhengig av regjeringen i den enkelte sak, men kan instrueres på generelt grunnlag. Etter at reglene trådte i kraft høsten 2005 har Karanteneutvalget behandlet ca. 170 saker vedrørende denne gruppen.

Karanteneutvalget kan i *særlige tilfeller* bestemme at en politiker i inntil seks måneder etter fratreden ikke kan tiltre stilling i, ha verv i, eller yte tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen. Karantene vil ilegges der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser.

Karanteneutvalget kan også ilegges karantene dersom det foreligger *særegne forhold* i tilknytning til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver som har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller kan være egnet til å *svekke tilliten* til forvaltningen generelt.

En politiker kan i stedet for karantene ilegges saksforbud i inntil ett år dersom dette i tilstrekkelig grad ivaretar de interesser man vil beskytte. Der det er særlige behov kan saksforbud ilegges i tillegg til karantene. Etter dagens regler kan saksforbud og karantene ikke ilegges for mer enn ett år til sammen, regnet fra fratredelsestidspunktet.

Politikere som går til embete eller stilling i departementene:

Politikere som etter fratredelse går til stilling som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef (kommunikasjonssjef) får automatisk en karantene på seks måneder om de går til eget departement, men karantene i tre måneder om de går til tilsvarende embete eller stilling i et annet departement. Ved overgang til annet embete eller stilling kan de i inntil seks måneder ilegges et saksforbud, som består i at de i denne perioden ikke skal ha oppgaver som kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. I karanteneperioden plikter de å stå til disposisjon for andre oppgaver og mottar lønn fra departementet i denne perioden. Departementet kan begrense eller oppheve karantenetiden når særlig tungtveiende grunner tilsier det.

Embets- og tjenestemenn som går til stillinger eller verv mv. utenfor statsforvaltningen:

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder etter fratredelsen, og kan ilegges også etter at vedkommende er fratrådt. Forbudet vil gjelde tiltredelse i ny stilling utenfor statsforvaltningen eller å yte tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen. Kriteriene er om den nye virksomheten har eller kan få kontakt med de ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som den ansatte har hatt i statsforvaltningen. Aktuelle eksempler kan være styreverv eller konsulentbistand.

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

Det gjelder en informasjonsplikt for alle stillinger som vedkommende vurderer å akseptere. Arbeidstakeren kan søke sin arbeidsgiver om fritak, som kan gis helt eller delvis. Blir det ilagt karantene skal det gis en godtgjørelse for karanteneperioden tilsvarende nettolønn i den tidligere stillingen.

Kapittel 4 omtaler praksis og erfaringer med gjeldende regelverk. Departementets erfaring med karanteneregelverkene bygger i all hovedsak på den funksjon departementet har som sekretariat for Karanteneutvalget, hvor sekretariatet siden 2005 har behandlet i alt ca. 170 saker. For å få en oversikt over praksis vedrørende politikeres overgang til embeter og stillinger i departementene og embets- og tjenestemenns overgang til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen, ble det under arbeidet med NOU 2012:12 – ”Ventetid – et spørsmål om tillit” gjort intervjuer med fagdepartementene. For et utvalg av departementenes underliggende virksomheter ble det foretatt en spørreundersøkelse (Questback) om kunnskapen og bruken av karanteneregelverket.

For fagdepartementenes vedkommende viser gjennomgangen at et flertall av disse har tatt inn karanteneklausul i kontraktene for sine toppledere. Det er imidlertid store variasjoner hvorvidt man har tatt karanteneklausuler i bruk ved rekruttering av toppledere eller ved reforhandling av lederlønnskontrakter. Også bevisstheten og oppmerksomheten om dette regelverket synes å være svært forskjellig mellom departementene.

For departementenes underliggende virksomheter er resultatene også varierte. Det er stor variasjon mellom disse virksomhetene både når det gjelder kjennskap til regelverket og i hvilken grad man innretter seg etter det. Mange av lederne de forespurte virksomhetene har tatt inn karanteneklausuler i tilsettingsvedtaket. Hvilke ledere som har fått slike klausuler synes å henge sammen med hvilket fagdepartement de sorterer under. En hovedkonklusjon synes derfor å være at de underliggende virksomhetene i liten grad har brukt retningslinjene til å ta inn karanteneklausul i arbeidskontraktene til etatslederstillingene.

Andre regelverk finnes også som understøtter formålene med karanteneregelverket. Dette gjelder først og fremst forvaltningslovens regler om taushetsplikt og generelle og spesielle saksbehandlingsregler, Arbeidsgivers alminnelige adgang til omplassering innenfor stillingens grunnpreg, lojalitetsplikt og etiske retningslinjer er andre eksempler på regelverk som bidrar til de samme formål som karanteneregelverket etterstreber. Det er imidlertid et hovedskille i disse regelverkene; de som kan påberopes mens vedkommende er i sitt verv, embete eller stilling og de som kan påberopes etter at vedkommende er fratrådt. Her vil det stort sett bare være taushetspliktsreglene som kan påberopes.

Kapittel 5 - hensyn som taler for og imot regler om karantene og saksforbud.

Det overordnede formålet for dagens retningslinjer er å opprettholde og styrke tilliten til forvaltningen og det politiske system, og dette må også være formålet for en lov om karantene og saksforbud mv. i statsforvaltningen.

At arbeidstakere som skifter arbeidsplass mellom offentlig og privat sektor vil bidra til å spre kunnskap om virksomhetene på tvers av sektorgrensene. For statsforvaltningen vil det innebære at man får bedre kjennskap til privat virksomhet, herunder næringslivet og for det private arbeidsmarkedet kan det innebære at man får større forståelse for forvaltningens virkemåte generelt og for de konkrete enkeltavgjørelser som treffes der.

Både karantene og saksforbud oppleves som en ulempe for de som blir pålagt slike begrensninger, og kan også føre til at noen mister muligheten til å få en bestemt stilling de ellers er godt kvalifisert for. En karantene innebærer at den nye arbeidsgiveren må vente i opptil seks måneder før ny medarbeider kommer på plass. Et saksforbud vil føre til at arbeidsgiver ikke får full nytte av den nye arbeidstakeren før det har gått tolv måneder, og i noen tilfeller opptil 18 måneder for fratrådte politikeres vedkommende. Slike begrensninger i yrkesvalgene kan tenkes å bidra til å svekke rekrutteringen til både politikken og forvaltningen, men så langt tyder erfaringene på at det ikke er tilfellet.

Utvalgets gjennomgang har imidlertid vist at det i dag foruten karanteneregelverket bare er reglene om taushetsplikt som kan påberopes av en tidligere arbeidsgiver etter at en politiker, embets- eller tjenestemann har fratrådt. Det vil i praksis kunne være vanskelig å påvise brudd på taushetsplikten og regler om karantene og saksforbud vil i praksis være de eneste virkemidler som kan bidra til at informasjon sikres på en forsvarlig måte ved overgang til stilling og verv mv. utenfor statsforvaltningen. I tråd med det som har vært utviklingen innenfor landene i både OECD og EU er *departementet* av den oppfatning at slike regler er nødvendige.

I kapittel 6 gjennomgås erfaringene fra Utvalget, som ble nedsatt 24. oktober 2011 for å gå gjennom erfaringene med karanteneregelverket i staten og legge frem en utredning for det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. NOU 2012:12 ble overlevert departementet den 27. juni 2012.

Utvalget understreker retningslinjenes primære mål; å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og det politiske systemet, betydningen av at lover og regler følges og at dette er åpent og synlig befolkningen. Det ble understreket at regelverket ikke må svekke rekrutteringen til politiske verv og forvaltningen.

Utvalgets flertall foreslo et tidsbegrenset lobbyforbud, fordi det å hindre kontakt, spesielt mellom politikere og toppembetsmenn og departementet i den første tiden etter fratredeisen, etter flertallets oppfatning er viktig for å bevare tilliten til politikere og embetsverk. *Departementet* har ikke fulgt opp forslaget.

Utvalgets flertall gikk inn for at dagens maksimalrammer for karantene og saksforbud bør videreføres, mens et mindretall ville utvide maksimaltiden for karantene til ett år. *Utvalget* påpekte betydelige variasjoner i departementenes og statsforvaltningens kjennskap til og praktisering av karanteneregelverket.

Utvalget gikk videre inn for at en direkte lovhjemmel til å ilegge karantene og saksforbud, dvs. uten forbehold ved utnevning eller tilsetting, skulle begrenses til politikere, toppembetsmenn i departementet og ledere av statlige virksomheter. De mente likevel at man burde ha en ”sikkerhetsventil” i form av en hjemmel til å ilegge karantene og saksforbud også for medarbeidere uten et slikt forbehold, der det er nødvendig for å sikre allmennhetens tillit til offentlig forvaltning.

Kapittel 7 omhandler høringsinstansenes uttalelser til den første høringen. Høringsinstansene uttalte seg om et utkast som la opp til én lov for politikeres overgang til stillinger og verv mv. utenfor statsforvaltningen og i tillegg en endring i tjenstemannsloven for embets- og tjenstemenn som går til tilsvarende stillinger og verv mv. utenfor statsforvaltningen. En del av de merknader som kom frem vil likevel være relevante også i forhold til dette utkastet, da de tar opp forhold som omtalen av *Utvalgets* anbefalinger og *departementets* standpunkt til disse, tydelig argumentasjon og begrunnelser for de forslag som fremmes og forholdet til forvaltningsloven.

Kapittel 8 – Behovet for lovregulering. En del av begrunnelsene er allerede omtalt under kapittel 5, men dette kapitlet tar spesifikt for seg hvorvidt karantene og saksforbud mv. skal reguleres i én felles lov for politikere, embets- og tjenstemenn eller i to lover som foreslått i den første høringen høsten 2013. I 2005 valgte man å gjøre disse reguleringene i retningslinjer, som en enkel og lite ressurskrevende form. Karantene, saksforbud, konvensjonalbot og overtredelsesgebyr legger vesentlige begrensninger på den enkeltes økonomi og frihet til å velge yrke. Etter sin art bør derfor slike inngrep hjemles i lov.

Utvalgets gjennomgang har også vist store variasjoner i kjennskapet til og praktiseringen av karanteneregelverket, og etter *departementets* oppfatning vil en lovfesting bidra både bedre kjennskap til regelverket og en bedre og mer ensartet praktisering. Etter vår oppfatning vil det

også lette tilgjengeligheten og gi en bedre oversikt og praktisering å samle reglene i én felles lov for politikere og embets- og tjenestemenn.

Kapittel 9 tar for seg forholdet til forvaltningsloven. Utvalget pekte i NOU 2012:12 på at dagens retningslinjer reiser noen spørsmål av forvaltningsrettslig art. Det gjelder bl.a. spørsmålet om Karanteneutvalget er et forvaltningsorgan og om avgjørelser om karantene, saksforbud og konvensjonalbot er vedtak i forvaltningslovens forstand. Dette reiser videre spørsmål om reglene for saksbehandling, klage, begrunnelse og omgjøring mv. gjelder for Karanteneutvalgets avgjørelser.

I høringen legges det opp til at hjemmel for avgjørelsene vil være forskjellig for de tre gruppene som omfattes av lovutkastet. Delvis vil det være en direkte hjemmel for karantene, saksforbud og overtredelsesgebyr i loven for politikere, toppembetsmenn og ledere av virksomheter i statsforvaltningen. Dels vil hjemmel for å treffe slike avgjørelser være hjemlet i vilkår som virksomheten setter ved utnevning eller tilsetting av vedkommende. Det foreslås også en såkalt ”sikkerhetsventil”, som sikrer en adgang til å ilegge karantene mv. også for andre embets- og tjenestemenn som ikke har et forbehold om karantene mv. i sine tilsetningsvilkår.

Departementets generelle utgangspunkt i høringen er at forvaltningslovens regler skal gis anvendelse så langt de passer, og med en hjemmel til å gi nærmere regler til utfylling av loven.

Når politikere går over til stilling og verv mv. utenfor statsforvaltningen foreslås det at maksimaltiden for karantene skal være som i dag – seks måneder. Det foreslås imidlertid en utvidelse av maksimal tid for saksforbud i kombinasjon med karantene til tolv måneder, til sammen 18 måneder. Saksforbud alene kan ikke gis for lengre tid enn tolv måneder.

Departementet foreslår å skjerpe informasjonsplikten for politikere. Det foreslås for det første at politikerne skal ha informasjonsplikt for alle overganger. I tillegg skjerpes kravet til hva det skal opplyses om. Bl.a. vil det bli krevet at politikerens legger frem et underskrevet tilsettingsbrev eller dokumentasjon om at næringsvirksomhet er etablert. Mer spesifikke regler om dette vil bli gitt i forskrift.

For politikere som går over til embete eller stilling i departementene forslås det i all hovedsak å beholde dagens regler. Det åpnes imidlertid for at det ved overgang til andre stillinger enn de høyeste embetene og kommunikasjonssjef, kan gis karantene i inntil tre måneder dersom tungtveiende grunner tilsier det.

Embets- og tjenestemenn som går over til stilling og verv mv. utenfor statsforvaltningen beholder dagens regler, maksimalt seks måneders karantene – eventuelt i kombinasjon med seks måneders saksforbud eller tolv måneders dersom man bare ilegger saksforbud.

Der hvor loven etter utkastet gir direkte hjemmel til å vedta karantene og saksforbud foreslås det at dagens ordning med konvensjonalbot erstattes med et overtredelsesgebyr. Det foreslås samtidig at overtredelsesgebyret skal utgjøre tvangsgrunnlag for utlegg. Der karantene og saksforbud ilegges med hjemmel i tilsetningsvilkårene, foreslås det at man opprettholder ordningen med konvensjonalbot.

Det blir ikke foreslått endringer i reglene for godtgjørelse under karantene for noen av gruppene. Gjennom standardskjema for informasjon til Karanteneutvalget og eventuelt også i forskrift, vil det bli innskjerpet at politikerne har en plikt til å informere om alle inntektsforhold i karanteneperioden.

3 Gjeldende rett

3.1 Politikeres overgang fra et departement til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen

Gjeldende ”Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen” er fastsatt av det tidligere Moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) 29. september 2005, på bakgrunn av St.meld. nr. 23 (2004 -2005 og Innst. S. nr. 170 (2004 -2005): Retningslinjene trådte i kraft 17. oktober 2005.

Retningslinjene håndheves av et uavhengig utvalg, Karanteneutvalget, som er oppnevnt for å fatte avgjørelser om tidligere politikere, som går over til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen, skal ilegges karantene og/eller saksforbud. Etter retningslinjene kan Karanteneutvalget *i særlige tilfeller* bestemme at en politiker i inntil seks måneder etter fratreden ikke kan tiltre stilling i, ha verv i, eller yte tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen. Karantene vil ilegges der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser.

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

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

Overgang til all privat virksomhet, enten den er næringsdrivende eller ideell omfattes, og det samme gjelder overgang til kommunal virksomhet. Overgang til statseide virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, atskilt fra statsforvaltningen er også omfattet, så som statsforetak og statsaksjeselskaper mv.

Overgang til virksomheter innenfor statsforvaltningen omfattes ikke av reglene. Overgang til *partipolitisk* arbeid eller *politiske verv* i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner er heller ikke omfattet av regelverket.

Enten overgangen skjer i form av et ordinært tilsettingsforhold, verv i virksomhetens styre eller andre organer, eller i form av tjenesteyting eller oppstart av egen virksomhet, vil forholdet være dekket av retningslinjene og Karanteneutvalgets forståelse og praktisering av disse.

3.2 Overgang fra politisk ledelse til stilling i departement

Dagens retningslinjer ble gitt av det daværende Moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) 4. januar 2005 og trådte i kraft samme dag. Det enkelte fagdepartement er ansvarlig for å håndheve regelverket innenfor sitt forvaltningsområde. I den kongelige resolusjonen ved utnevning av vedkommende statsråd eller statssekretær, i tilsettingsbrevet for de politiske rådgiverne og ved utnevning eller tilsetting til nytt embete eller stilling i fagdepartementet gjøres det en henvisning til de aktuelle retningslinjene. Beslutning om å illegge karantene og/eller saksforbud ved slike overganger ligger etter retningslinjene til det enkelte fagdepartement.

Retningslinjene gjelder i dag for tiltredelse i embete/stilling som departementsråd, ekspedisjonssjef og informasjonssjef. Selv om assisterende departementsråd ikke er uttrykkelig nevnt i retningslinjene, legger *departementet* til grunn at også dette embetet må være omfattet. Stillingen som informasjonssjef betegnes i dag ofte som ”kommunikasjonssjef”, og vil være dekket av retningslinjene. For disse gjelder det i dag en automatisk karantene på seks måneder dersom vedkommende tiltrer ovennevnte embeter eller stillinger i samme departement. Ved tiltredelse i et annet fagdepartement gjelder det en automatisk karantene på tre måneder. Karantene er ikke et forbud mot kontakt med departementet før tiltredelse, men kontakten kan ikke gjelde saker som vedkommende politiker behandlet i sitt verv eller innebære at vedkommende kommer i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen.

Ved tiltredelse i andre stillinger enn disse kan fagdepartementet bestemme at den tidligere politiker ikke skal ha oppgaver som kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse for en periode på inntil seks måneder, jf. retningslinjene § 1, fjerde ledd. Dette er i realiteten et saksforbud, selv om begrepet ikke er benyttet i retningslinjene. ”Tiltredelse” betyr i retningslinjenes forstand både gjeninntreden og utnevning og tilsetting i nytt embete/stilling.

Retningslinjenes § 3 åpner for at det enkelte departement kan begrense eller oppheve karantenetiden når ”særlig tungtveiende hensyn tilsier det.” Avgjørelsen treffes av statsråden med en skriftlig begrunnelse for beslutningen. Pålegg om karantene, begrensninger i arbeidsoppgavene eller reduksjon/fritak for karantene regnes ikke som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Den som blir ilagt en karantene skal stå til rådighet for departementet, men oppgavene må ikke vedrøre saker som vedkommende hadde til behandling i sin politiske stilling, og de må ikke innebære direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse. Den som ilegges karantene har krav på embetets eller stillingens lønn i perioden.

3.3 Embets- og tjenestemann som går over til stilling utenfor statsforvaltningen

Gjeldende regelverk for embets- og tjenestemenn som går over til stillinger utenfor statsforvaltningen ble fastsatt av daværende Moderniseringsdepartementet (nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet), jf. PM 12/2005 av 4. juli 2005. Retningslinjene med kommentarer, standardskjema for karanteneklausul og veiledning ble utgitt i et eget hefte i juli samme år. Begrepet ”karanteneklausul” benyttes i det følgende om en klausul om karantene og saksforbud.

Retningslinjene sier ikke uttrykkelig at de skal gjelde også utenfor sentralforvaltningen, men på bakgrunn av Stortingets behandling av bl.a. St.meld nr. 11 (2000 – 2001) og Innst. S. nr. 175 (2000 – 2001) er det naturlig å oppfatte dem som en bindende instruks for alle forvaltningsorganer. Retningslinjene gjelder ikke for særskilte rettssubjekter som er fullt ut statseid, så som statsforetak, statsaksjeselskaper og særskilt organiserte rettssubjekter. Retningslinjene gjelder ikke for oppnevning av medlemmer til nemnder, råd eller styrever, ettersom slike verv ikke regnes som arbeidsforhold i retningslinjenes forstand.

Retningslinjene er i dag kun bindende på individnivå for de som inngår en arbeidsavtale med karanteneklausul. Etter retningslinjene skal det tas inn en karanteneklausul ”... *når stillingens karakter tilsier det.*” En eventuell karantene og/eller saksforbud må bygge på de interesser og hensyn som forvaltningsorganet har behov for å ivareta, jf. retningslinjene punkt 1. Det er tilsettingsmyndigheten i virksomheten som avgjør om stillingen er av en slik karakter at det skal tas inn en karanteneklausul i arbeidskontrakten. Det skal være en streng vurdering om et slikt vilkår er nødvendig. Vilkåret må være saklig motivert og ikke være uforholdsmessig tyngende. Etter retningslinjene vil det derfor være mange ordinære statsstillinger der det ikke

er anledning til å sette slike vilkår. Dersom en karanteneklausul ikke er tatt inn i arbeidskontrakten ved tilsettingsforholdets begynnelse, kan arbeidsgiver på et senere tidspunkt ikke ensidig ta inn et slikt vilkår, siden det må regnes som en vesentlig endring av arbeidsvilkårene. Arbeidsgiver kan imidlertid når som helst trekke karanteneklausulen tilbake. Dersom arbeidsoppgavene endres, slik at vilkårene for klausulen ikke lenger er til stede, skal forvaltningsorganet skriftlig oppheve klausulen, jf. retningslinjene punkt 7.

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

Saksforbud kan gis inntil ett år etter fratreddelse, og skal hindre at vedkommende etter sin fratreddelse involverer seg i saker eller saksfelter som berører de ansvarsområder eller arbeidsoppgaver som vedkommende hadde i sin stilling i statsforvaltningen. Etter ordlyden favner bestemmelsen svært vidt, og i NOU 2012:12 pekes det på at allerede bestemmelsene om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 gjør at bestemmelsen ikke kan tolkes bokstavelig.

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

Arbeidstakeren kan søke om fritak fra karantene/saksforbud, jf. retningslinjene punkt 3. For å være helt sikker på å gå klar av klausulen blir den ansatte anbefalt å søke om fritak i tvilstilfellene, men søknad er ikke nødvendig når det er helt klart at vilkårene for karantene og/eller saksforbud ikke slår inn. Hovedregelen er at fritak skal gis. Bare der hvor det er helt konkrete forbindelser mv., jf. kriteriene, kan arbeidsgiver nekte fritak. Avgjørelse av søknad om fritak regnes ikke som enkeltvedtak, og følgelig gjelder heller ikke forvaltningslovens regler om klage og omgjøring. Retningslinjene punkt 4 gir imidlertid den tilsatte rett til en fornyet vurdering fra forvaltningsorganet.

Godtgjørelse. Dersom vilkåret om karantene gjør at arbeidstakeren ikke kan tiltre sin nye stilling ved utløpet av oppsigelsestiden, har vedkommende etter retningslinjenes punkt 5 rett til en godtgjørelse. For å få rett til godtgjørelse er det et vilkår at den tilsatte har tatt imot tilbud om stilling utenfor statsforvaltningen og at søknad om fritak ikke er innvilget, se for øvrig retningslinjene punkt 5 om kompensasjon.

Konvensjonalbot. Tilsettingsvedtaket eller arbeidsavtalen skal ha med en bestemmelse om konvensjonalbot ved brudd på karantene, saksforbud eller meldeplikt. Størrelsen på konvensjonalboten kan høyst tilsvare seks måneders lønn i den ansattes tidligere embete/stilling. Størrelsen på boten må vurderes i forhold til overtredelsens karakter og omfang.

Departementet er ikke kjent med at konvensjonalbot er blitt ilagt etter at retningslinjene trådte i kraft.

4 Praksis og erfaringer med gjeldende regelverk

4.1 Politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen – Karanteneutvalgets praksis

Departementet har mest erfaring med politikeres overgang til stilling utenfor statsforvaltningen, noe som også reflekteres i *Utvalgets* gjennomgang. Slike overganger får jevnt over større medieoppmerksomhet enn de politikere som går til stilling i departementet og embets- og tjenestemenn som går til stilling utenfor statsforvaltningen. Enkelte politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen har ført til kritikk av det gjeldende regelverket. Det har blitt hevdet at karantenetiden er for kort, at den minst burde være ett år og at det også bør innføres lobbyforbud i en periode i tillegg til andre innstramminger i karantenereglene.

Erfaringene med regler om konkurranseforbud fra det private arbeidsmarkedet viser at karanteneperiodene der ofte er til dels betydelig lengre enn seks måneder, og det forekommer også at det ikke gis noen form for økonomisk kompensasjon i karanteneperioden. Her må det imidlertid understrekes at bakgrunnen og forutsetningene for disse reglene er andre enn for karantenereglene i statsforvaltningen. Vi viser også til det som er sagt foran under punkt 1.1 om ASDs arbeid med endringer i arbeidsmiljøloven om konkurranseforbud mv. I ASDs høring om nye konkurranseforbudsregler er det foreslått en maksimal grense for konkurranseforbud på ett år med full lønnskompensasjon.

Utvalget konkluderer med at enkelte overganger til kommunikasjonsbransjen synes å ha vakt betydelig oppmerksomhet i nyhetsmedia. *Utvalget* konkluderer videre med at disse sakene ser ut til å ha vært utfordrende for Karanteneutvalget, men at man fra høsten 2009 har foretatt en innstramming som har ført til en mer konsekvent og strengere praksis. Karanteneutvalget sier seg enig i denne vurderingen.

Så vel Karanteneutvalget som flertallet i *Utvalget* konkluderer med at en lengste karantenetid på seks måneder er tilstrekkelig, i alle fall når den kan kombineres med et saksforbud. Erfaringene fra Karanteneutvalget viser imidlertid at det i praksis ofte er vanskelig å utforme et saksforbud som ”treffer” riktig. Det kan være problematisk å avgrense konkrete saker eller saksfelter hos ny arbeids- eller oppdragsgiver som har helt konkret forbindelse til politikerens tidligere arbeids- eller ansvarsområder. Blir omfanget av saker og saksområder for stort kan det konkrete saksforbudet i realiteten være en skjult karantene.

I nesten alle saker hvor det er ilagt saksforbud har forbudet vært avgrenset til det departement politikerens har arbeidet i eller bestemte saker som departementet arbeidet med. Saksforbudet har fra starten vært definert som et forbud mot å ta kontakt med politikerens tidligere departement og dets underliggende virksomheter.

4.2 Overgang fra politisk ledelse til departementsstilling – departementenes praktisering av retningslinjene

NOU 2012:12 konkluderer med at praksis etter disse retningslinjene er meget begrenset, og at *Utvalget* ikke er kjent med noe tilfelle siden 2005 der innehaveren av en politisk stilling er blitt utnevnt til et embete eller tilsatt i en departementsstilling. På det tidspunkt *Utvalgets* utredning ble overlevert var det 10 politikere som var rekruttert fra en departementsstilling. I ett tilfelle etter 2005 ble en avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet utnevnt til statssekretær i det daværende Nærings- og handelsdepartementet i 2004. Etter fratreden som statssekretær ble vedkommende ilagt ”saksforbud” i den form at hun ikke kunne gjeninntre i sitt embete før 1. januar 2006. Vedkommende fikk fratredelsesytelse frem til gjeninntreden. Fagdepartementenes praksis etter disse retningslinjene er så begrenset at *departementet* ikke kan trekke noen entydige konklusjoner om retningslinjene er hensiktsmessig utformet mv. Som en konsekvens har heller ikke *departementet* erfaringer som tilsier noen omfattende, materiell

endring av disse reglene. *Utvalget* har imidlertid pekt på at det i noen konkrete tilfeller bør være anledning til å ilegge karantene der det er tungtveiende grunner for det. Dette kan være aktuelt ved overgang til andre embeter og stillinger enn de som i dag har en automatisk karantene.

4.3 Embets- og tjenestemenns overgang til stilling utenfor statsforvaltningen – departementers og statlige etaters praksis

I NOU 2012:12 er det foretatt en omfattende gjennomgang av fagdepartementenes og enkelte underliggende virksomheters praktisering av disse retningslinjene. Opplysningene har fremkommet gjennom at *Utvalget* har gjennomført korte intervjuer med representanter for departementene. Gjennomgangen viser at praksis varierer svært meget, og tyder også på at ”Regelverket later til å være overraskende lite kjent”, slik *Utvalget* uttrykker det. For den øvrige del av statsforvaltningen vises det til en spørreundersøkelse (Questback) gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) på oppdrag fra *Utvalget*, se nærmere omtale nedenfor.

Departementene. Etter avtale med hovedsammenslutningene i 1991 ble en del statlige ledere tatt ut av hovedtariffavtalen i staten. I departementene omfatter unntakene departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer. Etter det daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementets veiledning av 2006 skal arbeidsgiver vurdere om en karanteneklausul skal tas inn som en del av lederlønnskontrakten. Et flertall av departementene har tatt inn slik klausul i kontraktene for de ovennevnte topplederne. Praksis viser imidlertid store variasjoner mellom departementene hvorvidt det ved tilsettingen eller senere, ved inngåelse eller reforhandlinger av lederlønnsavtaler, er tatt inn karanteneklausuler. Det varierer også meget for hvilke embeter/stillinger det er tatt inn slike klausuler. For departementer som har innført karanteneklausuler er det vanligst at det gjelder alle dem som er på lederlønnsavtale, og at de da benytter standardklausulen som er vedlagt retningslinjene. Av samtlige departementer var det kun Landbruks- og matdepartementet som hadde utarbeidet utfyllende retningslinjer for overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen.

Utvalgets gjennomgang viser at det har vært en ubetydelig overgang fra departementsstillinger med karanteneklausul til stillinger utenfor statsforvaltningen.

Utvalget konkluderer med at bevisstheten og oppmerksomheten om dette regelverket er svært forskjellig mellom departementene. *Utvalget* uttaler videre at de finner det usannsynlig at alle forskjellene bunner i klare overveielser fra det enkelte departements side. Forskjellene kan henge sammen med at ulikheter i arbeidsområder i varierende grad aktualiserer bruk av slike klausuler. Man kunne kanskje forvente at ”næringsdepartementene” hadde en ensartet praksis, men innhentede opplysninger viser til dels store variasjoner også her. *Utvalget* peker på at man finner klare eksempler på at enkelte departementer har lagt større vekt enn andre for eksempel på å unngå negative følger for rekrutteringen, og dermed har vært mer tilbakeholdne med å ta inn karanteneklausuler. *Utvalget* tilrår at man treffer tiltak for å sikre større bevissthet om regelverket og en mer enhetlig praktisering av det. *Departementet* er enig i dette, og etter vår oppfatning er det uheldig med slike tilfældige variasjoner mellom departementene enten dette skyldes manglende kjennskap/ vurderinger generelt eller at man vektlegger tilnærmet like overganger på en ulik måte.

For *departementenes underliggende virksomheter* er resultatene også varierte. På oppdrag for det daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gjennomførte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en elektronisk spørreundersøkelse (Questback) for et utvalg av statlige forvaltningsvirksomheter, for bl.a. å kartlegge om, og i tilfelle hvordan, underliggende virksomheter har praktisert karanteneregelverket. Undersøkelsen viser stor variasjon mellom de underliggende virksomhetene, både når det gjelder kjennskap til regelverket og i hvilken grad de innretter seg etter det.

De fleste av virksomhetene i Difis undersøkelse opplyste at de hadde kjennskap til karantene-regelverket. Av 33 forespurte virksomheter svarte 29 at regelverket er kjent i virksomheten, men det innebærer likevel at ca. 12 % av statlige virksomheter ikke er kjent med reglene om karantene og saksforbud. Ca. 36 % opplyste at de hadde tatt inn karanteneklausul i sine arbeidskontrakter. Av disse igjen var det seks virksomheter (50 %) som bare hadde slik klausul for virksomhetens øverste leder. Noen av de virksomheter som ble forespurt, så som Skatte-etaten, Finanstilsynet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Konkurransetilsynet, Mattilsynet, Patentstyret eller Oljedirektoratet fant det lite aktuelt å benytte seg av karantene-klausuler i sine tilsettingsavtaler. Bare tre av de forespurte virksomhetene hadde utarbeidet utfyllende, interne retningslinjer. For noen etater, som for eksempel Forsvaret med store materiellinnkjøp, har konkrete forhold ført til større oppmerksomhet omkring problemer med overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen.

For mange av lederne av de underliggende virksomhetene er det tatt inn karanteneklausuler i tilsettingsvedtaket. Om lederne har fått slike klausuler henger sammen med hvilket departement som har tilsettingsmyndighet for virksomheten. Det varierer også svært meget om departementet har tatt opp bruken av karanteneretningslinjene med sine underordnede forvaltningsorganer ved instruks, i styringsdialogen eller på annen måte.

Hovedkonklusjonen synes å være at underliggende virksomheter i liten grad har brukt retningslinjene til å ta inn forbehold om mulig karantene og saksforbud i arbeidskontraktene ut over etatslederstillingen. Det er *Utvalgets* inntrykk at de fleste underliggende etater ikke på egen hånd har viet retningslinjene stor oppmerksomhet, men *Utvalget* understreker at de ikke har hatt direkte kontakt med virksomhetene. Utvalget finner det sannsynlig at bevisstheten om karantenerregelverket ikke har vært større i underliggende etater enn i departementene. *Utvalget* konkluderer også med at spørsmålet om å regulere overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen må få større oppmerksomhet også i underliggende etater.

4.4 Andre regelverk

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

Utvalget skiller mellom de lover og regler mv. som arbeidsgiver kan påberope seg så lenge vedkommende er i embetet eller stillingen og hva arbeidsgiver kan påberope etter fratredelsen.

4.4.1 Taushetsplikt og regler om inhabilitet mv.

Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven og særlovgivningen skal hindre at visse typer opplysninger blir spredt eller brukt til uønskede formål. Slike regler vil stå i et motsetningsforhold til regler og praksis som skal sikre åpenhet og kontroll med offentlig forvaltning. I sammenheng med en drøftelse av karantenerregelverket kan taushetsplikt betraktes som et middel til å hindre at visse typer opplysninger spres på en slik måte at noen utvalgte mottakere får en særlig fordel. Av hensyn til private interesser er det også viktig at opplysninger av særlig sensitiv karakter, og som er gitt offentlige myndigheter, ikke blir brukt i andre sammenhenger enn de er ment for. At offentlige myndigheter kan overholde taushetsplikt styrker

tilliten, mens brudd på taushetsplikten vil kunne føre til tap av tillit. En skal også merke seg at mye av informasjonen om interne og politiske vurderinger faller utenfor taushetsplikten etter forvaltningsloven. Opplysninger som ikke skal være offentlige etter offentleglova kan imidlertid underlegges taushetsplikt etter instruks, og brudd på slik instruksfestet taushetsplikt kan sanksjoneres.

Forvaltningsloven har regler om inhabilitet. Reglene kan medføre at en embets- eller tjenestemann ikke kan delta i behandlingen av en forvaltningssak hvis vedkommende har en egeninteresse knyttet til saken, eller en tilknytning til noen som kan hemme en uhildet vurdering av saken. Det er forvaltningsloven § 6 første og andre ledd som er de mest sentrale bestemmelsene her. Habilitetsreglene gjelder for den politiske ledelsen i departementet, men ikke for statsråden i egenskap av regjeringsmedlem. Det er embets- eller tjenestemannen selv som i første omgang skal ta standpunkt til egen habilitet. Habilitetsreglene kan bare påberopes så lenge embets- eller tjenestemannen er i forvaltningens tjeneste.

Lojalitetsplikten skal sikre at ansatte ikke opptre i strid med forvaltningsorganets eller arbeidsgivers interesser, og skal motvirke at det blir tatt usakelige eller utenforliggende hensyn. Embets- og tjenestemenn er omfattet av den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold, mens spørsmålet kommer i en noe annen stilling for den politiske ledelsen i departementet, og spesielt for statsråden. Dette henger sammen med den politiske ledelsens forskjellige roller. Lojalitetsplikten vil ikke kunne påberopes etter overgang til ny arbeids- eller oppdragsgiver mv.

Det er også andre regler som skal sikre at avgjørelser tas på forsvarlig grunnlag, som for eksempel *forvaltningsloven* § 17, som pålegger forvaltningsorganet en forsvarlig og allsidig utredning av saken før avgjørelse tas. I denne sammenheng er det også naturlig å nevne *utredningsinstruksen* med generelle krav til utredning av avgjørelser om offentlig regelverk mv. Krav om *veiledningsplikt, begrunnelse, skriftlighet, klageadgang og forskjellige saklighetskrav* i spesiallovgivningen bidrar alle til å sikre forsvarlighet i avgjørelsesprosessene, noe som igjen bidrar til å bygge tillit til forvaltningen. Disse regelverkene gjelder for de som har sitt arbeid i forvaltningen, men kan ikke påberopes etter fratredelsen.

Innenfor stillingens grunnpreg har arbeidsgiver adgang til *omplassering* etter at arbeidstakeren har meldt fra om overgang til ny stilling, verv eller næringsvirksomhet. En slik omplassering vil måtte bygge på arbeidsgivers styringsrett, jf. tjenestemannsloven § 12, forvaltningsmessig instruksjonsmyndighet eller avtale mellom partene. Når det er saklig grunnlag for å ta inn en karanteneklausul i arbeidskontrakten, kan arbeidsgiver i samme kontrakt også gir en nærmere beskrivelse av adgangen til omplassering i oppsigelsesperioden.

Etiske retningslinjer for statstjenesten og virksomhetens egne tilpasninger til lignende retningslinjer og veiledere mv. bygger på allmennerettslige prinsipper. De gir veiledning; både til hvordan man skal unngå å komme i problematiske situasjoner, men også hvordan man skal opptre for å løse slike situasjoner hvis de først har oppstått.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad ovennevnte regelverk gjelder eller kan påberopes etter overgangen fra statsforvaltningen? Taushetsplikten står her i en særstilling, i og med at den bortfaller først etter 60 år. Det vil imidlertid kunne være problematisk å bevise at en tidligere ansatt har gitt taushetsbelagte opplysninger til den nye arbeids- eller oppdragsgiveren eller brukt slike opplysninger på annen lovstridig måte. Slike bevisvansker vil selvsagt bestå også etter en karanteneperiode. En lekkasje eller misbruk av slike opplysninger kan imidlertid være særlig problematisk i en tid rett etter fratredelsen fra stilling eller verv i statsforvaltningen. En ilagt og overholdt karantene vil forhindre slik lekkasje i perioden.

Som nevnt ovenfor kan habilitetsreglene ikke påberopes etter at vedkommende har fratrådt, og man vil heller ikke ha noen lojalitetsplikt overfor tidligere arbeidsgiver etter fratredelsen. Alminnelige saklighetskrav i forbindelse med saksbehandlingen vil bare ha betydning så lenge man er en del av saksbehandlingen. De etiske retningslinjene for statstjenesten og lignende veiledere vil jo ikke formelt gjelde for vedkommende etter fratredelsen, men i den grad de kan sies å bygge på allment aksepterte, etiske prinsipper kan man hevde at de i alle fall må være retningsgivende også etter at arbeidsforholdet er avsluttet.

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

5 Bør det være begrensninger ved overgang til ny stilling?

5.1 Hensyn som taler for begrensninger

Erfaringene med bruken av regelverkene og gjennomgangen av andre lov- og regelverk i punkt 4.4 viser at det utenom karanteneregelverket bare er taushetspliktsreglene som formelt binder en arbeidstaker etter at arbeidsforholdet er avsluttet, og som kan påberopes av den tidligere arbeidsgiveren. I tillegg kommer utfordringene med å bevise et eventuelt brudd på taushetsplikten. Etter *departementets* syn er det derfor liten støtte å finne i annet regelverk dersom man ønsker en regulering av overgang til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen.

Det overordnede formålet bak de tre regelverkene om karantene og saksforbud er å styrke grunnlaget for tilliten til offentlig forvaltning og til det politiske systemet ved overgang til annen stilling mv. i eller utenfor statsforvaltningen. Overganger til privat sektor kan være med på å spre kunnskap om det politiske system og statsforvaltningen og på den måten fremme tillit. Slike overganger betyr også at vedkommende går over i en ny rolle. Med dette oppstår et behov for å beskytte intern informasjon i statsforvaltningen og et behov for å beskytte andre virksomheters forretningshemmeligheter mv., som statsforvaltningen har fått adgang til. Dette er overordnede hensyn som i større eller mindre grad gjør seg gjeldende for alle de tre gruppene.

De tre gjeldende regelverk regulerer forskjellige former for overgang, og de hensyn som ligger bak dem er derfor også noe forskjellige. Særlig er det et skille mellom de to regelverkene som gjelder overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen, og regelverket om overgang fra politisk stilling til departementsstilling.

Allmennhetens tillit avhenger av at det politiske system og statsforvaltningen fungerer slik vi ønsker og oppfyller visse krav. Det er ikke tilstrekkelig for å sikre allmennhetens tillit at dette faktisk skjer, det må også være *synlig* for allmennheten. Organisatoriske og prosessuelle løsninger, som karantenereglene er et eksempel på, kan bidra til å synliggjøre at både forvaltningen og politikerne innretter seg etter gjeldende regler og retningslinjer.

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

private aktører, når det trengs for å ivareta allmenne interesser eller sikre en forsvarlig saksbehandling av private parter.

Selv om det faktisk ikke skjer misbruk av opplysninger, kan muligheten for misbruk og begrensede muligheter for kontroll gi grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett.

5.2 Hensyn som taler mot begrensninger

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

At den enkelte arbeidstaker må utsette tiltredelse i stilling m.v., få innsnevret arbeidsoppgaver og/eller ansvar, kan oppleves som en stor ulempe. Retningslinjene regulerer informasjonsplikt, karantene og saksforbud for de som får nye stillinger. *Departementet* har ingen oversikt over hvor mange som kan ha mistet en stilling på grunn av en karanteneklausul, til fordel for søkere som raskt kan tiltre stillingen og som ikke har begrensninger i hva de kan arbeide med. Slike restriksjoner kan derfor også føre til en slags "innlåsing" i stillingen; det vil si at vedkommende blir værende i en stilling som hun eller han ønsker å forlate.

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

5.3 Avveiningen av hensynene for og imot begrensninger ved overgang til ny stilling eller virksomhet

Balansepunktet mellom hensyn og mothensyn vil avhenge av mer generelle strømninger og holdninger i samfunnet, trolig også av internasjonale strømninger. OECD utarbeidet i 2010 en egen rapport; *"Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest."* Rapporten tar for seg de problemene som oppstår i forbindelse med overgang fra forvaltningen til stillinger i privat virksomhet, og stiller en rekke krav til hvordan man effektivt skal håndtere denne typen overganger. For EU har EIPA (European Institute for Public Administration) utarbeidet en tilsvarende studie; *"Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union"*, basert på studiebesøk og skriftlige henvendelser til utvalgte lands statsadministrasjoner. Også Europarådets rekommandasjon R (2000) 10 *"On Codes of Conduct for Public Officials"* har klare anbefalinger vedrørende forholdet mellom offentlig stilling og private interesser. Disse arbeidene har bidradd til å understreke de hensyn som taler for at vi bør ha visse regler om personellovergang fra offentlig til privat sektor. I internasjonalt perspektiv har nok balansepunktet i de siste 10 -15 år forskjøvet seg i retning av strengere regler enn tidligere for slike overganger.

Overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen åpner muligheter for at informasjon som bør skjermes kan utnyttes på en måte som kan svekke tilliten til forvaltningen og politikerne. Taushetsplikt og lojalitetsplikt mv. bidrar til å sikre slike opplysninger så lenge vedkommende

er i sitt verv eller stilling, men etter fratreden vil det være vanskelig å påvise brudd på taushetsplikt eller at avgjørelser er usakelig motivert. At de eksisterende lover og regler ikke var tilstrekkelige var en direkte foranledning til at retningslinjer om karantene og saksforbud ble innført. Departementet antar at dette forholdet ikke har endret seg siden 2005.

Når vi nå sender et lovforslag på høring henger det sammen med at de hensynene vi ønsker å ivareta ikke kan sikres tilstrekkelig på annen måte, som ved regler om taushetsplikt, lojalitetsplikt og saklighetskrav mv. Regler om karantene og saksforbud setter et tidsmessig skille mellom rollene som politiker eller ansatt i statsforvaltningen og ansettelse privat sektor eller andre former for virksomhet. Dette tidsmessige skillet kan redusere den faktiske muligheten eller sannsynligheten for brudd på taushetsplikt og usaklige avgjørelser før overgangen. Det kan være med på å styrke allmennhetens tillit til statsforvaltningen og det politiske system.

Departementet har ikke registrert at de tre retningslinjene om karantene og saksforbud har svekket rekrutteringen statsforvaltningen eller politiske verv. Vi har heller grunnlag for å si at retningslinjene har skapt en "innlåsingseffekt" for ansatte i statlig sektor, og statsansatte som har hatt karanteneklausul ser heller ikke ut til å ha hatt problemer med å finne annet arbeid utenfor staten. Høringsforslaget viderefører med noen mindre endringer dagens retningslinjer. KMD antar derfor at den foreslåtte lovfesting verken vil føre til rekrutteringsproblemer til embetsverk og politiske stillinger eller problemer med å finne nytt arbeid etter fratredelse.

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

6 Karanteneevalueringsutvalgets anbefalinger

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. oktober 2011 og overleverte sin innstilling; NOU 2012:12 "*Ventetid – et spørsmål om tillit*" 27. juni 2012. *Utvalget* ble ledet av professor, dr. juris Inge Lorange Backer. Syv av utvalgets 11 medlemmer kom fra av de forskjellige politiske partiene på Stortinget, mens de øvrige fire representerte juridisk eller statsvitenskapelig sakkyndighet.

Utvalget understreket regelverkets primære mål; å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet. For å oppnå det er det ikke nok at politikere og embetsverk faktisk følger spillereglene, det må også synes at de gjør det. Åpenhet og gjennomsiktighet er derfor viktige forutsetninger for tillit. Embetsverket må også fungere partipolitisk nøytralt.

Når det gjelder politiske stillinger understreket *Utvalget* at de begrensningene som ilegges i form av karantene og saksforbud ikke må være slik at de hindrer yrkesaktivitet etter en politisk stilling eller vesentlig hemmer rekrutteringen til politiske stillinger. Hele *Utvalget* gikk inn for at politikerne bør gi varsel (informasjon) om *alle overganger* til nye stillinger.

Utvalgets flertall gikk inn for *et tidsbegrenset lobbyforbud*. Etter retningslinjene er det ingen alminnelige regler som hindrer kontakt med tidligere kolleger eller beslutningstakere i statsforvaltningen for å fremme interessene til ny oppdragsgiver utenfor statsforvaltningen. *Utvalget* argumenterte med at en lobbyvirksomhet gir noen en særlig tilgang til beslutningstakere som ikke andre berørte har eller klarer å skaffe seg. Lobbyvirksomheten skjer gjerne på et særlig kritisk eller sent stadium i beslutningsprosessen og det som fremføres er ikke tilgjengelig for kommentar fra motstående interesser. Et mindretall i *Utvalget* gikk imot forslaget om et tidsbegrenset lobbyforbud.

Om overgang fra politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen uttaler *Utvalgets* flertall at dagens maksimalramme for karantene og saksforbud bør videreføres. Et *mindretall* gikk for en utvidelse av maksimaltiden for karantene til ett år. Dette *mindretallet* gikk også inn for at kompensasjon for ilagt karantene ut over seks måneder bare skulle gis for inntil 50 % av lønnen i den politiske stillingen, og at Karanteneutvalget skulle avgjøre om slik kompensasjon skulle gis.

Utvalget mente videre at vurderingen av overgang til stilling utenfor statsforvaltningen må gjøres konkret og at avgjørelsen må treffes av et uavhengig utvalg. Etter *Utvalgets* mening skal medlemmene til dette uavhengige utvalget oppnevnes av Kongen i statsråd. *Utvalget* hadde også klare anbefalinger til utvalgets sammensetning og utvalgsmedlemmenes kompetanse og erfaringsbakgrunn. Bl.a. gikk *Utvalget* inn for at "... sammensetningen i Karanteneutvalget bør reflektere en balanse av medlemmer med erfaring fra politiske stillinger og medlemmer uten slik erfaring." *Utvalget* pekte videre på betydningen av at noen av utvalgets medlemmer har første hånds kjennskap til politisk arbeid i regjeringsapparatet, og at man bør tilstrebe en viss partipolitisk bredde. Det er også viktig at noen medlemmer ikke har slik bakgrunn for å kunne gi helt uavhengige innspill til Karanteneutvalgets vurderinger. Det vises til NOU 2012:12 punkt 7.3.2.

Utvalget foreslo en mindre endring i reglene for overgang fra politisk stilling til departementsstilling; en mulighet for å ilegge inntil tre måneders karantene ved overgang til andre embeter og stillinger når tungtveiende grunner tilsier det. Også andre informasjons- eller kommunikasjonsmedarbeidere vil etter forslaget kunne gis karantene, dersom de har jevnlig kontakt med, og er rådgivende overfor, den politiske ledelsen som en vesentlig del av deres arbeidsoppgaver.

For embets- og tjenestemenn konstaterte *Utvalget* betydelige variasjoner i departementenes og den øvrige statsforvaltningens praksis når det gjaldt å sikre mulighet for å ilegge karantene og saksforbud ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen. De mente at det både for høyere og enkelte andre stillinger kan være behov for å sikre en slik mulighet for å unngå negative virkninger for tilliten til statsforvaltningen. Samtidig pekte *Utvalget* på mulige negative virkninger av slike tiltak for utvekslingen av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor.

Adgangen til karantene og saksforbud ved overgang bør, etter *Utvalgets* oppfatning, begrenses til visse stillinger og ikke gjelde generelt for alle stillinger i departementene eller statsforvaltningen forøvrig. For departementene peker *Utvalget* på de øverste administrative stillingene som departementsråd, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjef. Ved fratredelsen må det gjøres en konkret vurdering om det er grunnlag for karantene og/eller saksforbud. For andre departementsstillinger foreslår *Utvalget* at det skal tas forbehold ved utnevning og i tilsettingsavtalen. Et slikt forbehold vil etter deres mening være mest aktuelt for departementsstillinger med et selvstendig ledelsesansvar på sitt ansvarsområde, og ved overgang til stillinger i den bransje som stillingsinnehaveren hadde til formål å regulere eller kontrahere med.

Utvalget foreslo også at man innfører en "sikkerhetsventil" for ansatte i departementene i form av en hjemmel til å ilegge karantene og/eller saksforbud også uten at det er tatt forbehold i tilsettingsavtalen, dersom tungtveiende grunner tilsier at det er nødvendig for å sikre allmennhetens tillit til offentlig forvaltning.

For direktorater og andre underordnede organer i sentralforvaltningen mente *Utvalget* at en generell hjemmel for karantene og saksforbud bare kan være aktuell for direktoratets (les: virksomhetens) leder (direktør). For alle andre stillinger bør det tas forbehold i tilsettingsavtalen der oppgaver og ansvar tilsier det. Slike forbehold vil, etter *Utvalgets* mening, først og fremst være aktuelle ved overgang til en bransje som forvaltningsorganet regulerer, fører til-

syn med, yter tilskudd til eller kontraherer med. *Utvalget* foreslo ingen endring i maksimaltiden for karantene og saksforbud.

Dagens retningslinjer har bestemmelser om konvensjonalbot ved brudd på informasjonsplikt eller ilagt karantene eller saksforbud. *Utvalget* foreslo i stedet en regel om tvangsmulkt for å sikre at informasjonsplikten blir overholdt og at Karanteneutvalgets avgjørelser blir respektert.

7 Høringsinstansenes uttalelser til den første høringen

Da høringsfristen for de to lovforslagene som ble sendt 11. oktober 2013 løp ut i midten av januar 2014, hadde *departementet* mottatt svar fra 10 departementer og fra Akademikerne. Karanteneutvalget har i ettertid formidlet sitt syn på lovforslaget i et møte med sekretariatet for Karanteneutvalget.

Siden høringsinstansene ga sine merknader til et annet lovutkast enn det som nå blir fremmet, vil vi bare ta med de merknader som har relevans til et nytt, felles lovutkast. Merknader til endringene i tjenestemannsloven vil ikke lenger ha samme relevans.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) bemerker at høringsnotatet er svært kort og at det i liten grad går inn på problemstillingene, bortsett fra hva FAD går inn for, hvilke høringsinstanser som har kommet med innvendinger mot *Utvalgets* utkast eller hvorfor FAD ikke følger opp de aktuelle forslagene fra dette *Utvalget*. JD bemerker at en eventuell proposisjon bør være grundigere.

JD bemerker at det bør gå tydelig frem hvilke praktiske tilfeller som utgjør de mest aktuelle saksforbudstilfellene. På samme måten hvilke ”tungtveiende hensyn” som kan begrunne karantene og saksforbud for ansatte som ikke har karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. Andre merknader påpeker at lovutkast og/eller forarbeide bør være tydelig på hvem som har avgjørelsesmyndighet, hvilke saker Karanteneutvalget kan delegere til sitt sekretariat å avgjøre og generelt presisere en del ord og uttrykk som er benyttet i lovutkastet.

Klima- og miljødepartementet (KLD) bemerker at det i lovutkastet må klargjøres hvilken instans som kan ilegge karantene ved overgang til stilling i departementene. Etter KLDs oppfatning bør det også klargjøres hva som i lovutkastet menes med ”departementet” i formuleringen ”... stå til rådighet for departementet.” Overgang til stilling i departementet kan etter høringsbrevet bety både vedkommendes tidligere departement og et annet departement. En presisering er også nødvendig i forhold til hva som menes med ”departementet” i høringsutkastets § 12.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) støtter forslaget til lovfesting, men begrenser sine merknader til forslagene til endringer i tjenestemannsloven. ASD har noen merknader til endringer i tjenestemannsloven som vil være relevante også i forhold til en felles lov, bl.a. når det gjelder en konsistent og presis begrepsbruk. ASD bemerker at lovteksten generelt oppfattes som noe vanskelig tilgjengelig, og at det bl.a. må komme tydeligere frem hvem som kan ilegges karantene og saksforbud. Departementet peker på at sammenhengen mellom lovutkastets § b første punktum (Overgang fra andre stillinger i statsforvaltningen. *red. anm.*) og § b andre ledd (muligheten for å ilegge karantene og saksforbud også for de som ikke har karanteneklausul i sin arbeidskontrakt. *red. anm.*) bør komme bedre frem. ASD la ved uttalelse fra Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) spør om forslagene til endring i tjenestemannsloven kan skape uklarhet, eller eventuelt være for snever, når denne utelukkende inkluderer *direktoratsledere* i underliggende virksomheter. BLD mener at begreps-

bruken skaper uklarhet om virkefeltet for bestemmelsen, eksempelvis om ombudene faller utenfor.

Kunnskapsdepartementet (KD) har merknader til bestemmelsen i høringsutkastets § 8 femte ledd om at "... vedtak ikke kan påklages." Sammenholdt med utkastet til § g angående tjenestemannsloven, fremgår det der at embets- og tjenestemenn har rett til en "... ny vurdering." KD oppfatter begrepsbruken her som upresis og anbefaler at man klargjør dette, og hvorfor man anbefaler at politikere og embets- og tjenestemenn behandles ulikt. Om sammensetningen av og kompetansen til medlemmene i Karanteneutvalget uttaler KD at de oppfatter sammensetningen som hensiktsmessig, men foreslår at utvalgets leder bør være en jurist. I tillegg anbefaler KD en språklig forenkling i § 3.

De øvrige departementer som har svart på høringsbrevet har ikke hatt merknader.

Av hovedsammenslutningene i staten er det bare *Akademikerne* som har uttalt seg. Akademikerne er i hovedsak positive til å lovfeste retningslinjer i denne type saker, og ser dette høringsutkastet i sammenheng med ASD arbeid med en endring i arbeidsmiljøloven om konkurranseklausuler mv. På den annen side er Akademikerne svært negative til en lov-hjemmel som tillater muligheten til å illegge karantene som ikke er avtalt i en arbeidskontrakt. Organisasjonen mener videre at det må gis full lønnskompensasjon uten fradrag for den ulempe det er å utsette tiltredelse i ny stilling. Akademikerne støtter *departementets* beslutning om ikke å innføre et generelt lobbyforbud.

8 Behovet for lovregulering

Høringsuttalelsene til NOU 2012:12, erfaringene fra Karanteneutvalgets arbeid og hørings-svarene fra den første høringen i oktober 2013 viser at dagens karantenerregelverk i det store og hele fungerer tilfredsstillende. *Utvalgets* gjennomgang av praksis viser at det er lite erfaringsmateriale om overganger fra politisk stilling til departementsstilling og om overganger fra embetsverket til stillinger utenfor statstjenesten. På den bakgrunn kan det spørres hvorfor *departementet* nå går inn for en lovfesting av det samlede regelverket.

Dagens retningslinjer har status som administrative instruksjoner og denne formen ble i sin tid valgt som et fleksibelt og lite ressurskrevende system. Systemet bygger på at de nødvendige forbehold må tas inn i utnevningsvedtak, bestallingsbrev og ansettelseskontrakter for å ha gyldighet overfor den enkelte. *Departementet* ser at det er behov for å kunne pålegge karantene og/eller saksforbud i noen tilfeller hvor det ikke er tatt forbehold ved utnevning eller ansettelse. Etter dagens ordning vil man derfor være avhengig av vedkommendes samtykke for å pålegge karantene og/eller saksforbud overfor en ansatt som ikke har et slikt forbehold i sin kontrakt. Dette svekker virksomhetens muligheter for å sette nødvendige begrensninger ved overgang til annen stilling mv. utenfor statsforvaltningen.

Erfaringene fra arbeidet med NOU 2012:12 viser at praksis varierer svært mye, ikke bare mellom departementene, men i høyeste grad også mellom de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere må alle godta et forbehold om en mulig karantene og/eller saksforbud når de i sin tid fratrer og ønsker å gå over i annen stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Dette blir konsekvent gjennomført og Karanteneutvalget har etter hvert en mangeårig erfaring med å behandle slike saker. For politikere som går over til embete eller stilling i departementene er det en ordning med automatisk karantene som håndheves etter behov av vedkommende fagdepartementet. En lovfesting vil gjøre reglene bedre kjent og tydeliggjøre fagdepartementenes ansvar for håndhevingen av dem.

I den øvrige del av statsforvaltningen vil det være virksomheter som ikke har tatt nødvendige forbehold ved tilsetningen og som etter hvert får et behov for å sette begrensninger. Disse virksomhetene vil, uten lovhome, være henvist til å forhandle med vedkommende arbeids-

taker om muligheten for karantene og saksforbud. I den grad man oppnår enighet om å sette begrensninger, vil forhandlingene i realiteten dreie seg om økonomisk kompensasjon på et tidspunkt som ligger forut for en eventuell karantenesituasjon. Det er etter *departementets* oppfatning uheldig å knytte slike vilkår direkte til lønn. Muligheten for et slikt pålegg bør være kjent som en allmenn regel for alle som begynner i et embete eller en stilling i statsforvaltningen.

På bakgrunn av dagens nokså sprikende praksis antar *departementet* at muligheten for å få til en mer enhetlig praktisering av karantene og saksforbud ved overganger til dels vil være avhengig av en lovfesting av regelverket. En lovfesting vil antakelig også føre til bedre generell kunnskap om regelverket både i forvaltningen og i allmennheten, noe som igjen kan føre til en bedre etterlevelse og større forutberegnelighet enn tidligere.

Lovforslaget samler de tre eksisterende retningslinjer. Formålene er flere; primært å sikre at overganger fra statsstillinger skjer på en betryggende måte som ikke reiser spørsmål om vedkommendes motiver for overgangen, enten det dreier seg om overganger til privat eller stats-eid virksomhet eller til stillinger i departementene. Det har også vært et mål for *departementet* å samle regelverkene i én felles lov for alle tre grupper. Dette vil gjøre reglene om karantene og saksforbud lettere tilgjengelige både for allmennheten og de profesjonelle. Det er en forenkling og sender samtidig et signal om at reglene på dette området i all hovedsak skal være de samme for de tre gruppene.

9 Forslag til ny lov om karantene og saksforbud

9.1 Innledning

For politikere som går til stilling mv. utenfor statsforvaltningen foreslås det en utvidelse av adgangen til å ilegge saksforbud i tillegg til en eventuell karantene. *Departementet* foreslår at det skal kunne gis et saksforbud på inntil tolv måneder i tillegg til en karantene på inntil seks måneder, til sammen 18 måneder. Dette vil innebære en utvidelse av den totale rammen med seks måneder i forhold til dagens regler. Dersom det kun ilegges saksforbud, skal det som i dag være en begrensning på tolv måneder. Denne innstrammingen kan bidra til færre interessekonflikter og dermed styrke tilliten til forvaltningen og til politiske prosesser.

Det skal fortsatt være et uavhengig utvalg, Karanteneutvalget, som treffer beslutning om karantene og/eller saksforbud når statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere går fra sine verv til stillinger mv. utenfor statsforvaltningen, jf. lovutkastets § 5.

Når *politikere går til embete som departementsråd og ekspedisjonssjef eller stilling som informasjonssjef i departementene*, er det i dag en automatisk karantene. *Departementet* foreslår å videreføre ordningen med automatisk karantene, jf. lovutkastet § 10. Ved overgang til andre stillingskategorier kan fagdepartementet sette begrensninger på de oppgavene vedkommende skal ha. Det foreslås også en adgang til å ilegge inntil tre måneders karantene ved overgang til andre stillinger i departementet, når tungtveiende grunner tilsier det, jf. lovutkastet § 11. *Departementet* foreslår at det fortsatt er fagdepartementet som skal ha beslutningsmyndighet i disse sakene.

Embets- og tjenestemenn som går til stilling mv. utenfor statsforvaltningen skal fortsatt kunne ilegges inntil seks måneders karantene og eventuelt ytterligere seks måneders saksforbud, eller inntil tolv måneders saksforbud om saksforbud gis alene. Andre kombinasjoner av karantene og saksforbud er også mulig for denne gruppen, så fremt man holder seg innenfor et maksimalt omfang på tolv måneder for kombinasjonen og karantenen ikke overstiger seks måneder, jf. lovutkastet § 14.

Etter dagens retningslinjer må klausul om karantene og saksforbud tas inn lederlønnskontrakten til departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef og den øverste administrative leder for statlige virksomheter. Det samme gjelder for de øvrige embets- og tjenestemenn i statsforvaltningen. *Departementet* foreslår at adgangen til å ilegge karantene for statens embets- og tjenestemenn ved overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen nå hjemles i lov for samtlige embeter og stillinger, jf. lovutkastet § 15. Klausuler om karantene og saksforbud skal ved behov tas inn i arbeidskontrakten for alle stillinger utenom de aller høyeste. For de sistnevnte vil hjemmelen ligge direkte i loven. Beslutningsmyndigheten til å ilegge karantene og saksforbud for disse gruppene skal fortsatt ligge i fagdepartementet og den enkelte virksomhet.

Det foreslås en utvidelse i forhold til dagens retningslinjer. Når tungveiende hensyn tilsier det skal det enkelte departementet kunne fastsette karantene eller saksforbud for ansatte i departementene hvis overgangen ellers kan svekke tilliten til offentlig forvaltning, jf. lovutkastet § 14 fjerde ledd. Fagdepartementet skal kunne treffe slik beslutning selv om det ikke er tatt et forbehold i ansettelseskontrakten (karanteneklausul). Beslutningsmyndigheten foreslås lagt til fagdepartementet.

Etter *departementets* oppfatning vil det først og fremst være behov for en slik hjemmel for de ansatte i departementene, og vi fremmer derfor ikke forslag om en slik regel for den øvrige del av statsforvaltningen. *Departementet* ber høringsinstansene vurdere om det kan være behov for en slik hjemmel også for ansatte utenfor departementene.

9.1.1 Forholdet til forvaltningsloven

I NOU 2012:12 kommenterer *Utvalget* forholdet til forvaltningsloven; om visse avgjørelser kan defineres som enkeltvedtak mv. Som tidligere nevnt må dagens retningslinjer om karantene og saksforbud karakteriseres som administrative instruksjoner uten spesifikk forankring i lov. Når *departementet* foreslår å lovfeste reglene om karantene og saksforbud mv., må bl.a. forholdet til forvaltningsloven avklares. *Departementet* vil skissere noen av de viktigste problemstillingene som oppstår og de løsninger som *departementet* går inn for. Lovforslaget vil etter sin utforming reise noen spesifikke problemstillinger knyttet til hver av gruppene som loven skal gjelde for.

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

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

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

Et sentralt spørsmål er om Karanteneutvalget treffer vedtak i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2. Karanteneutvalget vil kunne treffe avgjørelse om å ilegge karantene, saksforbud og overtredelsesgebyr. Den tidligere politikeren får tilsetting i ny stilling utenfor forvaltningen, men får ikke lov å tiltre stillingen eller ha annen kontakt med den nye arbeids-

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

Et spørsmål som må vurderes nærmere er om det skal gjøres unntak for deler av forvaltningsloven for vedtak truffet av Karanteneutvalget. Etter dagens ordning har politikeren anledning til å uttale seg om Karanteneutvalgets avgjørelse og kan da be om en ny vurdering. Behandlingsmåten avviker fra forvaltningslovens klageregler i og med at avgjørelsen treffes av samme forvaltningsorgan og ikke av nærmest overordnede myndighet, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Dersom man skulle velge å følge forvaltningslovens klageregler i disse sakene måtte klagen avgjøres enten av et departement eller av Kongen i statsråd. Beslutningen vil dermed bli fattet av en statsråd eller av regjeringen på et saksområde der det har vært en forutsetning at avgjørelsene skulle treffes av et uavhengig organ. Karanteneutvalgets avgjørelser er utpreget skjønnsmessige og en ankeavgjørelse i forvaltningen vil kunne hevdes å være politisk motivert. Etter *departementets* oppfatning har Karanteneutvalget tillit både i politiske kretser, i nyhetsmedia og i allmennheten, deres avgjørelser blir respektert og sjelden kritisert. Av denne grunn antar departementet at avgjørelser av Karanteneutvalget ikke bør kunne påklages etter forvaltningslovens regler, men undergis ny og endelig behandling i Karanteneutvalget.

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning der politikeren kan be om ny vurdering innen fem virkedager. Det skal fortsatt være politikeren selv som kan be om ny vurdering, ikke departementet eller den nye arbeids- eller oppdragsgiveren.

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

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

Politikere som går over til bestemte embeter eller stilling i departementet vil etter forslaget få en automatisk karantene med hjemmel i lov, men med en mulighet for fritak etter beslutning av Kongen eller den han gir myndighet. Når tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet ilegge politikeren en karantene på inntil tre måneder ved overgang til *andre* embeter og stillinger. Her vil man eventuelt ilegge karantene etter en skjønnsmessig vurdering, i motsetning til den automatiske karantene ved overgang til embete som departementsråd mv. Beslutning om at vedkommende, ved overgang til andre embeter eller stillinger i departementet, ikke skal ha bestemte oppgaver eller komme i et rådgivningsforhold til politikerne kan besluttes av departementet etter en skjønnsmessig vurdering, jf. lovutkastet § 11. Politikeren skal stå til rådighet for departementet og utføre de arbeidsoppgaver som departementet til enhver tid pålegger vedkommende, jf. lovutkastets § 12.

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

En politiker som går til andre embeter eller stillinger i departementet vil på tidspunktet for et vedtak om karantene mv. være omfattet av tjenestemannslovens regler. Beslutning om karan-

tene, jf. lovforslaget § 11 andre ledd vil etter sin art være vedtak i tjenestemannssak, men faller utenfor definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 andre ledd. Vi legger derfor til grunn at vedtaket ikke skal følge de spesielle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV – VI. Vedtak om karantene skal følge forvaltningslovens habilitetsregler og alminnelige saksbehandlingsregler. De særskilte saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak bør følges så langt det er praktisk mulig.

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

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

For det tredje gjelder det de embets- og tjenestemenn hvor et samtykke til å kunne ilegge karantene og saksforbud er tatt inn som et vilkår i arbeidskontrakten.

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

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

9.2 Definisjoner

Gjennom en mer eller mindre uendret praktisering siden 2005, har begrepene i dagens retningslinjer festnet seg både i forvaltningen, i nyhetsbildet og i allmennheten. *Departementet* vil likevel anta at det er hensiktsmessig å definere de begrepene som foreslås tatt inn i loven.

Med *politiker/politisk stilling* skal det forstås statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Noen politikere kan ha vært i én eller flere politiske stillinger over lang tid, og det er naturlig at det er den siste stillingen som har størst interesse for Karanteneutvalget. Ved lang tjeneste som for eksempel statssekretær og med relativt nylig overgang til stilling som for eksempel politisk rådgiver før fratreden, vil likevel statssekretærperioden kunne tillegges større betydning enn tjenesten som politisk rådgiver.

Med *karantene* forstås en beslutning om at en tidligere politiker eller embets- eller tjenestemann ikke kan tiltre et nærmere definert embete, stilling eller verv mv. før etter utløpet av den fastsatte karanteneperioden. *Karantene* kan også innebære en beslutning om å måtte vente med å igangsette egen næringsvirksomhet eller å yte tjenester til virksomhet utenfor statsforvaltningen til etter karanteneperiodens utløp.

Bestemmelsene om *saksforbud* er noe forskjellig utformet for politikere og embets- og tjenestemenn. I lovteksten vil *departementet* derfor bare presisere de fellestrekk som karakteriserer saksforbudet som en begrensning på vedkommendes arbeidsområde og kontakter. Den som kun er ilagt et *saksforbud* vil derfor kunne tiltre et nytt embete, stilling eller verv mv. og starte opp egen virksomhet, men vil være avskåret fra visse saker, saksområder og/eller kontakt med fagdepartementet og/eller virksomheten for en nærmere definert periode.

Med *konvensjonalbot* menes en avtalemessig forpliktelse til å betale et på forhånd avtalt beløp dersom en embets- eller tjenestemann bryter med avtalens forutsetninger om informasjonsplikt eller en ilagt karantene/saksforbud. Konvensjonalbot vil være en mulig reaksjonsform for de som har karanteneklausul i sin arbeidsavtale.

Konvensjonalbot er ikke en strafferettslig, men en administrativ reaksjon.

Med et *overtredelsesgebyr* menes et pålegg om å betale et nærmere angitt beløp som en administrativ sanksjon, dersom en politiker, embets- eller tjenestemann bryter informasjonsplikt eller ilagt karantene og/eller saksforbud forsettlig eller uaktsomt. Hjemmel og de nærmere saksbehandlingsregler for slikt vedtak er hjemlet i loven her og dens forskrift.

9.3 Overgang fra politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen eller etablering av egen virksomhet

9.3.1 Behovet for regulering

Politikerne forvalter både velgernes og befolkningens tillit og det må ikke oppstå tvil eller mistanke om at overgang fra et politisk verv til en konkret stilling eller verv utenfor statsforvaltningen er en gjenytelse fra en privat virksomhet som politikeren har hjulpet mens han eller hun satt i stillingen. De samme hensynene må gjelde for politikere som ønsker å yte tjenester til private eller statseide virksomheter og for den som etablerer egen næringsvirksomhet.

Noen situasjoner kan indikere at det bør ilegges begrensninger, som der den nye arbeids- eller oppdragsgiveren er eller har vært i et spesielt samhandlingsforhold med regjeringen, departementet eller dets underliggende virksomheter eller hvor politikeren, gjennom sitt arbeid eller ansvar, har hatt vedvarende eller hyppig kontakt med den nye arbeids- eller oppdragsgiveren. Det er viktig at ny arbeids- eller oppdragsgiver ikke får en uberettiget fordel i en konkurranse-situasjon ved å ansette eller engasjere den tidligere politikeren. Har politikeren gitt råd eller truffet avgjørelser til fordel for vedkommende virksomhet eller denne virksomheten står i en relasjon til departementet eller dets underliggende etater som forhandlingsmotpart, vil det kunne føre til at man må vurdere begrensninger. Eksemplifiseringen her er ikke uttømmende.

9.3.2 Informasjonsplikt

Etter dagens regler skal politikeren uoppfordret informere Karanteneutvalget senest tre uker før en eventuell tiltredelse, med nødvendige opplysninger om ny stilling, verv eller oppstart av næringsvirksomhet, dersom overgangen kan gi grunnlag for karantene og/eller saksforbud. Departementet foreslår at fristen forlenges til én måned, i tråd med forslaget i NOU 2012:12. *Departementet* foreslår at det skal være informasjonsplikt for overgang til *alle* stillinger, verv og oppstart av næringsvirksomhet, jf. lovutkastet § 4. For å effektivisere informasjonstilgangen vil *departementet* utarbeide nye meldingsskjemaer for politikere.

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

eller lignende, må Karanteneutvalget ta konkret standpunkt til hvilken dokumentasjon og øvrig informasjon som er nødvendig.

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

9.3.3 Karantene

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

Departementet vil beholde det innarbeidede begrepet ”karantene” og følger ikke opp NOUen med forslag om å erstatte dette med ”ventetid”. *Departementet* vil heller ikke følge mindretallet i *Utvalget* om en maksimal grense for karantene på ett år. Praksis fra Karanteneutvalgets arbeid har vist at seks måneders karantene, eventuelt i kombinasjon med inntil seks måneders saksforbud i de fleste tilfeller er tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som ligger bak regelverket. Ordlyden i dagens retningslinjer er tung og repeterende og *departementet* foreslår derfor en omredigering, men uten at man gjør vesentlige endringer i vilkårene for bruk av karantene. I NOU 2012:12 ble det foreslått både annen ordlyd og andre kriterier for bruk av karantene og saksforbud. Karanteneutvalget uttalte at de oppfattet de foreslåtte kriteriene som upresise og at de kunne snevre inn utvalgets muligheter til å treffe passende begrensninger for de aktuelle overgangene. *Departementet* er enig med *Utvalget* og foreslår i all hovedsak å beholde dagens formuleringer, men med en mindre utvidelse. I utkastet til § 5 a) foreslås det, i tillegg til dagens regel, å utvide grunnlaget for en karantene og saksforbud til også å omfatte ”... bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid ...”. Forslaget har bakgrunn i problemene med å fastsette et passende saksforbud, spesielt for tidligere politiske sekretærer. De politiske sekretærene har som regel ikke ansvar for bestemte saker eller saksområder, men vil som regel ha bred – av og til inngående – kunnskap om bestemte saker som har vært til behandling i departementet i deres funksjonstid. De kan dermed sitte inne med informasjon og kunnskap som ikke bør kunne utnyttes av den nye arbeids- eller oppdragsgiveren, se også drøftelsen nedenfor. Forslaget omtales både under dette kapitlet og det neste, fordi det er felles regler for karantene og saksforbud, jf. §§ 5 og 6.

9.3.4 Saksforbud

Etter dagens retningslinjer gjelder de samme kriterier for bruk av karantene og saksforbud og *departementet* foreslår bare noen mindre justeringer i disse kriteriene, jf. det som er sagt ovenfor. Som nevnt i foregående punkt vil vi gå inn for en litt endret ordlyd, men uten vesentlige materielle endringer, jf. lovutkastet §§ 5 og 6. Karanteneutvalget har ved flere anledninger pekt på at det kan være vanskelig å utforme saksforbudet, spesielt når det gjelder omfanget av saker/saksområder. *Departementet* viser til Karanteneutvalgets årsmelding for 2013, på regjeringen.no. Saksforbud er en skjønsmessig norm og krever en ”før – etter vurdering”. En vurdering av ansvar knyttet til bestemte saker eller saksområder har ført til at man ikke har kunnet ilegge politiske rådgivere saksforbud, fordi de vanligvis ikke har ansvar for konkrete saker/saksområder. Karanteneutvalget har erfaringer fra saker med politiske rådgivere i næringsdepartementer med inngående kjennskap til viktige næringspolitiske saker, men som ikke har hatt konkret ansvar og heller ikke har vært direkte involvert i sakene. I slike tilfeller har man etter dagens regler ikke kunnet ilegge saksforbud. Tillit til forvaltningen kan begrun-

ne saksforbud også for politiske rådgivere, og der er derfor viktig at vi har regler som fanger opp slike tilfeller som beskrevet ovenfor. *Departementet* presiserer derfor området for karantene og saksforbud til å omfatte spørsmål som hørte til politikerens ansvarsområde i den politiske stillingen og bestemte saker som var til behandling i *departementet* i *politikerens funksjonstid*, jf. lovforslagets §§ 5 og 6.

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

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

9.3.5 Godtgjørelse

For den perioden Karanteneutvalget ilegger en karantene skal politikerens motta en godtgjørelse for sitt inntektstap som tilsvarer den nettolønn vedkommende mottok i sitt verv, tillagt feriepenger. Regjeringsmedlemmer som ilegges karantene ved overgang til ny stilling m.v. opprettholder medlemskap i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer til karantenen utløper, jf. stortings- og regjeringspensjonsloven § 1-2, tredje ledd. I denne perioden vil den tidligere politikerens være omfattet av gruppelivsordningen som følger av hovedtariffavtalen i staten.. Forutsetningen for å få slik godtgjørelse er etter dagens retningslinjer at politikerens har fått et bindende tilbud om stilling eller verv mv. som vedkommende vil akseptere, jf. punkt 9.3.2 om informasjonsplikten og lovutkastets § 4.

Politikerens krav på godtgjørelse etter lovforslaget må sees i sammenheng med reglene om såkalt "fratredelsesyttelse" for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, jf. punkt 16 i "Håndbok for politisk ledelse", utgitt av Statsministerens kontor (SMK) og lovutkastet § 7. Gjeldende regler om fratreddelsesyttelse er vedtatt av Stortinget og ble endret senest 8. desember 2011. Reglene gir rett til slik ytelse for statsråder i én måned med virkning fra fratreden, men i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har lønns- eller næringsinntekt, pensjon eller lignende. Statssekretærer og politiske rådgivere kan tilstås hel eller delvis lønn i inntil én måned etter fratreden etter avgjørelse av Kongen i hvert enkelt tilfelle, men i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har lønns-/næringsinntekt, pensjon eller lignende. Dersom Karanteneutvalget har besluttet at en statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver skal ilegges karantene, tilstås fratreddelsesyttelse i inntil seks måneder etter fratreden.

Fratredelsesyttelse ut over en måned forutsetter at vedkommende ikke har annen lønns- eller næringsinntekt, pensjon eller lignende. Dersom vedkommende i løpet av karanteneperioden har eller får inntekt som overstiger kr. 5000,-, kommer denne til avkortning i godtgjørelsen, jf. pkt. 16.1.4 "Nærmere retningslinjer" i "Håndbok for politisk ledelse". Sekretariatet for Karanteneutvalget vil gjøre en henvisning til disse reglene i oversendelsesbrevet om karantene til

vedkommende politiker. Det presiseres at det er politikerens ansvar å gi riktige opplysninger til SMK om sine inntektsforhold i hele karanteneperioden.

SMK kan fastsette nærmere bestemmelser om bortfall eller avkorting av fratredelesytelser dersom det opptjenes lønns- eller næringsinntekt, pensjon eller lignende i perioden for fratredelesytelse. Det er i denne forbindelse viktig å understreke at Karanteneutvalgets oppgave er å undersøke om en konkret overgang til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen utløser karantene eller saksforbud, jf. det som er sagt ovenfor om informasjonsplikten. Et eventuelt trekk i godtgjørelse under karantene på grunnlag av annen lønns- eller næringsinntekt, pensjon eller lignende må derfor foretas av SMK for politikernes vedkommende.

9.3.6 Konvensjonalbot og overtredelsesgebyr

Dersom en politiker bryter med informasjonsplikten eller opptrer i strid med pålagt karantene og/eller saksforbud, kan Karanteneutvalget etter dagens regler kreve at vedkommende betaler en konvensjonalbot. I denne forbindelse må det bemerkes at Karanteneutvalget så langt ikke har truffet beslutning om konvensjonalbot, og spørsmål om brudd på en ilagt karantene/saksforbud har bare vært vurdert én gang. Om den nærmere bruken av begrepet ”Konvensjonalbot”, se punkt 9.2 Definisjoner.

Etter dagens retningslinjer er det politikerens selv som avgjør om det er nødvendig å sende informasjon om ny stilling, verv eller virksomhet. Det er ikke nødvendig å gi slik informasjon ”... dersom det er åpenbart at karantene eller saksforbud ikke vil være aktuelt”, jf. retningslinjene punkt 4. Tar politikerens feil av innholdet i den nye stillingen, vervet eller den virksom han eller hun vil starte opp, risikerer vedkommende å bryte informasjonsplikten. En plikt til å informere om *alle* overganger vil eliminere dette usikkerhetsmomentet. Som *Utvalget* påpeker vil en reaksjon mot en unnlatelse av plikten til å sende melding, men uten at vedkommende har tiltrådt ny stilling mv. eller startet opp næringsvirksomhet, bare bestå i at overtrederen pålegges å varsle. Sanksjon i form av konvensjonalbot eller overtredelsesgebyr i et slikt tilfelle er neppe aktuelt etter dagens regelverk og vil nok heller ikke være det etter lovforslaget.

Bruken av konvensjonalbot er etter dagens regelverk basert på enighet mellom partene i et avtaleforhold, som en økonomisk forpliktelse den tidligere arbeidstakeren påtar seg å betale dersom vedkommende ikke overholder informasjonsplikt eller ilagt karantene og/eller saksforbud.

Størrelsen på konvensjonalboten må stå i et rimelig forhold til det brudd på kontraktsforpliktelsene som vedkommende har gjort seg skyld i. Dersom arbeidsgiver kan dokumentere et tap som overstiger konvensjonalboten, kan vedkommende kreve tapet erstattet etter alminnelige, erstatningsrettslige regler. En løpende utbetaling av godtgjørelse under karantene vil i et slikt tilfelle stanse umiddelbart, og arbeidsgiver kan kreve den utbetalte godtgjørelsen tilbakebetalt, jf. punkt 6 med kommentarer i dagens retningslinjer.

Utvalget foreslår at loven uttrykkelig skal fastslå at den som overtrer ilagt karantene/saksforbud skal fratre stillingen eller stanse igangsatt virksomhet eller arbeidsoppgaver som er i strid med vedtaket. De foreslår videre at den lønn, inntekt eller annet vederlag som er en følge av overtredelse av utvalgets avgjørelse, skal tilfalle staten uten videre, om ikke annet blir fastsatt. Dersom det er vanskelig å fastslå dette beløpet, skal Karanteneutvalget kunne kreve at vedkommende betaler et beløp begrenset oppad til seks ganger månedslønn i den tidligere stillingen. *Departementet* har merket seg utvalgets betraktninger, men vil foreløpig ikke følge dette opp med et konkret forslag til lovtekst og ber om høringsinstansenes vurdering av spørsmålet.

Tilliten til forvaltningen og vårt politiske system er grunnleggende i et moderne demokrati. Det er derfor viktig at loven åpner en mulighet for sanksjon mot den som måtte bryte med de

tiltak man setter inn for å opprettholde tilliten. *Departementet* vil derfor foreslå at ordningen med konvensjonalbot faller bort for politikere og erstattes med en hjemmel for å ilegge et overtredelsesgebyr ved brudd på ilagt karantene mv., jf. § 8. Selv om konvensjonalbot etter forslaget erstattes av et overtredelsesgebyr, vil det fortsatt være snakk om en *administrativ* reaksjon. Med hjemmel i lov og etter sitt innhold vil overtredelsesgebyret ha karakter av en administrativ *sanksjon*. Overgang til overtredelsesgebyr vil ikke innebære at det settes andre kriterier for å ilegge en slik administrativ reaksjon. Det er også den samme begrensning på gebyrets størrelse som for konvensjonalbot etter dagens regler. *Departementet* legger derfor til grunn at endringen fra konvensjonalbot til overtredelsesgebyr ikke krever en overgangsordning av hensyn til de som i dag har en konvensjonalbot som vilkår, fastsatt ved utnevning eller tilsetning.

Administrative sanksjoner er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og må derfor ha hjemmel i lov, jf. lovutkastet § 8. *Departementet* antar at det her vil være naturlig at Karanteneutvalget kan ilegge slik sanksjon både ved forsettlig og uaktsom opptreden, i tråd med det som er kriteriene for konvensjonalbot etter dagens regler. Dersom ”*lønn, inntekt eller annet vederlag skal tilfalle staten uten videre*”, må vedkommende politiker ha plikt til å betale dette av eget tiltak. Dersom det ikke skjer, må Karanteneutvalget fastsette hvilket beløp som skal betales og treffe vedtak om innbetaling. Vedtak om innbetaling av lønn og inntekt mv. som er resultat av overtredelsen og overtredelsesgebyr må treffes etter en konkret og skjønnsmessig vurdering. Avgjørelsene må regnes som enkeltvedtak, jf. for øvrig drøftelsen under punkt 9.1.1. Etter *departementets* oppfatning vil det være naturlig at så vel overtredelsesgebyr, konvensjonalbot som slik lønn og inntekt mv. som skriver seg fra brudd på karantene og saksforbud utgjør et eget tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 e).

9.3.7 Saksbehandlingen i Karanteneutvalget

Etter gjeldende retningslinjer er det Karanteneutvalget som avgjør spørsmål om karantene, saksforbud og konvensjonalbot for politikere som går ut av statsforvaltningen. Utvalget får bistand til saksforberedelse og administrasjon av et sekretariat i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utvalget består i dag av fem medlemmer, oppnevnt av Kongen, og det er gitt særlige bestemmelser om oppnevningen i retningslinjene. Retningslinjene bygger på Stortingsmelding nr. 24 (2004-2005) ”*Om bruk av karantene for politisk leiing i departementa ved overgang til stilling utanfor staten.*” I stortingsmeldingen er det vist til at utvalget med fordel kan ledes av en med dommerkompetanse. I gjeldende retningslinjer fremgår det at oppnevningen skjer for en periode på fire år med mulighet for gjenoppnevning én gang. Utvalget skal være sammensatt av personer med høy integritet og høy offentlig troverdighet. Det er en fordel at utvalget har medlemmer med erfaring fra både offentlig og privat sektor. I praksis har utvalget også hatt flere medlemmer med politisk bakgrunn. Utvalget regnes som et uavhengig organ som ikke kan instrueres i den enkelte sak.

Departementet går inn for at avgjørelser om karantene, saksforbud og overtredelsesgebyr for politikere også i fortsettelsen skal avgjøres av et uavhengig utvalg. *Departementet* foreslår at Karanteneutvalgets oppgaver og status fastsettes i selve loven, og at de nåværende krav til sammensetning og kompetanse mv. videreføres, jf. lovutkastet § 3. *Departementet* foreslår at de nærmere regler om oppnevning, sammensetning og saksbehandling reguleres i forskrift. Slik forskrift bør kunne gis av *departementet* etter fullmakt. Det vises til drøftelsen under punkt 9.1.1 om forholdet til forvaltningsloven.

Dagens retningslinjer gir Karanteneutvalget en frist på to uker til å treffe beslutning om karantene og/eller saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt politikeren har gitt nødvendige opplysninger om det nye arbeidsforholdet eller vervet, eller den næringsvirksomhet som vedkommende ønsker å starte opp. Inkludert i denne fristen ligger et eventuelt møte med Karantene-

utvalget, om politikerens ønsker det. Etter å ha blitt orientert om Karanteneutvalgets avgjørelse har politikerens en frist på fire dager til å uttale seg. Deretter har Karanteneutvalget en frist på fem dager til å foreta en ny vurdering av saken. Se nærmere lovutkastet § 9.

Erfaringene har vist at disse fristene kan være i korteste laget og *departementet* foreslår derfor en mindre utvidelse av fristene. Vi foreslår at *Karanteneutvalget* får en frist på *tre uker* til å treffe beslutning om karantene og/eller saksforbud etter at vedkommende har gitt de nødvendige opplysninger om arbeidsforholdet. Det er en utvidelse med én uke i forhold til dagens retningslinjer.

Politikeren får en frist på *fem virkedager* til å uttale seg etter at han eller hun har fått utvalgets avgjørelse. Dette er en utvidelse med én dag i forhold til dagens regler. Dersom politikerens uttaler seg om avgjørelsen vil *Karanteneutvalget* ha *fem virkedager* til å gjøre en ny vurdering i saken. Vi viser i denne forbindelse til punkt 9.1.1 om forholdet til forvaltningslovens regler.

Den største utvidelsen gjelder Karanteneutvalgets frist til å treffe avgjørelse, mens politikerens får én ekstra dag. Karanteneutvalget har også i dag fem dager til å vurdere saken på nytt, men det presiseres nå at det er snakk om *virkedager*.

Avgjørelse om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og i utgangspunktet vil lovens gjelde fullt ut. Det vil ikke her være et gebyr med faste satser, men likevel med en maksimal ramme på seks ganger månedslønn. Et eventuelt gebyr kan derfor utgjøre et betydelig beløp for parten. *Departementet* legger til grunn at forvaltningslovens ordinære saksbehandlingsregler skal gjelde, men med et unntak når det gjelder klageinstans. Også ved klage over vedtak om overtredelsesgebyr vil det være et spørsmål om avgjørelsen skal treffes av Kongen eller et departement eller av en uavhengig instans. Etter *departementets* oppfatning bør avgjørelse også her treffes av et organ utenfor den ordinære statsforvaltningen, og det naturlige er at Karanteneutvalget behandler slike klagesaker. Avgjørelse i klagesak om et overtredelsesgebyr vil kunne bringes inn for domstolene, og det bør være en prosessforutsetning at vedtaket er behandlet på nytt i Karanteneutvalget.

9.4 Overgang fra politisk stilling til embete eller stilling i departementene

9.4.1 Behovet for regulering

I NOU 2012:12 heter det: *”Utvalget vil fremheve at der er andre grunner til å ha begrensninger ved overgang fra politisk ledelse til departementsstilling enn ved overgang fra en politisk stilling til stilling utenfor statsforvaltningen. Ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling er det rollefordelingen mellom politisk ledelse og embetsverket, arbeidsordningen innen embetsverket og hensynet til en ny politisk ledelse som kan tale for visse begrensninger. Hensynet til å motvirke at fordeler utenfra kan påvirke en politikers myndighetsutøvelse eller at overgangen gir uberettigede fordeler til noen privat part, eller skaper risiko for misbruk av informasjon, gjør seg ikke gjeldende ved overgang til departementsstilling.”*

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

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

dermed bidra til å styrke politikernes tillit til sitt embetsverk, enten det er snakk om overgang innen samme departement eller til et annet departement.

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

9.4.2 Overgang til ledende departementsstilling

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

Som i dag vil det fortsatt være behov for at en tidligere politiker, ved gjeninntreden eller utnevning / tilsetting i nytt embete eller stilling, får en automatisk karantene. Karantenetiden bør fortsatt være seks måneder ved tiltredelse i samme departement som politikeren hadde sitt verv, men tre måneder dersom vedkommende tiltrer embete eller stilling i et annet departement, se nærmere under punkt 4.2 og 5.3 ovenfor.

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

9.4.3 Overgang til andre departementsstillinger

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

Departementet er enige med NOU 2012:12 i at kan også være behov for å ilegge karantene for andre stillinger enn de som er nevnt ovenfor. Det vil antakelig være mest aktuelt for andre embetsstillinger, eksempelvis avdelingsdirektør og underdirektør og ansatte i informasjons-/kommunikasjonsenheten, dersom disse har jevnlig kontakt med – og er rådgivende for – den politiske ledelsen som en vesentlig del av de løpende arbeidsoppgavene. Noen, men ikke enhver gjeninntreden kan løses ved at vedkommende er utnevnt eller tilsatt i departementet som sådan, og dermed midlertidig kan plasseres i tilsvarende stilling i en annen avdeling eller seksjon. Det tilsier at vi her bør ha en slik ”sikkerhetsventil”.

På denne bakgrunn foreslår *departementet* at fagdepartementet, når tungtveiende grunner tilsier det, kan ilegge vedkommende en karantene på inntil tre måneder, dersom det anses nød-

vendig for å ivareta tilliten til statsforvaltningen og det politiske systemet, jf. lovutkastet § 11 andre ledd.

9.4.4 Godtgjøring for ilagt karantene

Den som blir ilagt en karanteneperiode vil stå til rådighet for departementet for andre arbeidsoppgaver, og mottar stillingens lønn i karanteneperioden. Dersom vedkommende mottar lønn eller vederlag for verv eller andre oppdrag i karanteneperioden, skal dette gå til fradrag i lønnen, jf. lovutkastet § 12.

9.4.5 Saksbehandlingen

Det vises til drøftelsen under punkt 9.1.1.

9.5 Embets - og tjenestemenns overgang til virksomhet utenfor statsforvaltningen

9.5.1 Behovet for regulering

NOU 2012:12 konkluderer med at de hensyn som taler for en ordning med karantene og saksforbud nå blir tillagt større vekt, både nasjonalt og internasjonalt, og man ser ikke noen grunn til å endre de vurderingene som opprinnelig ble lagt til grunn for dagens ordning. *Departementet* deler denne oppfatningen.

Et grunnleggende spørsmål er om vilkår for karantene og saksforbud skal knyttes generelt til bestemte embeter/stillinger eller om slike vilkår skal vurderes konkret for hver enkelt stilling ved utnevning eller tilsetting. Ulempene ved å gjøre en konkret vurdering for hver tilsetting er at man vanskelig kan ta høyde for endringer som skjer til dels langt frem i tid. Her vil en generell regel, knyttet til bestemte kategorier av embeter og stillinger, gi en bedre tilpasning til fremtidige endringer. En konkret vurdering ved hver utnevning og tilsetting vil også gjøre det vanskelig å føre en konsistent praksis for de høyeste stillingene i forvaltningen. Generelle regler om karantene og saksforbud vil også kunne påvirke rekrutteringen til statsforvaltningen på en negativ måte. *Departementet* har kommet til at det vil være behov for en kombinasjon av direkte lovregulert karantene og saksforbud og en avtaleregulering av samme.

Behovet for å regulere overganger til stillinger utenfor statsforvaltningen kan betraktes under to synsvinkler; for det første behovet for å regulere overganger fra departementene og øverste leder for forvaltningsvirksomheter og for det andre; overganger fra den øvrige del av statsforvaltningen. En generell hjemmel for karantene og saksforbud bør begrenses til visse stillinger i departementene og i de øvrige, statlige forvaltningsvirksomheter. For departementenes vedkommende bør utvalget begrenses til de høyeste stillingene; departementsråd og ekspedisjonsjefer. Til departementene må en i denne forbindelse også regne Statsministerens kontor. Utenom departementene bør man begrense en lovfestet adgang til å ilegge karantene og saksforbud til øverste leder i statlige virksomheter.

Dette er embeter og stillinger som har et overordnet ansvar, og de har gjennomgående tett kontakt med den politiske ledelsen og deltar i diskusjoner om og utformingen av departementenes overordnede strategier. De har til dels betydelig autoritet og de har gjerne en bred kontaktflate. Enkelte overganger kan, i lys av dette, reise spørsmål ved forvaltningens uholdethet, fordi stillingsinnehaveren har stått sentralt ved avgjørelser som er viktige for den virksomhet han eller hun går til. Det samme vil gjelde hvis vedkommende har vært sentral ved utformingen av rammevilkårene for den nye stillingen.

Også for lavere stillinger i departementet vil disse hensynene kunne gjøre seg gjeldende. Særlig avdelingsdirektørstillinger kan være aktuelle, men også overgang fra enkelte saksbehandlerstillinger vil kunne gi grunnlag for karantene og/eller saksforbud. *Departementet* ser

imidlertid ikke noe behov for at spesifikke embeter og stillinger på dette nivå skal omfattes av den direkte lovhjemmelen for karantene og saksforbud. Ved behov kan man her ta de nødvendige forbehold ved utnevning og tilsetting.

Ved avgjørelse om karantene og/eller saksforbud skal det legges vekt på om arbeidsområdet for den nye stillingen, vervet eller virksomheten ligger innenfor departementets eller den statlige forvaltningsvirksomhetens arbeidsområde, og særlig om den er berørt av avgjørelser som departementet eller den statlige virksomheten forbereder eller har truffet i løpet av de siste to år.

I dag vil det være mange embeter og stillinger hvor det ikke er tatt inn noe forbehold om karantene og/eller saksforbud i bestallingsbrev eller tilsetningskontrakt. Etter *departementets* oppfatning vil det kunne være behov for å sette visse begrensninger også i slike tilfeller.

For direktorater og andre underordnede organer i statsforvaltningen vil en lovfestet regel om karantene og saksforbud, etter *departementets* oppfatning, antakelig bare være aktuell for virksomhetens øverste leder (direktør).

Vurderingen av karantene og saksforbud må knytte seg til en bestemt stilling, verv eller virksomhet vedkommende ønsker å tiltre eller sette i gang utenfor statsforvaltningen. Også tjenesteytelse og start av egen næringsvirksomhet bør derfor være dekket av bestemmelsene. Overganger som kan betraktes som et "sidebytte" eller til virksomhet som embets- eller tjenestemannen inngikk avtaler med på statens vegne eller hadde tilsynsoppgaver overfor, er eksempler på overganger som kan være problematiske. Overgang til virksomhet som er part i eller på annen måte er involvert i forvaltningssaker om tillatelser, løyver, tilskudd og lignende på embets- eller tjenestemannens område er andre eksempler. Det kan også tenkes at vedkommende ved overgangen tar med seg informasjon om produksjonsforhold, kundelister og andre forhold som er konkurransesensitive.

Lengstetiden for karantene og saksforbud er etter retningslinjene henholdsvis seks måneder og ett år, men ved kombinasjoner av karantene og saksforbud ikke mer enn ett år til sammen. I NOU 2012:12 foreslo et mindretall en lengste karantenetid på ett år i særlige tilfeller, men etter *departementets* oppfatning vil en total avstengning fra arbeidslivet på tolv måneder være for lang tid. Praksis fra Karanteneutvalget har vist at en lengste karantenetid på seks måneder, eventuelt i kombinasjon med et saksforbud, i de fleste tilfeller er tilstrekkelig. I dag kan et saksforbud alene ilegges for tolv måneder, og *departementet* antar at dette er tilstrekkelig. I kombinasjon med karantene er det en begrensning på seks måneders saksforbud. *Departementet* har drøftet mulighet for å utvide tiden for saksforbud i kombinasjon med karantene til tolv måneder, til sammen maksimalt 18 måneder, men har kommet til at det ikke er ønskelig for disse gruppene. Det foreslås heller ikke vesentlige endringer i kriteriene for saksforbud.

9.5.2 Overgang fra ledende stilling i departement eller annen statlig virksomhet

Departementet foreslår at departementsråder, assisterende departementsråder, ekspedisjonsjefer og øverste leder (direktør) for statlige virksomheter, ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen kan ilegges inntil seks måneders karantene. Slik karantene kan også ilegges ved fratreden for å starte egen virksomhet eller annen form for tjenesteytelse. I stedet for eller i tillegg til karantenetiden kan departementet fastsette at vedkommende ikke skal behandle visse saker (saksforbud) for en periode på inntil ett år. Karantene og saksforbud i kombinasjon kan ikke overstige ett år. Den perioden som kan være aktuell for karantene og saksforbud begynner å løpe når embets- eller tjenestemannen fratrer, jf. lovutkastet § 14.

Vurderingskriteriene for å legge karantene og saksforbud vil være om arbeidsområdet til den nye stillingen, vervet eller den virksomhet som vedkommende ønsker å starte opp, ligger in-

nenfor embets- eller tjenestemannens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver eller saker som har vært til behandling i departementet eller vedkommendes avdeling i løpet av de siste to år. En begrensning på to år i *departementet* vil antakelig bare være praktisk for departementsråd / assisterende departementsråd, mens saker til behandling i *avdelingen* i løpet av de siste to år har et bredere nedslagsfelt. En slik utvidelse vil først og fremst ha betydning i forhold til en avgjørelse om saksforbud.

De virksomheter som dekkes av bestemmelsene er private virksomheter, uavhengige organisasjoner og virksomheter som helt eller delvis er eid av staten, så som statsforetak og statsaksjeselskaper. Situasjoner eller overganger som kan gi grunnlag for karantene og/eller saksforbud kan være:

- om overgangen innebærer at virksomheten får en særlig innsikt i forvaltningsorganets strategier og planer, så som planer for politikk- eller regelutforming som det vil være av betydning for virksomheten å få kjennskap til på et tidlig eller forberedende tidspunkt. Her snakker vi om hensynet til å beskytte virksomhetens interne informasjon.
- om vedkommende har tilgang til sensitiv informasjon om en eller flere virksomheter som det vil være av særlig verdi for andre virksomheter å få kjennskap til. Her snakker vi om behovet for å beskytte andre virksomheters forretnings- og produksjonshemmeligheter mv.
- om vedkommende har vært i en posisjon som innebærer forhandling, rådgivning eller avgjørelsesmyndighet i saker av vesentlig økonomisk betydning for andre virksomheter. Her snakker vi om hensynet til at allmennheten skal kunne ha tillit til forvaltningsorganet og forvaltningen i sin alminnelighet.

Saksforbud vil være et alternativ hvor dette er tilstrekkelig for å ivareta de konkrete behovene for å beskytte informasjon eller ivareta tilliten til forvaltningen. Saksforbud er derfor særlig aktuelt i de tilfellene hvor vedkommendes innsikt eller posisjon har vært begrenset til spesielle saker eller saksområder. Et saksforbud kan ikke gjøres så omfattende at vedkommende vil være utstengt fra sentrale eller vesentlige deler av oppgavene eller saksfeltene i den nye stillingen.

Departementet foreslår at det for øvrige departementsstillinger tas inn forbehold i tilsettingsavtalen om karantene og saksforbud dersom departementet mener at vilkårene for slike klausuler foreligger, jf. lovutkastet § 15. Dette kan særlig være aktuelt for embeter og stillinger med et selvstendig ansvar (ledelsesansvar) på sitt ansvarsområde. Vi tenker her først og fremst på overganger til stillinger i en virksomhet eller bransje som vedkommende i departementet har hatt ansvar for å regulere eller inngå avtaler med. Også informasjons- eller kommunikasjonssjefen i departementet kan være aktuell for karantene og/eller saksforbud.

Det store flertall av departementenes embets- og tjenestemenn har ikke karanteneklausuler i sine arbeidskontrakter. *Departementet* foreslår at det også for disse skal være adgang til å pålegge karantene og saksforbud når vedkommende går ut av statsforvaltningen. Vilåret må da være at det er tungtveiende grunner som tilsier at slike begrensninger er nødvendig for å sikre allmennhetens tillit til offentlig forvaltning, jf. lovutkastet § 14 fjerde ledd. Forslaget er i tråd med NOU 2012:12, og *Utvalget* la til grunn at et slikt pålegg ikke vil være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. *Departementet* deler denne oppfatningen.

9.5.3 Overgang fra andre stillinger i statsforvaltningen

For den øvrige del av statsforvaltningen, bortsett fra virksomhetens øverste leder, foreslår *departementet* at en eventuell karanteneklausul tas inn som et vilkår ved ansettelsen, slik ordningen er etter dagens retningslinjer, jf. lovutkastet § 15. Vilårene for karantene og saksfor-

bud vil være de samme som for departementenes ansatte, men klausulene vil her først og fremst være aktuelle for overganger til stillinger i virksomheter eller bransjer som vedkommende forvaltningsorgan regulerer, fører tilsyn med, yter tilskudd til eller inngår avtaler med.

Adgangen til å ilegge en karantene og/eller saksforbud til tross for at det ikke er tatt forbehold om det ved utnevning eller ansettelse, bør etter vår oppfatning begrenses til departementsstillingene, men vi imøteser høringsinstansenes vurdering av dette spørsmålet.

9.5.4 Godtgjørelse ved ilagt karantene

En embets- eller tjenestemann som ikke kan tiltre ny stilling utenfor statsforvaltningen på grunn av at vedkommende er blitt ilagt en karantene, vil stå uten inntekt fra den nye stillingen i hele karanteneperiodens lengde. Som kompensasjon for inntektsbortfallet vil vedkommende ha krav på å motta en godtgjørelse som tilsvarer lønnen i det embete eller den stilling som vedkommende fratrådte, med tillegg av feriepenger. I tillegg godskrives karanteneperioden som pensjonsgivende tjenestetid i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse § 20, første ledd bokstav h. Dersom lønnen i den nye stillingen er lavere enn i det embete/stilling vedkommende fratrådte, begrenses godtgjørelsen oppad til lønnen i den nye stillingen, jf. lovutkastet § 16.

Utvalget drøftet om det i enkelte tilfeller burde være anledning til å gjøre unntak for regelen om godtgjørelse, og foreslo en slik adgang ved overgang til stilling eller virksomhet som embets- eller tjenestemannen har hatt til oppgave å regulere eller kontrollere. En slik overgang vil, etter *Utvalgets* syn, kunne betraktes som et "sidebytte" og kompensasjonen være " ... en belønning for å la være å utsette forvaltningsorganet for et påtakelig tap av allmenn tillit." Etter *departementets* oppfatning vil det å etablere en adgang til å gjøre unntak fra regelen om godtgjørelse under karantene være å gå for langt. I alminnelighet betraktes overganger mellom offentlig og privat sektor som gunstig, og til fordel for begge sektorer, forutsatt at det skapes den nødvendige avstand mellom fratrede i det tidligere embete/stilling og den nye stillingen utenfor statsforvaltningen. Vi viser det som er uttalt under punkt. 5.1 foran. Bortfall av inntekt for en periode på inntil seks måneder er et drastisk virkemiddel, og kan få stor og til dels dramatisk virkning for den det berører. Vi antar derfor at praktisering av en slik regel ville kunne ha en negativ påvirkning på rekrutteringen til lederstillinger spesielt, men antakelig også til statsstillinger generelt. *Departementet* følger ikke opp forslaget.

9.5.5 Informasjonsplikt ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen

Informasjon om hva slags stilling, verv eller virksomhet mv. vedkommende går til er vesentlig for at arbeidsgiver skal kunne ta standpunkt til om vilkårene for karantene og/eller saksforbud er til stede. *Departementet* følger derfor opp dagens retningslinjer ved å foreslå at embets- eller tjenestemann som tar imot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen straks skal varsle sin overordnede om dette. Tilsvarende informasjonsplikt gjelder om vedkommende starter egen næringsvirksomhet eller annen tjenesteytelse, jf. lovutkastet § 17.

Embets- eller tjenestemannen skal "straks" varsle sin overordnede om det tilbudet som vedkommende har akseptert. Virksomheten kan kreve at vedkommende selv gir opplysninger om den nye stillingen og særlig om det ansvar og de arbeidsoppgaver som ligger til stillingen. For at arbeidsgiver så raskt som mulig skal kunne ta standpunkt til om vilkårene for karantene og/eller saksforbud er til stede, bør informasjonen fra vedkommende fylle visse minimumskrav. *Departementet* vurderer om det i forskrift bør fastsettes nærmere regler om hvilke opplysninger som skal gis arbeidsgiver om den nye stillingen. I denne forbindelse vurderer *departementet* om det er hensiktsmessig å utarbeide et standard informasjonsskjema.

Informasjonsplikten gjelder under hele tilsettingsforholdet og etter fratrede, så lenge karanteneklausulen varer. Det vil bl.a. innebære at dersom vedkommende søker ytterligere en ny

stilling mens han eller hun er i karantene, vil det være informasjonsplikt også for denne stillingen. Om vedkommende fratrer uten å ha tatt i mot tilbud om ny stilling, vil det påligge en informasjonsplikt så lenge karanteneklausulen varer etter arbeidskontrakten. I praksis vil dette si i inntil ett år.

Etter dagens retningslinjer skal arbeidsgiver skriftlig oppheve karanteneklausulen dersom de hensyn som begrunnet klausulen ikke lenger gjør seg gjeldende. I NOU 2012:12 foreslås det ikke en tilsvarende regel, men etter *departementets* syn bør ordningen videreføres. Opplysninger om en eventuell karanteneklausul vil være et vesentlig moment når embets- eller tjenestemannen søker ny stilling. Opplysninger om en eventuell forestående karantene kan være avgjørende for om den aktuelle arbeidsgiveren vil ansette vedkommende eller ikke. Det er ingen grunn til at en slik klausul skal bestå etter det tidspunktet behovet for den er borte. *Departementet* vil derfor foreslå en videreføring av regelen, jf. lovutkastet § 17 tredje ledd. Ved behov kan nærmere regler om dette tas inn i forskrift.

9.5.6 Overtredelsesgebyr og konvensjonalbot

Konvensjonalbot vil fortsatt kunne benyttes for de embets- og tjenestemenn som har eller får karanteneklausul i sin arbeidsavtale. Etter lovforslaget vil det gjelde alle embets- og tjenestemenn utenom politikerne, departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjefer og ledere av statlige forvaltningsvirksomheter.

I tillegg kommer de embets- og tjenestemenn som etter lovforslaget kan ilegges karantene og/eller saksforbud uten karanteneklausul i arbeidsavtalen, ”... *dersom særlig tungtveiende hensyn til tilliten til offentlig forvaltning tilsier det.*”, jf. utkastet § 14, fjerde ledd.

Konvensjonalbot kan etter sin art ikke benyttes som reaksjonsform for brudd på et forvaltningsvedtak. *Departementet* foreslår at det i loven fastsettes en hjemmel for å ilegge et *overtredelsesgebyr*, jf. lovutkastet § 18. Kompetanse til å ilegge et slikt gebyr for embets- og tjenestemenn i departementene og øverste leder for statsforvaltningsorganer foreslås lagt til det enkelte fagdepartement. For øvrige embeter og stillinger i statsforvaltningen legges kompetansen til den enkelte virksomhet.

Det vises til den generelle omtalen av konvensjonalbot og overtredelsesgebyr under punkt 9.3.6. *Departementet* foreslår at det i loven etableres en hjemmel til å utferdige et overtredelsesgebyr for de embets- og tjenestemenn som kan ilegges karantene og saksforbud mv. med hjemmel direkte i loven, dvs. uten karanteneklausul. For de embets- og tjenestemenn som har eller får karanteneklausul i sine arbeidskontrakter foreslås at dagens ordning med konvensjonalbot opprettholdes. Størrelsen på overtredelsesgebyr og konvensjonalbot bør fortsatt ligge på dagens nivå, med en maksimal begrensning på seks ganger månedslønn.

9.5.7 Saksbehandlingsregler

Departementet legger til grunn at forvaltningsloven gjelder så langt det passer. Nærmere saksbehandlingsregler for henholdsvis overtredelsesgebyr og konvensjonalbot fastsettes i forskrift.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår å videreføre de administrative ordningene som gjelder etter dagens regelverk. Karanteneutvalget er allerede etablert som et faglig uavhengig utvalg, som avgjør saker om karantene og saksforbud for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere ved overgang til stillinger eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet. Sekretariatsfunksjonen er tillagt nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) v/Arbeidsgiverpolitisk avdeling. Sekretariatet forbereder sakene for Karanteneutvalget og ivaretar det administrative arbeidet knyttet til Karanteneutvalget.

Når det gjelder regelverkene knyttet til politikere som går til embete eller stilling i departementene og embets- og tjenestemenn som går til stillinger eller verv mv. utenfor statsforvaltningen foreslås det å videreføre det administrative ansvaret som i dag ligger i departementene og i virksomhetene.

Departementets vurdering er at lovforslaget ikke vil ha administrative konsekvenser av særlig omfang. Departementet vil imidlertid anta at saksmengden vil kunne øke noe ved at det foreslås innført en varslingsplikt for alle overganger ut av statsforvaltningen. Ved å samle alle regelverkene i én felles lov vil behovet for rådgivning kunne øke noe. Departementet har allerede i dag ansvaret for veiledning om alle de tre karantenerregelverkene som nå er forankret i retningslinjer. Denne kompetansen vil kunne ivareta lovforvalteransvaret.

11 Utkast til lov om karantene og saksforbud

Kapittel I - Innledende bestemmelser

§ 1 – Virkeområde

Loven gjelder for politikere i departementene og ved Statsministerens kontor som skal tiltre embete, stilling eller verv mv. i eller utenfor statsforvaltningen eller som har etablert egen næringsvirksomhet.

Loven gjelder for enhver overgang til ny stilling eller verv mv. eller etablering av næringsvirksomhet som skjer inntil 18 måneder etter at politikere har fratrådt sine verv.

Loven gjelder også for embets- og tjenestemenn som går over til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller har etablert næringsvirksomhet i inntil tolv måneder, regnet fra det tidspunkt de har fratrådt sine embeter eller stillinger.

§ 2 – Definisjoner

Med *politiker* og *politisk stilling* menes i denne lov regjeringens medlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere.

Med *karantene* menes at en politiker, embets- eller tjenestemann for et nærmere fastsatt tidsrom etter fratreddelse fra deres verv, embete eller stilling ilegges et forbud mot å tiltre ny stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller drive næringsvirksomhet.

Med *saksforbud* menes at en politiker, embets- eller tjenestemann, for et nærmere fastsatt tidsrom etter fratreddelsen, jf. andre ledd, ilegges et forbud mot å involvere seg i saker eller saksområder som vedkommende har vært direkte involvert i gjennom sitt verv, embete eller stilling.

Med *konvensjonalbot* menes et på forhånd avtalt beløp som embets- eller tjenestemannen plikter å betale ved brudd på informasjonsplikt, karantene eller saksforbud.

Med *overtredelsesgebyr* menes en administrativ sanksjon som politikere, embets- og tjenestemenn kan ilegges ved brudd på informasjonsplikt, karantene eller saksforbud etter denne lov.

Kapittel II – Karanteneutvalget, karantene og saksforbud for politikere

§ 3 – Karanteneutvalget

Til å treffe avgjørelse om karantene og saksforbud for politikere oppnevner Kongen et faglig uavhengig utvalg, Karanteneutvalget. Nærmere bestemmelser om Karanteneutvalgets sammensetning, funksjonstid og saksbehandling mv. fastsettes i forskrift, jf. § 21.

§ 4 – Informasjonsplikt

Politikeren plikter, senest én måned før overgang til ny stilling eller verv mv., jf. § 1 andre ledd, å gi Karanteneutvalget alle nødvendige opplysninger om den nye stillingen eller vervet mv. Informasjonsplikten gjelder tilsvarende dersom vedkommende har etablert næringsvirksomhet.

Informasjonsplikten gjelder også i de tilfeller politikeren ikke går direkte over til ny stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen.

Politikeren kan ikke tiltre stilling eller verv mv. eller igangsette næringsvirksomhet før Karanteneutvalget har truffet endelig avgjørelse i saken.

Informasjonsplikten gjelder alle tiltredelser og etableringer som nevnt i første ledd innen 18 måneder etter fratredelse fra vervet som politiker.

§ 5 – Karantene

Karanteneutvalget kan i særlige tilfeller bestemme at en politiker skal ilegges en karantene i inntil seks måneder etter fratredelse fra politisk verv, jf. § 2 andre ledd når:

- a. det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver i den politiske stillingen, bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid og den aktuelle virksomhetens interesser, eller
- b. politikerens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten særlige fordeler, eller
- c. politikerens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

§ 6 – Saksforbud

Er et eller flere av vilkårene i § 5 oppfylt kan Karanteneutvalget, i stedet for eller i tillegg til karantene, ilegge en politiker saksforbud, dersom dette ivaretar de interesser forvaltningen vil beskytte.

Saksforbud kan ilegges for inntil ett år etter at politikeren har fratrådt det politiske vervet. Et saksforbud på inntil tolv måneder kan gis i tillegg til en karantene på inntil seks måneder.

§ 7 – Godtgjørelse

En politiker som er ilagt karantene skal motta en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvarende den nettolønn vedkommende hadde ved fratreden fra sitt politiske verv, tillegg feriepengar. Regjeringsmedlemmer som ilegges karantene ved overgang til ny stilling m.v. opprettholder medlemskap i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer til karantenen utløper, jf. stortings- og regjeringspensjonsloven § 1-2, tredje ledd.

I karanteneperioden vil politikeren være omfattet av den gruppelivsordningen som følger av hovedtariffavtalen i staten.

§ 8 – Overtredelsesgebyr

Hvis en politiker bryter sin informasjonsplikt eller ilagt karantene eller saksforbud etter denne lov, kan Karanteneutvalget ilegge vedkommende et overtredelsesgebyr begrenset oppad til seks ganger månedslønn i det verv politikeren fratrådte.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Nærmere saksbehandlingsregler for overtredelsesgebyr gis ved forskrift, jf. § 21.

§ 9 – Saksbehandlingen i Karanteneutvalget

Karanteneutvalget har en frist på tre uker til å treffe beslutning om å ilegge karantene og/eller saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende politiker har oppfylt sin informasjonsplikt, jf. § 4.

Politikeren kan innen en frist på fem virkedager uttale seg om Karanteneutvalgets avgjørelse og be om en ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende blir orientert om avgjørelsen.

Dersom politikeren ber om en ny vurdering, må Karanteneutvalget fremlegge en ny vurdering av saken innen fem virkedager fra det tidspunkt utvalget har mottatt uttalelsen.

Forvaltningsloven gjelder så langt den passer. Nærmere saksbehandlingsregler kan gis ved forskrift, jf. § 21.

Kapittel III – Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene

§10 – Overgang til visse ledende departementsstillinger

En politiker som skal tiltre eller gjeninntre som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller kommunikasjonssjef i det departement vedkommende har utøvet sitt verv, har seks måneders karantene.

En politiker som skal tiltre eller gjeninntre i slikt embete eller stilling i et annet departement, har tre måneders karantene.

Departementet kan gi fritak for eller begrense karantene etter denne paragraf hvis tungtveiende grunner tilsier det.

§ 11 – Overgang til andre departementsstillinger

Går en politiker over til andre embeter eller stillinger i departementet enn nevnt i § 10 kan departementet, for en periode på inntil seks måneder etter fratreden fra det politiske vervet, bestemme at vedkommende ikke skal ha oppgaver som innebærer direkte rådgivning til departementets politiske ledelse.

Når tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet ilegge en politiker som nevnt i første ledd en karantene på inntil tre måneder.

§ 12 – Godtgjørelse

Den som er ilagt karantene etter §§ 10 eller 11 mottar lønn i karanteneperioden og skal stå til rådighet for departementet for andre arbeidsoppgaver.

Lønn eller vederlag for annen stilling, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta i karantenetiden, går til fradrag i lønnen etter første ledd.

§ 13 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven gjelder så langt den passer. Nærmere regler om saksbehandlingen kan gis ved forskrift, jf. § 21.

Kapitel IV – Embets- og tjenestemenns overgang til stilling utenfor statsforvaltningen

§ 14 – Overgang fra ledende stilling i et departement eller annen statlig forvaltningsvirksomhet

Departementet kan bestemme at en departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller en leder av statlig forvaltningsvirksomhet skal ilegges en karantene i inntil seks måneder ved overgang til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet, regnet fra vedkommendes fratredelse i virksomheten. Karantene kan fastsettes også etter at vedkommende har fratrådt.

Karantene etter første ledd kan fastsettes dersom overgangen kan gi noen særlige fordeler på grunn av vedkommendes tidligere stilling, ansvar eller arbeidsoppgaver i departementet eller virksomheten.

Dersom vilkåret i andre ledd er oppfylt kan departementet fastsette et saksforbud. Et saksforbud kan ilegges for inntil ett år etter fratredelsen i departementet eller virksomheten. Karantene og saksforbud kan til sammen ikke gis ut over tolv måneder.

For andre embets- og tjenestemenn, der det ved ansettelsen ikke er tatt forbehold om karantene eller saksforbud, kan departementet likevel treffe vedtak om karantene og/eller saksforbud dersom tungtveiende hensyn til tilliten til offentlig forvaltning tilsier det.

§ 15 – Overgang fra andre stillinger i statsforvaltningen

Ved utnevning eller tilsetting i andre embeter og stillinger enn nevnt i § 14 kan tilsettingsmyndigheten sette vilkår om karantene og/eller saksforbud der embetets eller stillingens karakter tilsier det, hvis vedkommende etter fratredelse går over til stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet.

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder og saksforbud for høyst ett år, regnet fra fratreden i embetet eller stillingen. Karantene og saksforbud kan til sammen ikke ilegges for en lengre periode enn ett år.

§16 – Godtgjørelse

En embets- eller tjenestemann som blir ilagt karantene, jf. §§ 14 eller 15, har rett til en godtgjørelse.

Godtgjørelsen skal tilsvare til den tidligere stillingens lønn med tillegg av feriepengene. Godtgjørelsen begrenses til lønnen i den nye stillingen hvis den er lavere enn tidligere stillings lønn. I tillegg godskrives karanteneperioden som pensjonsgivende tjenestetid i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse, § 20, første ledd bokstav h.

I karanteneperioden vil vedkommende være omfattet av den gruppelivsordningen som følger av hovedtariffavtalen i staten.

§ 17 – Informasjonsplikt ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen mv.

Embets- eller tjenestemann som tar imot tilbud om stilling eller verv mv. utenfor statsforvaltningen eller har etablert næringsvirksomhet, skal straks informere sin arbeidsgiver om dette. Informasjonsplikten gjelder alle overganger innen 12 måneder etter fratredelse fra embete eller stilling.

Arbeidsgiver kan kreve at vedkommende gir de opplysninger om den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomheten som er nødvendige for at arbeidsgiver skal kunne vurdere om vilkårene for karantene eller saksforbud er oppfylt. Nærmere regler om informasjonsplikten kan gis ved forskrift, jf. § 21.

Arbeidsgiver skal av eget tiltak skriftlig oppheve vilkår om karantene og saksforbud dersom begrunnelsen for slike vilkår ikke lenger er til stede.

§ 18 – Overtredelsesgebyr

Dersom en departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller leder av en virksomhet bryter med informasjonsplikten eller pålegg om karantene eller saksforbud kan departementet ilegge vedkommende et overtredelsesgebyr. Overtredelses-

gebyret kan ikke overstige et beløp som tilsvarer seks ganger månedslønn ved fratredelsen.

Andre embets- og tjenestemenn, jf. § 14 fjerde ledd, kan på samme vilkår ilegges overtredelsesgebyr.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Nærmere regler om saksbehandlingen kan fastsettes ved forskrift, jf. § 21.

§ 19 – Konvensjonalbot

Dersom andre embets- eller tjenestemenn enn de som er nevnt i § 18 bryter med informasjonsplikten eller pålegg om karantene eller saksforbud, kan vedkommende virksomhet ilegge en konvensjonalbot. Konvensjonalboten kan ikke overstige et beløp som overstiger seks ganger månedslønn ved fratredelsen.

Konvensjonalboten fastsettes i den enkelte tilfelle, jf. § 2.

§ 20 – Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven gjelder så langt den passer. Nærmere regler om saksbehandlingen kan gis ved forskrift, jf. § 21.

Kapittel V – Avsluttende bestemmelser

§ 21 – Forskriftshjemmel

Kongen kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser til denne lov.

§ 22 – Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.