

Innst. S. nr. 175

(2000-2001)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører

St.meld. nr. 11 (2000-2001)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

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

I 1995 skjedde det på bakgrunn av den såkalte "brevsaken": Regjeringspartiets partisekretær henvendte seg skriftlig til en statssekretær ved statsministerens kontor og ba om materiale til bruk i valgkampen. Statssekretæren sendte brevet fra partiet videre til departementene med anmodning om å svare direkte til partisekretæren. Saken ble tatt opp i Stortinget, og det ble bl.a. vedtatt å be Regjeringen om å sørge for: "... at det aktuelle regelverk blir gjennomgått med sikte på å etablere en praksis som sikrer en uavhengig forvaltning og en klar grensedragnings mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet." (Pkt. 2 i stortingsvedtak av 19. juni 1995, jf. Innst. S. nr. 220 (1994-1995)).

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

I 1997 ble det reagert på bakgrunn av et konkret rollebytte fra embetsverk til politisk ledelse og tilbake igjen til embetsverket. Representanten Lars Sponheim fremmet da forslag i Stortinget som bl.a. gikk ut på at Regjeringen ble bedt om å utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser, jf. Dokument nr. 8:22 (1996-1997).

I innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen (Innst. S. nr. 261 (1996-1997)) ber flertallet Regjeringen gjennomføre en grundig vurdering av spørsmålet, samt trekke opp etiske normer vedrørende forholdet embetsverket - politisk ledelse.

Det påpekes også av flertallet at det er av stor viktighet å få klare linjer i forholdet mellom embetsverket og den politiske ledelse i departementene. Flertallet mener det er behov for kjøreregler som setter en etisk norm.

Komiteens tilråding til vedtak ble enstemmig vedtatt i Stortinget 19. juni 1997:

"Stortinget ber Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser. Herunder bør vurderes bestemmelser om karantenetid. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget med resultatene av en slik gjennomgang i egnet form."

1.2 Generelle prinsipper for forholdet mellom politikk og administrasjon

En grunnleggende uklarhet i embets- og tjenestemannsrollen

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

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

Krav om lojalitet overfor statsråden

Det er en klar forventning til forvaltningen at den lojalt skal forberede, iverksette og informere om den sittende regjerings politikk, uansett hvilke faglige eller andre innvendinger de ansatte måtte ha mot denne politikken. Meldingen viser til Modalsliutvalgets beskrivelse av lojalitetsplikten (innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon, 1970, s. 65). Det heter der bl.a.:

"Enhver embets- og tjenestemann har plikt til å foreta de tjenestehandlinger innenfor hans arbeidsområde som vedkommende statsråd på lovlig måte gir han ordre om ... Det råder heller ingen tvil om at vedkommende tjenestemann har plikt til å meddele statsråden - om ikke alltid direkte - alle omstendigheter som han må forstå er av betydning for de avgjørelser statsråden skal treffe på et avgrenset fagområde."

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

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

I løpet av de siste tiårene synes det også å ha skjedd en utvidelse av hvordan lojalitetskravet er fortolket. Det fremgår av to intervjuundersøkelser med tidligere statsråder i 1991 og 1997.

I henhold til meldingen synes det rimelig å anta at det i departementene i dag oppfattes som en normal og nødvendig del av embetsmannsrollen å yte en viss grad av politisk-taktisk rådgivning overfor statsråden. Dette vil bl.a. dreie seg om statsrådets håndtering av forholdet til Stortinget, organisasjonene, mediene og offentligheten generelt.

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

Departementsembetsmenn synes altså etter hvert å ha fått en funksjon som konstruktiv medspiller for statsråden, både når det gjelder statsråden som departementsleder og som medlem av Regjeringen. Denne utviklingen har utvilsomt flere årsaker, men kan bl.a. sees på bakgrunn av økende styringsproblemer, statsrådets pressede arbeidssituasjon, embetsverkets kontinuitet og ekspertise på det aktuelle området, forholdet til mediene etc. Samtidig kan en forsterket ansvarliggjøring av embetsverket, bl.a. uttrykt i de nye lederlønnskontraktene, motivere embetsmennene til å delta mer aktivt i et slikt samspill for å bidra sterkere til departementets (og dermed statsrådets) resultater.

Krav om nøytralitet. Embetsmannen mellom administrasjon og politikk

Det forhold at statsråden har to roller peker i retning av en konflikt: Forvaltningen skal være lojal overfor statsråden som departementssjef, men skal samtidig - i forhold til statsråden som partipolitiker - være partipolitisk nøytral og bundet av lov i sine vurderinger og avgjørelser. Denne nøytraliteten er en garanti for den politiske opposisjonen:

Hvis embetsverket i et departement oppfattes å ha identifisert seg med et bestemt partipolitisk program, kan dette medføre svekket tillit til embetsverkets integritet ved neste regjeringsskifte.

Tilsvarende kan det oppfattes som problematisk hvis det foregår hyppige rollebytter fram og tilbake mellom det politiske og det administrative nivået i et departement.

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

En klar grense kan derimot trekkes i forhold til statsrådets behov for bistand til å gjennomføre utadrettet agitasjon og valgkamp, utarbeidelse av valgkampmateriale eller å delta i en valgkampanje.

Kravet om nøytralitet understøttes av at embetsverket har et spesielt sterkt stillingsvern som bidrar til å hindre en mulig partipolisering av forvaltningen. Dette gir embetsverket et vern mot å bli presset til å fungere som statsrådets politiske medarbeidere.

Krav om faglig uavhengighet. Embetsmannen mellom fag og politikk

En annen type forventninger som kan komme i strid med lojalitetskravet, er at forvaltningen skal være faglig uavhengig. Forvaltningens rådgivning må være basert på sanne, fyllestgjørende og verifiserbare opplysninger og best mulig faglige vurderinger.

En embets- eller tjenestemann som gir sine faglige råd i en sak, skal i utgangspunktet ikke la seg påvirke av det vedkommende tror å vite om statsrådets egne politiske vurderinger. Rådet bør gis ut fra faglige vur-

deringer alene, uansett hvor lite politisk gangbare eller ønskelige disse vurderingene måtte være. Å unnlate å gjøre dette kan til og med hevdes å være illojalt.

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

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

Et viktig spørsmål i denne forbindelse er hvorvidt embetsverket skal ha adgang til å gjøre sin faglige uenighet kjent utad. Prinsippet om allmenn ytringsfrihet gir et mulig grunnlag for den enkelte ansatte til å offentliggjøre kritiske faglige vurderinger. Innenfor vedkommendes eget arbeidsområde vil det imidlertid være vanskelig å holde et skille mellom ytringer framsatt som embetsmann og ytringer framsatt som privatperson. God forvaltningsskikk tilsier at lojalitetskravet bør ha forrang her, altså slik at uenighet holdes internt, særlig dersom vedkommende har en posisjon nær statsråden. Meldingen viser også på dette punkt til Modalsliutvalget (innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon, 1970, s. 65).

Oppsummerende vurdering

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

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

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

være gjeldende norm. På den andre siden kan forskyvningen oppfattes som en tilpasning av embetsverkets rolleforståelse i forhold til større samfunnsmessige endringer som nødvendigvis må påvirke dette balansepunktet.

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

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

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

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

1.3 Regler i andre land

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

Storbritannia, USA og New Zealand har bestemmelser som gjelder overgangen mellom politikk og embetsverk. Når det gjelder overgang til tjeneste utenfor staten har både Storbritannia og USA en omfattende regulering. New Zealand har en egen Public Service Code of Conduct som behandler overgangen til tjeneste utenfor staten, såkalt "post-employment restrictions".

I Sverige er det ingen regler som hindrer at departementsansatte tar politiske lederstillinger for siden å vende tilbake til sin opprinnelige stilling. I Danmark er situasjonen tilnærmet den samme. Når det gjelder overgang til tjeneste utenfor staten er det i Sverige ingen begrensninger for overgang fra embetsverk til andre samfunnsaktører og -interesser. I Danmark er det mulig å inngå konkurranseklausuler, som kan være begrensende for overganger til andre samfunnsaktører og -interesser.

1.4 Drøfting av retningslinjer for overgang fra politisk stilling til departementsstilling

1.4.1 Bakgrunn og problemstilling

Det er en grunnleggende forutsetning for det norske parlamentariske demokratiet at embetsverket fungerer partipolitisk uavhengig og nøytralt. Kravet om nøytralitet kommer bl.a. til uttrykk i Grunnloven §62, som

innebærer at departementsansatte ikke er valgbare til Stortinget. De må altså fratre sine stillinger før de kan stille til valg, og risikerer dermed å stå uten arbeid om de ikke skulle bli valgt inn.

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

Med en slik ordning står departementsansatte fritt til å vende tilbake til sine stillinger ved avgang fra politisk ledelse i et departement. Et flertall i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, bestående av Senterpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet, kommenterte dette slik i Innst. S. nr. 261 (1996-1997):

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

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

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

Regjeringen tar i meldingen også opp adgangen til å utnevne embets- og tjenestemenn til politisk ledelse, men hovedvekt er lagt på å drøfte vilkår for pålegg om karantene ved tilbakevending til en departementsstilling.

Tilbakevending til stillinger utenfor departementene blir ikke vurdert i meldingen.

Det understrekes i meldingen at omfanget av personellovergang mellom politisk og administrativt nivå ikke er stort. Ved hvert regjeringsskifte blir ca. 70 politiske stillinger besatt. Sjelden kommer mer enn en håndfull av disse fra departementsstillinger.

1.4.2 Hva ønskes oppnådd med en karantene?

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

ningens integritet, f.eks. tillit til at sentralforvaltningen ikke lar seg bruke til partipolitiske formål.

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

Innå i departementssystemet er det også flere hensyn som trekker i retning av å innføre karantenetid. For det første kan den enkelte selv ha fordel av en viss "akklimatisering". For det andre bør det unngås at tilbakevendte embetsmenn får ansvar for saker som de tidligere har behandlet og besluttet på politisk nivå. For det tredje vil det av hensyn til den nye statsråden være en fordel å bruke en viss tid på rollebyttet. For det fjerde kan hensynet til de andre ansatte også tilsi at det bør være en karantene.

Innføring av karantenetid bør imidlertid utformes på en slik måte at det ikke oppfattes som en vesentlig ulempe for den som blir bedt om å ta en politisk stilling. Karantenereglene bør ikke ha som konsekvens at departementsansatte i praksis utestenges fra denne type verv.

Etter gjeldende regler for etterlønn får statsråder som har vært i tjeneste i 12 måneder, automatisk en måned etterlønn. De som har tjeneste i mindre enn 12 måneder, kan få etterlønn etter søknad.

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

Regjeringens syn er at ved tilbakevending fra politisk stilling til visse typer departementsstillinger bør vedkommende underlegges en karantene på tre til seks måneder, inkludert etterlønnperioden.

1.4.3 Kriterier for bruk av karantene

Er tilbakevendingen innenfor samme eller forskjellig departement? Praksis i dag er at tilbakevending i hovedsak skjer til et annet departement. Bør karantenetiden variere avhengig av om tilbakevending skjer til samme departement eller til et annet departement. Det som sterkest taler for en lengre karantene ved tilbakevending til samme departement, er at dette vil arte seg som kun et "bytte av plass ved bordet" i departementsledelsen.

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

annet departement bør tre måneders karantenetid være tilstrekkelig.

En annen problemstilling er om en skal differensiere karantenetiden ut fra hvilken politisk stilling vedkommende har hatt.

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

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

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

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

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

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

I stortingsvedtaket av 1997 ble det bare stilt spørsmål ved tilbakevendingen til embetsverket, ikke ved overgang fra embetsverk til politisk ledelse.

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

1.4.4 Hvordan skal innføring av karantenetid hjemles og forvaltes?

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

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

1.5.1 Problemstilling

Stortinget har i sitt vedtak av 19. juni 1997 også bedt Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser i forholdet mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser.

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

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

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

Bakgrunnen for å fokusere på personelloverganger er at dette er et område der det i liten grad er fastsatt generelle regler (i motsetning til en rekke andre land), og der det fra tid til annen oppstår problematiske situasjoner.

Regjeringen vil i utgangspunktet understreke at det ikke bør bygges barrierer mot personellovergang mellom offentlig og privat sektor. Slik utveksling vil ha mange positive sider, bl.a. i form av økt kompetanse, bredere erfaringsbakgrunn og bedre samfunnsforståelse.

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

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

Strategisk viktig informasjon for staten bør ikke bli kjent utad

Staten står på mange områder i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til eksterne interessenter, der

det er viktig for staten å holde "kortene tett til brystet". Dette kan gjelde forholdet til arbeidstaker-, profesjons- og interesseorganisasjoner i forbindelse med lønnsforhandlinger og andre typer forhandlingsoppgjør, og det kan gjelde forholdet til private foretak som posisjonerer seg i forbindelse med anbudsrunder, konsesjonstildeling m.v. Embets- og tjenestemenn som sitter sentralt på slike områder vil ha en inngående kjennskap til statens strategier, forhandlingsposisjoner og beskyttede opplysninger for øvrig.

Taushetsbelagte opplysninger skal ikke bli kjent utad

Statlige forvaltningsorganer vil gjennom sitt arbeid kunne få innsyn i opplysninger, som er beskyttet av taushetsplikt, for bl. a. tekniske innretninger, produktionsmetoder, forretningshemmeligheter. Taushetsplikten er fortsatt gjeldende for en embets- eller tjenestemann som går over til stilling hos en av konkurrentene i den aktuelle bransjen/sektoren.

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

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

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

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

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

Selv om det faktisk ikke er tatt utenforliggende hensyn, kan det også være aktuelt å unngå at det i det hele tatt oppstår mistanke om slike forhold.

1.5.2 Gjennomgang av eksisterende regelverk

I meldingen gjennomgås det eksisterende regelverket og rettspraksis på de ulike felter som er aktuelle.

Taushetsplikt

Det finnes mange regler som regulerer taushetsplikt. De viktigste av disse finnes i forvaltningsloven, men også et stort antall lover med mer begrenset rekkevidde har regler om taushetsplikt, som markedsføringsloven og straffeloven.

Lojalitetsplikt

Prinsippet er ulovfestet, men har sitt utspring i arbeidsgivers styringsrett, og kommer til uttrykk gjennom overordnede instruksjonsmyndighet. Det er imidlertid vanskelig å spesifisere innholdet av denneplikten. Dette vil variere, avhengig av hva slags stilling det er tale om. Også etter at arbeidsforholdet er opphørt, gjelder visse skranker for hvilke opplysninger m.v. den tidligere arbeidstaker kan gjøre bruk av.

Myndighetsmisbruk

Forvaltningens skjønnsutøvelse begrenses av flere sett av rettsnormer. Blant annet har det gjennom rettspraksis utviklet seg en lære om myndighetsmisbruk. Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet at det tas utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er vilkårlig eller sterkt urimelig, eller at det har funnet sted usaklig forskjellsbehandling.

Habilitet

Forvaltningsloven inneholder også bestemmelser om inhabilitet/ugildhet.

Bestemmelser om oppsigelsestid/omplaseringsadgang i oppsigelsestiden

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

Embetsmenn kan ikke si opp sin stilling, men må søke avskjed i nåde.

Etter tjenestemannsloven §p12 og ut fra arbeidsgivers generelle styringsrett kan en embetsmann i departementene samt alle tjenestemenn omplaseres dersom det finnes saklig grunnlag for å gjøre dette.

Bestemmelser om karenstid

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

Utvalget fant at det ikke var grunnlag for å innføre regler om karenstid generelt. Det finnes følgelig i dag ikke regler om karenstid forbeholdt statstjenesten.

I avtaleloven § 38 er det grenser for hvor omfattende konkurranseforbudsklausuler kan være. Avtaleloven §p36 åpner for at en avtale kan settes til side, helt eller

delvis, for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende.

Konkurranseforbud kan pålegges den ansatte ved avtale. Ved nyansettelser kan karenstidsbestemmelser gjennomføres som en del av ansettelsesvilkårene. En slik ordning hindres ikke av bestemmelsene i tjenestemannsloven.

1.5.3 Vurdering av mulige virkemidler

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

Omplassering i oppsigelsestiden

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

For embetsmenn foreligger det ingen oppsigelsesfrist, slik at staten som arbeidsgiver står friere når det gjelder å fastsette frist for fratreden for en embetsmann enn for en tjenestemann.

Omplassering i oppsigelsestiden vil kunne bidra til å redusere verdien av den strategisk viktige informasjonen som vedkommende arbeidstaker har fått i sitt arbeid. Slik informasjon vil i mange tilfeller raskt miste sin aktualitet.

En annen fordel ved omplassering er at det ikke trengs noen ny hjemmel, fordi arbeidsgivers styringsrett allerede er etablert ved selve arbeidsavtalen.

Taushetsplikt

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

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

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

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

Kontaktforbud

Et kontaktforbud innebærer at tidligere arbeidstaker ikke skal ha profesjonell kontakt med sin tidligere arbeidsplass i en viss tid etter fratreden.

Hovedformålet med et kontaktforbud vil være å unngå at kontaktnettverket gir en tilgang til myndighetene som andre ikke har, og som derfor i realitet representerer en konkurransefordel.

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

Saksforbud

Med saksforbud menes at en tidligere statlig arbeidstaker ikke skal involvere seg på vegne av andre i saker eller saksfelter når tidligere statlig arbeidsgiver er delaktig i saken eller saksfeltet. Et slikt forbud bør bare gjøres gjeldende for saker og saksfelter den tidligere ansatte var personlig og vesentlig involvert i.

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

Å pålegge en person et saksforbud, riktignok for et avgrenset tidsrom, kan karakteriseres som en relativt sterk inngripen i den enkeltes videre karriere. Dette virkemiddelet bør bare brukes når det medfører en vesentlig ulempe for staten at den tidligere statsansatte benytter sin innsikt om saksområdet oppnådd i stillingen, eller det gir ny arbeidsgiver en konkurransefordel i forhold til andre.

Karenstid

Karenstid innebærer at arbeidsgiveren nedlegger et tidsbestemt forbud mot at arbeidstakeren tar ansettelse hos ny arbeidsgiver eller driver virksomhet innenfor nærmere angitte arbeidsområder.

Arbeidsgiverens formål med å pålegge den tidligere ansatte slike begrensninger, er å beskytte statlige interesser mot at strategisk verdifulle informasjonen tilflyter en privat aktør og at dette blir brukt mot staten. Dette virkemiddelet kan også tenkes brukt for ikke å gi en privat aktør en særfordel fremfor andre i en konkurransesituasjon med staten som beslutter.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har utarbeidet standardregler vedrørende konkurranseforbud. I standardreglene er det avtalt at godtgjørelsen normalt ikke bør settes lavere enn til halvdel av arbeidstakerens avlønning ved fratreden.

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

1.5.4 Forankring av ordningen

Alternativer

En første løsning er å lovfeste vilkårene og at loven forvaltes av en sentral myndighet. Brudd på lovreglene

vil måtte bli anmeldt til påtalemyndigheten og eventuelt straffeforfulgt.

En annen løsning er med utgangspunkt i arbeidsgivers styringsrett å utforme et internt regelverk som er felles for hele statstjenesten og som forvaltes sentralt. Interne regelverk kan imidlertid formelt ikke gjøres gjeldende overfor dem som har sluttet i statstjenesten, slik at et springende punkt med en slik løsning vil være hvordan regelbrudd skal kunne sanksjoneres.

En tredje løsning, som er valgt i New Zealand, er å ta inn i den enkeltes arbeidsavtale at det ved overgang til visse typer stillinger utenfor statstjenesten kan være aktuelt å pålegge vedkommende enkelte restriksjoner. Hvilke restriksjoner som kan være aktuelle må være fastlagt sentralt i form av retningslinjer til den enkelte statlige arbeidsgiver

Kriterier for norsk løsning

Systemet bør være robust og lite ressurskrevende

Alle de tre nevnte mulige løsningene vil måtte medføre en viss ressursinnsats sentralt. Det er imidlertid grunn til å anta at begge de to første løsningene vil kunne bli langt mer ressurskrevende enn den tredje.

Ved et lovbaserte system vil håndhevingen forutsette en behandling av politi- og påtalemyndighet.

I en avtalebasert ordning vil de lokale statlige arbeidsgivere stå for saksbehandlingen, mens den sentrale arbeidsgivermyndighet kan nøye seg med å forvalte de overordnede retningslinjene, som ikke trenger å ha det samme detaljeringsnivå som i de to andre ordningene.

Systemet bør være tilpasset det faktiske behov for regelverk

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

Systemet bør være fleksibelt

Det vil være viktig å ha et system som kan tilpasses det lokale behov for regler på dette området.

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

Valg av forankring

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

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

For det andre vil den valgte ordningen bety at det vil kunne ta tid før den er virksom i fullt omfang. Staten som arbeidsgiver kan ikke ensidig endre vilkårene i inngåtte arbeidsavtaler, og hvis restriksjoner må forankres i den enkelte arbeidsavtale, er en henvist til å endre arbeidsvilkårene ved ledighet i de relevante stillingene, eventuelt når kontraktene skal revideres (for dem som går på lederlønnskontrakter). Svært mange av topplederne i staten, herunder alle departementsråder og ekspedisjonssjefer, har et ansettelsesforhold basert på slike kontrakter. Regjeringen ser imidlertid ikke dette som noen avgjørende innvending, både fordi det etter alt å dømme vil være få stillinger det er aktuelt å innføre restriksjoner for, og fordi behovet for endringer på dette området ikke kan oppfattes som akutt.

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

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

1.5.5 Valg av løsning

Drøfting av virkemidler

Det mest moderate virkemiddelet vil være å omplassere den som har sagt opp sin stilling, inntil vedkommende fratre. Ved vurdering av hvilket virkemiddel som skal velges, bør dette vurderes i første rekke. Innenfor samfunnssektorer med en høy endringstakt kan det tenkes at omplassering i oppsigelsestiden, dvs. inntil tre måneder, er tilstrekkelig.

Det vil være mulig i kraft av arbeidsgivers styringsrett å pålegge en relativt omfattende taushetsplikt når en person skal fratre en statlig stilling. En kan pålegge en taushetsplikt om virksomhetsinterne opplysninger knyttet til en sak eller et saksfelt. En taushetsplikt vil her rettes mot at taushetsbelagt informasjon ikke gjenngis, men det sikrer ikke mot at kunnskapen kan nyttes til å lage motstrategier og at opparbeidet kunnskap brukes strategisk mot staten ved utarbeidelse av forhandlingsopplegg hvor staten er motpart. Således kan dette virkemiddelet ikke sies å være tilstrekkelig til å sikre statens interesser av å beskytte strategisk viktig informasjon.

Et kontaktforbud vil hindre at tidligere ansatte driver påvirkning av beslutninger og oppdaterer sin strategiske kunnskap gjennom kontakt med tidligere kolleger. Et bedre alternativ vil være å bevisstgjøre egne ansatte om hvordan en skal forholde seg når tidligere ansatte tar kontakt for å hente ut sensitiv og strategisk informasjon eller forsøker å påvirke beslutninger på noe vis.

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

Også karenstid kan karakteriseres som et sterkt inngrep i den enkeltes videre karriere. Det som taler for karenstid vil være mulige svakheter ved saksforbudet som virkemiddel. Regjeringen mener at man bør være tilbakeholden med å benytte et slikt virkemiddel, men vil likevel ikke stille seg helt avvisende for tilfeller hvor man mener at det ikke er mulig å nå frem med andre tiltak.

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

avgrense dette til en periode på tre til seks måneder etter oppsigelsesperioden.

Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker må inngå avtale om at saksforbud og/eller karenstid kan benyttes dersom arbeidsgiver, etter en saklig vurdering, finner grunn til dette. Dette vil således normalt bli en del av forhandlingene ved ansettelse.

Oppsummert blir Regjeringens syn:

Unngå misbruk av kontaktnett

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

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

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

Unngå "bytte av tjenester" og mistanke om slikt bytte

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

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

Det kan reises spørsmål om det også bør innføres en særskilt plikt for embets- og tjenestemenn til å opplyse arbeidsgiver om eventuelle jobbtillbud fra en privat arbeidsgiver, hvis vedkommende ansatt samtidig er

deltaker i en avgjørelsesprosess som gjelder den private arbeidsgiveren. Regjeringen ser det imidlertid ikke som ønskelig å gå inn på et slikt tiltak og viser i stedet til de ansattes lojalitetsplikt, til habilitetsreglene og til den etiske refleksjon som man bør kunne forvente av de ansatte i slike sammenhenger.

Hjemmelsgrunnlag

De individuelle arbeidsavtaler bør være hjemmelsgrunnlaget for videre tiltak på dette området. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil komme tilbake til hvor de overordnede prinsippene for ordningen skal nedfelles, og hvilke sanksjonsmekanismer som skal være knyttet til eventuelle brudd på inngåtte arbeidsavtaler, herunder om bruk av konvensjonalbøter vil være et aktuelt virkemiddel.

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

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

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

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

Anvendelsesområde

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

Regjeringen har lagt til grunn at den foreslåtte ordningen bør gjelde hele staten, inkludert statens ytre etater.

Det kan reises spørsmål om i hvilken utstrekning de foreslåtte virkemidlene også bør gjøres gjeldende for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. I forhold til ordlyden av stortingsvedtaket av 1997 faller

dette utenfor. Etter som det i hovedsak vil være de samme hensyn som gjør seg gjeldende i forbindelse med politikeres overgang til næringsliv og interesseorganisasjoner, kan gode grunner tale for at de foreslåtte virkemidlene også bør omfatte politisk ledelse.

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

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

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

Forvaltning av løsning

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

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

1.6 Ekstraerverv/bistilling/bierverv

Som utgangspunkt skal en arbeidstaker kunne benytte sin fritid etter eget ønske. Dette synspunkt har lang tradisjon i norsk rett.

Det finnes i dag ingen generell lov- eller forskriftsbestemmelse rettet mot arbeidstakers bierverv. Staten har på tariffmessig grunnlag inngått avtale som er inntatt i hovedtariffavtalen.

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

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

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jon Olav Alstad, Frank Willy Larsen, Liv Marit Moland, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Shahbaz Tariq, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad og Ola T. Lånke, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Sandberg, fra Høyre, Trond Helleland og Inger Stolt-Nielsen, fra Senterpartiet, Anne Enger Lahnstein, og fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, viser til at et flertall i Stortinget i Innst. S. nr. 261 (1996-1997) uttalte følgende:

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

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

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

Komiteen har videre merket seg at Regjeringen i denne meldingen også drøfter vilkår for pålegg om karantene ved tilbakevending til en departementsstilling.

Komiteen er opptatt av at det blir utformet regler på dette området som sikrer en ryddighet ved regjeringsskifter. Komiteen mener det er viktig at hensynet til den grunnleggende forutsetning for det norske

parlamentariske demokratiet om at embetsverket fungerer partipolitisk uavhengig og nøytralt, blir ivaretatt.

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen nå har vurdert disse spørsmålene, og at man legger saken fram for Stortinget.

Det er flere problemstillinger som drøftes for å unngå at befolkningens tillit til sentralforvaltningens integritet svekkes ved raske rollebytter mellom politikk og embetsverk. Komiteen viser til stortingsmeldingens drøfting av disse problemstillingene, og slutter seg til Regjeringens omtale av dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er riktig at medlemmer av Regjeringen eller departementenes politiske ledelse underlegges en karantene på tre til seks måneder ved tilbakevending til visse typer departementsstillinger. Flertallet deler Regjeringens oppfatning av at ved tilbakevending til samme departement bør det være seks måneders karantenetid, og at det ved tilbakevending til et annet departement bør det være tre måneders karantenetid.

Komiteen slutter seg til at det ikke er grunnlag for å differensiere karantenetiden som følge av om vedkommende har vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, finner det også riktig å begrense karantenebestemmelsene til dem som vender tilbake til departementsstillinger som står i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, og slutter seg til Regjeringens vurderinger på dette området. Flertallet finner det naturlig å legge samme vurdering til grunn hvor medlemmer av Regjeringens politiske ledelse søker stilling i embetsverket.

Det er etter komiteens mening riktig å nedfelle karantenetiden i den kongelige resolusjon der vedkommende statsråd og statssekretær utnevnes, for politiske rådgiveres vedkommende i tilsetningsbrevet.

Komiteen ber Regjeringen snarest iverksette de foreslåtte tiltakene.

Komiteen viser til at Stortingets vedtak av 19. juni 1997 ba Regjeringen om å utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser i forholdet mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser. Komiteen har merket seg at Regjeringen i den foreliggende meldingen har avgrenset temaet til å omfatte personelloverganger, og slutter seg til dette.

Komiteen mener at utveksling av personell mellom offentlig og privat sektor har mange positive sider, og ser det som viktig at det ikke bygges unødvendige barrierer mot personellovergang mellom offentlig og privat sektor.

Personelloverganger mellom offentlig og privat sektor kan imidlertid i enkelte tilfeller også være proble-

matisk, f.eks. ved at private interesser får tilgang til sensitiv eller strategisk viktig offentlig informasjon. Dette kan skje ved at en embets- eller tjenestemann går over til virksomheter som har interesser knyttet til vedkommendes tidligere statlige arbeidsgiver.

Komiteen har merket seg at det i Norge, i motsetning til en rekke andre land, i liten grad er fastsatt generelle regler i forhold til slike personelloverganger.

Komiteen slutter seg til Regjeringens gjennomgang av ulike hensyn som det vil være viktig for staten å ivareta i slike sammenhenger:

- Strategisk viktig informasjon for staten bør ikke bli kjent utad.
- Taushetsbelagte opplysninger skal ikke bli kjent utad.
- Kontaktnett bør ikke misbrukes til å få sensitiv og strategisk informasjon og til å påvirke avgjørelser.
- "Bytte av tjenester", eller mistanke om dette bør unngås.

Komiteen mener det må innskjerpes at taushetsplikten fortsatt er gjeldende for embets- eller tjenestemenn som har kunnskaper som kan gi den nye arbeidsgiveren en konkurransefordel i forhold til andre aktører. Dette kan f.eks. gjelde sensitiv kunnskap om konkurrenter som er ervervet gjennom arbeid i forvaltningen. Komiteen ser at taushetsplikten også har begrensninger. Selv om taushetsplikten formelt overholdes, kan taushetsbelagt kunnskap gjennom faktiske handlinger gi den nye arbeidsgiveren eller klientinteressen en fordel.

Komiteen slutter seg til at tidligere embets- og tjenestemenn ikke bør misbruke kontaktnett på den gamle arbeidsplassen til å skaffe ny arbeidsgiver, klientinteresse eller interesseorganisasjon tilgang til strategisk viktig informasjon.

Komiteen har merket seg Regjeringens gjennomgang av det gjeldende regelverk når det gjelder taushetsplikt, lojalitetsplikt, myndighetsmisbruk, habilitet og adgang til omplassering i oppsigelsestiden.

Komiteen er enig i at det utover gjeldende regelverk er nødvendig med ytterligere tiltak for å hindre at det oppstår situasjoner hvor personelloverganger kan gi private aktører tilgang til sensitiv og strategisk offentlig informasjon, og hvor den allmenne tilliten til at statsforvaltningen opptrer objektivt og uhildet svekkes.

Komiteen ser på omplassering i oppsigelsestiden ved at arbeidsgiver bruker sin styringsrett til å gi vedkommende embets- eller tjenestemann helt eller delvis nye arbeidsoppgaver, eller eventuelt flytter vedkommende fysisk, i oppsigelsestiden, som et nyttig verktøy for å hindre at arbeidstakere i oppsigelsesperioden får arbeide med saker som gir kjennskap til informasjon som det vil være uheldig at ny arbeidsgiver får tilgang til. Komiteen har merket seg at et slikt virkemiddel ikke krever ny hjemmel, fordi arbeidsgivers styringsrett er etablert gjennom selve arbeidsavtalen.

Komiteen har merket seg at det ikke foreligger regler som hjemler mulighet for kontaktforbud, og slutter seg til Regjeringens vurdering av at slike regler vil kunne være vanskelige å praktisere. Komiteen slutter seg til at det settes i verk tiltak overfor ansatte i forvaltningen for å styrke bevisstheten om hvordan kontakt med tidligere ansatte bør håndteres i slike sammenhenger.

Komiteen er enig i at det å pålegge en person saksforbud er et virkemiddel som innebærer en sterk inngripen i den enkeltes videre karriere, og at et slikt virkemiddel bare bør brukes når det medfører en vesentlig ulempe for staten at den tidligere ansatte benytter sin innsikt om saksområdet, eller det gir en ny arbeidsgiver en konkurransefordel i forhold til andre.

Komiteen forutsetter at Regjeringen eventuelt kommer tilbake med forslag til lovhjemmel for et saksforbud på de nevnte premisser.

Komiteen ser på karenstid som et hensiktsmessig virkemiddel, og ber departementet sørge for at det blir innført en ordning med karenstid på tre til seks måneder før man kan tiltre ny stilling eller drive egen virksomhet innenfor bestemte områder.

Komiteen er enig i at det i løpet av et år sannsynligvis vil være svært få overganger til stillinger utenfor staten som vil være aktuelle for restriksjoner. Komiteen er enig i at det er nødvendig med et system som er fleksibelt og robust, og slutter seg til Regjeringens vurdering om at det synes mest hensiktsmessig og målrettet å innta særskilte klausuler i arbeidsavtalene for de mest aktuelle stillingene.

Komiteen slutter seg til at den nye ordningen skal gjelde overganger fra staten til både kommersiell og interessepolitisk virksomhet.

Komiteen slutter seg til Regjeringens vurdering av at den mest hensiktsmessige løsningen for regulering av opplysningsplikt for bierverv er at partene på individuelt grunnlag inngår avtaler som gir arbeidsgiver adgang til å kreve opplysninger om bierverv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet anser meldingen om å klargjøre forholdet mellom embetsverket og den politiske ledelse i departementet, når det gjelder å skifte "roller" for kortere eller lengre perioder, som meget viktig og relevant. Disse medlemmer mener dette er et tema som omhandler forvaltningens troverdighet. En skikkelig ryddighet i denne type problemstillinger er, etter disse medlemmers oppfatning, helt avgjørende for forvaltningens troverdighet og uavhengighet.

Disse medlemmer viser til at det har vært uheldige tilfeller hvor ansatte i departementet har hatt en for nær tilknytning til regjeringspartiet og tilfeller hvor ansatte har byttet side over til den politiske på kort tid. Disse medlemmer mener slike overganger er meget uheldige og er med på å svekke forvaltningens omdømme.

Disse medlemmer mener det er helt avgjørende med klare spilleregler for at folk skal ha tillit til både

det politiske systemet og til forvaltningen. At det skapes et bilde av at det sitter mange gamle "partipamper" i viktige stillinger i departementene kan bidra til spekulasjoner om at vi har et "politisk" embetsverk. Å innføre et klart skille vil være meget positivt for embetsverket, fordi det da ikke kan fremmes anklager for å ha en politisk tilknytning. Dette vil sikre embetsverkets uavhengighet. Disse medlemmer mener det bør innføres strengere regler for overgang fra embetsverket til politiske stillinger i departementene og omvendt. Disse medlemmer vil påpeke at det i dag er et forbud mot at ansatte i departementene kan stille til stortingsvalg. Likevel er det fullt lovlig for disse å bli statsråd, statssekretær eller politiske rådgivere. Etter disse medlemmers oppfatning er det vel så kritisk at høyere embetsmenn i departementene går over til politiske stillinger enn det er om disse blir stortingsrepresentanter. Disse medlemmer mener det er viktig å sikre forvaltningens uavhengighet. Disse medlemmer er av den oppfatning at det må utformes et regelverk som klart stiller opp vilkår for de som ønsker å skifte side fra embetsverk til politikk og omvendt. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at ansatte i departementene ikke kan utnevnes til statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver og at dersom ansatte i departementene likevel ønsker å gjøre en politisk karriere må de si opp sin stilling i departementet og ha vært igjennom en karantenep periode. Etter disse medlemmers oppfatning er dette helt nødvendig for at embetsverket skal unngå rykter eller mistanker om at enkelte ansatte har klare politiske preferanser. Disse medlemmer fremmer på bakgrunn av dette følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å utforme et regelverk som innebærer at ansatte i departementene ikke kan utnevnes til statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver. Dersom de ønsker enn slik overgang må de ha sagt opp sin stilling og å ha hatt en karantenetid på 6 måneder, 12 måneder innenfor samme departement. Tilsvarende skal gjelde for overgang fra politisk stilling til departementet."

Disse medlemmer er også av den oppfatning at det er uheldig at ledere i underliggende etater, for eksempel direktorater, går over til politisk stilling i det departement som de har arbeidet under. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å utforme regelverket slik at toppledere i underliggende etater gis en karantenetid på seks måneder for overgang til politiske stillinger innenfor overordnet departement."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen om å utforme et regelverk som innebærer at ansatte i departementene ikke kan utnevnes til statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver. Dersom de ønsker enn slik overgang må de ha sagt opp sin stilling og å ha hatt en karantenetid på 6 måneder, 12 måneder innenfor samme departement. Tilsvarende skal gjelde for overgang fra politisk stilling til departementet.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen om å utforme regelverket slik at toppledere i underliggende etater gis en karantenetid på seks måneder for overgang til politiske stillinger innenfor overordnet departement.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 11 (2000-2001) - om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 15. mars 2001

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Trond Helleland
ordfører

Oddbjørg Ausdal Starrfelt
sekretær