Vedtatt 29. oktober 2020

GrecoEval5Rep(2019)4

# FEMTE EVALUERINGSRUNDE

Forebygging av korrupsjon og fremming av integritet i statlig forvaltning (politisk ledelse) og rettshåndhevelsesorganer

# EVALUERINGSRAPPORT

# NORGE

Vedtatt av GRECO på dets 86. plenumsmøte (Strasbourg, 26.–30. oktober 2020)

GRECO

Group of States against Corruption

COUNCIL OF EUROPE

**INNHOLD**


**I. SAMMENDRAG ..... 4**

**II. INNLEDNING OG METODER ..... 5**

**III. KONTEKST ..... 6**

**IV. KORRUPSJONSFOREBYGGING I STATLIG FORVALTNING (POLITISK LEDELSE) ..... 8**

STYREFORM OG FUNKSJONER I DEN POLITISKE LEDELSEN ..... 8

*Styreform ..... 8*

*Status og godtgjørelse til medlemmer av den politiske ledelsen ..... 11*

*Politikk for korrupsjonsbekjempelse og integritet, regulatorisk og institusjonelt rammeverk ..... 12*

*Etiske prinsipper og atferdsregler ..... 13*

*Bevissthet ..... 14*

INNSYN I DEN STATLIGE FORVALTNINGENS UTØVENDE VIRKSOMHET ..... 15

*Rett til innsyn ..... 15*

*Innsyn i lovgivningsprosessen ..... 17*

*Tredjeparter og lobbyister ..... 18*

*Kontrollmekanismer ..... 18*

INTERESSEKONFLIKTER ..... 22

FORBUD MOT ELLER BEGRENSNING AV VISSE AKTIVITETER ..... 25

*Uforenligheter og bierverv ..... 25*

*Økonomiske interesser, kjøp og salg av aksjer ..... 26*

*Kontrakter med statlige myndigheter ..... 27*

*Gaver ..... 28*

*Misbruk av offentlige midler ..... 28*

*Misbruk av taushetsbelagt informasjon ..... 29*

*Svingdørsproblematikk ..... 29*

PLIKT TIL Å OPPGI EIENDELER, INNTEKT, GJELD OG INTERESSER ..... 31

*Opplysningsplikt ..... 31*

*Gjennomgåelsesmekanismer ..... 34*

MEKANISMER FOR Å STILLE PERSONER TIL ANSVAR OG HÅNDHEVE REGLER ..... 34

*Straffesaker og immunitet ..... 34*

*Ikke-strafferettslige håndhevingsmekanismer ..... 35*

**V. KORRUPSJONSFOREBYGGING I RETTSHÅNDHEVELSESORGANER ..... 36**

ORGANISERING OG ANSVARSFORHOLD I RETTSHÅNDHEVELSES-/POLITIMYNDIGHETER ..... 36

*Oversikt over ulike rettshåndhevelsesmyndigheter ..... 36*

*Rett til innsyn ..... 37*

*Allmennhetens tillit til rettshåndhevelsesmyndighetene ..... 38*

*Fagorganisasjoner og andre faglige sammenslutninger ..... 38*

POLITIKK FOR KORRUPSJONSBEKJEMPELSE OG INTEGRITET ..... 38

*Politikk, planer og institusjonaliserte gjennomføringsmekanismer ..... 39*

*Risikostyringstiltak for korrupsjonsutsatte områder ..... 39*

*Håndtering av undercoveroperasjoner og kontakt med informanter og vitner ..... 40*

*Etiske retningslinjer ..... 41*

*Råd, opplæring og bevissthet ..... 41*

REKRUTTERING, KARRIERE OG TJENESTEVILKÅR ..... 43

*Rekrutteringskrav og ansettelsesprosedyre ..... 43*

*Evaluering av prestasjoner og forfremmelse til høyere grad, forflytting og opphør av tjenesteforhold ..... 44*

*Lønn og ytelser ..... 45*

INTERESSEKONFLIKTER ..... 45

FORBUD MOT ELLER BEGRENSNING AV VISSE AKTIVITETER ..... 46

*Uforenligheter, bierverv og økonomiske interesser ..... 46*

*Gaver ..... 47*

*Misbruk av offentlige midler ..... 48*

*Misbruk av taushetsbelagt informasjon ..... 48*

*Restriksjoner etter ansettelsesforholdets opphør ..... 48*

PLIKT TIL Å OPPGI EIENDELER, INNTEKT, GJELD OG INTERESSER ..... 49
*Opplysningsplikt* ..... *49*
TILSYNSMEKANISMER ..... 49
*Internrevisjon* ..... *49*
*Internkontroll* ..... *50*
*Tilsyn og kontroll fra andre statlige organers side* ..... *51*
SYSTEM FOR KLAGER FRA PUBLIKUM ..... 52
RAPPORTERINGSPLIKT OG VARSLERBESKYTTELSE ..... 52
HÅNDHEVELSE OG SANKSJONER ..... 54
*Straffeforfølgelse* ..... *54*
*Spesialenheten for politisaker* ..... *54*
*Disiplinærprosedyre* ..... *56*
**VI. ANBEFALINGER OG OPPFØLGING ..... 57**
**59**

## I. SAMMENDRAG

1. Denne rapporten evaluerer effektiviteten til Norges eksisterende rammeverk for forebygging av korrupsjon blant medlemmer av den politiske ledelsen og medlemmer av politiet. Med medlemmer av den politiske ledelsen menes statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Rapporten tar sikte på å støtte landets langvarige innsats for åpenhet, integritet og ansvarlighet i det offentlige liv.

2. Norge scorer tradisjonelt høyt i internasjonale spørreundersøkelser om hvordan ulike land oppfattes mht. korrupsjon. Landet har videre en enestående merittliste når det gjelder å gjennomføre GRECOs anbefalinger; alle anbefalingene fra alle tidligere evalueringsrunder er gjennomført. Norske statsborgere er svært fornøyd med landets tjenester og institusjoner. Norge er blant de landene i verden der befolkningen har høyest tillit til den offentlige forvaltning. Administrativ korrupsjon og småbestikkelser er nesten ikke-eksisterende. Det er imidlertid andre korrupsjonsrelaterte utfordringer enn bestikkelser og lignende som er relevante i norsk sammenheng, som tette nettverk og interessekonflikter.

3. Norge baserer seg i betydelig grad på høye forventninger og tillit til sine embetsmenn. Landet fastsetter standarder for interessekonflikter og rapportering om økonomiske forhold og andre integritetsrelaterte standarder, men brudd på disse har begrensede formelle konsekvenser ut over politiske følger og offentlig diskreditering – eller, i verste fall, strafferettslige reaksjoner. Det er også nødvendig med mer innsats for å sikre formalisert opplæring og rådgivningskanaler i etiske saker. For å være helt effektivt må et system som primært baserer seg på tillit, kombinere denne forventningen med full åpenhet. I denne forbindelse kan man spørre om informasjonen i Norge er så åpent tilgjengelig som den bør være, og spesifikk informasjon som ville gjort det lettere for publikum å gjøre seg egne vurderinger om interessekonflikter, er ikke offentlig. På den annen side har det ennå ikke vært noe (kjent) eksempel på at Norge har fastsatt prinsipper og ikke kunnet stole på at de blir fulgt av tjeneste- og embetsmenn. Men som i andre land har frontene blitt steilere, og dette kan avsløre former for systemsvikt som tidligere har gått upåaktet hen, eller skape insentiver til å tøye grensene når det gjelder atferd.

4. Politiet gjennomgår en reform der målet er å strømlinjeforme virksomheten. Det er de siste årene truffet tiltak for å styrke interne kontroll- og revisjonssystemer, og dette er en positiv utvikling. Mer kan gjøres for å sikre en bedre samordnet og proaktiv integritetspolitikk. Dette krever mer raffinerte verktøy til risikovurdering og innsamling av informasjon, samt bedre overvåking og krysskontroll av integritetsrelaterte registre (for eksempel selskapsinteresser, data om ordenstraff, bakgrunnssjekk og løpende sikkerhetsvurderinger, interne avviksrapporter osv.). Videre må de etiske retningslinjene for politiet ledsages av ytterligere tiltak for å bli meningsfylte. Det er tatt positive skritt de siste årene for å forbedre varslervernet i Norge, blant annet i forbindelse med de siste lovendringene i 2020. Politiet har gjort en god innsats for å utarbeide retningslinjer og operasjonelle ordninger for varsling; dette er et arbeid som pågår. Ytterligere tiltak kan iverksettes for å intensivere aktiviteter knyttet til opplæring i og bevisstgjøring om varsling på alle nivåer i politiets hierarkier og kommandokjeder.

## II. INNLEDNING OG METODER

5. Norge sluttet seg til GRECO i 2001. Siden tiltredelsen har Norge vært evaluert som et ledd i GRECOs første (i juli 2002), andre (i september 2004), tredje (i februar 2009) og fjerde (i juni 2014) evalueringsrunde. Evalueringsrapportene fra dette arbeidet, samt de påfølgende oppfølgingsrapportene, er tilgjengelige på GRECOs nettsted (www.coe.int/greco). Denne femte evalueringsrunden ble lansert 1. januar 2017.[1]

6. Formålet med denne rapporten er å evaluere effektiviteten av tiltakene som er vedtatt av myndighetene i Norge for å forebygge korrupsjon og fremme integritet i statlig forvaltning (politisk ledelse) og rettshåndhevelsesorganer. Rapporten inneholder en kritisk analyse av situasjonen og reflekterer over arbeidet som er gjort av de berørte aktørene, og over resultatene som er oppnådd. Den identifiserer mulige mangler og gir anbefalinger om forbedring. I tråd med GRECOs praksis rettes anbefalingene, via lederen av landets delegasjon til GRECO, til myndighetene i Norge, som fastslår hvilke nasjonale institusjoner/organer som skal ha ansvaret for å iverksette nødvendige tiltak. Innen 18 måneder etter vedtakelsen av denne rapporten skal Norge rapportere tilbake om tiltak som er truffet som svar på GRECOs anbefalinger.

7. For å utarbeide denne rapporten gjennomførte et evalueringsteam fra GRECO (heretter kalt «GET») et landbesøk i Norge fra 25. til 29. november 2019, og man brukte svarene fra Norge på evalueringsspørreskjemaet, samt annen informasjon man hadde mottatt, herunder fra det sivile samfunn. GET har bestått av Mihaita BARLICI, leder for enheten for antikorrupsjonsstudier og -prognoser ved generaldirektoratet for korrupsjonsbekjempelse, som er underlagt Romanias innenriksdepartement; Vladimir GEORGIEV, kommisjonsmedlem i Nord-Makedonias statlige kommisjon for forebygging av korrupsjon; Jenni JUSLÉN, overinspektør i den finske Polisstyrelsen og Jane LEY, tidligere assisterende direktør i det føderale amerikanske etikkorganet Office of Government Ethics. GET ble støttet av Laura SANZ LEVIA fra GRECOs sekretariat.

8. GET intervjuet representanter for Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Statsministerens kontor, representanter for politisk ledelse i regjeringen og Stortinget, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen, politiet (Politidirektoratet, ØKOKRIM, Kripos, Oslo politidistrikt), Spesialenheten for politisaker og Politihøgskolen.

9. Endelig møtte GET representanter for Transparency International Norge, akademikere, medier og fagorganisasjoner.

[1] Mer informasjon om metodene som er brukt, finnes i evalueringsspørreskjemaet, som er tilgjengelig på GRECOs nettsted.

## III. KONTEKST

10. Norge har vært medlem av GRECO siden 2001 og har blitt evaluert i forbindelse med fire evalueringsrunder, der det har vært fokusert på ulike temaer knyttet til forebygging og bekjempelse av korrupsjon[2]. Norge har en enestående merittliste når det gjelder å gjennomføre GRECOs anbefalinger; alle anbefalingene fra alle de fire evalueringsrundene er gjennomført.

11. Norge har konsekvent vært rangert blant de ti øverste landene i Transparency Internationals Corruption Perception Index og kom på 7.-plass i 2020. Norge ble rangert som nummer fem blant 30 avanserte økonomier når det gjelder bekjempelse av korrupsjon, i rapporten Inclusive Growth and Development Report (2017) fra Verdens økonomiske forum. I Verdensbankens undersøkelse om god forvaltning (Worldwide Governance Indicators, WGI) har Norge i gjennomsnitt oppnådd en score på nærmere 100 % på korrupsjonskontroll de siste to tiårene.

12. Norge er et av de mest robuste demokratiene i verden (Freedom House, 2019), og innbyggerne er svært fornøyd med tjenester og institusjoner (OECD Government at a Glance, 2015). Det er en generell oppfatning at det er lite innenlandsk korrupsjon i Norge, og at administrativ korrupsjon og småbestikkelser er nesten ikke-eksisterende (GAN Business Anti-Corruption Portal, Norway Corruption Report). Norges enhet for bekjempelse av økonomisk kriminalitet, ØKOKRIM, har vist seg proaktiv i sin etterforskning og rettslige forfølgelse av korrupsjon i Norge og utlandet (OECD Phase 4 Report: Norway, 2018).

13. I studien Norway's Integrity System (2012) reflekterer Transparency International over at den forskningen som hittil er utført på korrupsjonsbekjempelse i Norge, ikke har klart å avdekke korrupsjonsrelaterte utfordringer (annet enn bestikkelser og lignende) som er tydelige i norsk sammenheng (som tette nettverk og interessekonflikter). Studien peker videre på enkelte områder der risikoen for korrupsjon er høyere, herunder kommunal forvaltning, forretningsvirksomhet (særlig olje- og gasselskaper, samt bygg og anlegg), utviklingsarbeid i utlandet og offentlige innkjøp.

14. I 2017 fant Riksrevisjonen at Stortinget hadde sett bort fra standard innkjøpsregler og andre beskyttelsestiltak ved større byggeprosjekter, noe som førte til at kostnadene este ut fra et opprinnelig budsjett på 847 millioner kroner til mer enn 2,3 milliarder kroner. Stortingspresidenten ble tvunget til å gå av i mars 2018. I august 2018 trakk fiskeriministeren seg etter å ha brutt sikkerhetsregler under en privat tur til Iran: Han hadde unnlatt å varsle regjeringen om turen på forhånd og hadde tatt med seg sin offisielle mobiltelefon til landet (Freedom House, 2019).

15. Når det gjelder politiet, tyder en offentlig undersøkelse på at korrupsjon er svært sjeldent i etaten (Global Corruption Barometer, 2013). Tilliten til at politiet beskytter

[2] Evalueringsrunde I: Uavhengighet, spesialisering og midler tilgjengelig for nasjonale organer involvert i forebygging og bekjempelse av korrupsjon / Utstrekning og omfang av immunitet; evalueringsrunde II: Identifikasjon, beslagleggelse og inndragning av utbytte fra korrupsjon / Offentlig forvaltning og korrupsjon / Forebygging av at juridiske personer brukes til å skjule korrupsjon / Bruk av skatte- og finanslovgivning for å motvirke korrupsjon / Koblinger mellom korrupsjon, organisert kriminalitet og hvitvasking av penger; Evalueringsrunde III: Kriminalisering av korrupsjon / Innsyn i partifinansiering; Evalueringsrunde IV: Forebygging av korrupsjon med hensyn til parlamentsmedlemmer, dommere og aktorer.

selskaper mot kriminalitet, er svært høy (Global Competitiveness Report, 2017-2018). Norske myndigheter anses for å ha effektive mekanismer for å etterforske og straffeforfølge korrupsjon blant politifolk (Human Rights Report, 2018).

## IV. KORRUPSJONSFOREBYGGING I STATLIG FORVALTNING (POLITISK LEDELSE)

### Styreform og funksjoner i den politiske ledelsen

*Styreform*

16. Norge er et monarki med et parlamentarisk flerpartisystem. Kongen[3] er formelt statsoverhode, men pliktene hans er hovedsakelig representative og seremonielle. Han er symbolet på nasjonal enhet. Den lovgivende og utøvende makt ligger hos landets valgte organer. Når grunnloven sier at «[d]en utøvende makt er hos kongen», jf. diskusjonen i avsnitt 20, betyr dette nå at den er hos regjeringen.

17. Nærmere bestemt spiller kongen en seremoniell rolle knyttet til regjeringens funksjon (han har for eksempel en rolle i forbindelse med regjeringsdannelse og ved visse utnevnelser, han står for den formelle åpningen av parlamentsperioden hver høst, og han sanksjonerer lovvedtak). Men i disse henseender handler han etter råd fra regjeringen og etter strenge konstitusjonelle prinsipper som begrenser hans rolle til en seremoniell rolle. For eksempel blir hver ny stortingssesjon formelt åpnet av kongen, som ved denne anledningen holder en tale som beskriver hovedtrekkene i regjeringens politikk for det kommende året; han spiller imidlertid ingen rolle i utarbeidelsen av talen og har ingen innflytelse over innholdet. Alle handlinger fra statens side må, for å være gyldige, kontrasigneres av en statsråd, som bærer juridisk ansvar for vedtaket.

18. Kongen er Norges øverste befalingsmann. Han er øverstkommanderende for Norges væpnede styrker og er general i Hæren og Luftforsvaret og admiral i Sjøforsvaret. Militær myndighet utøves av kongen i statsråd; det er m.a.o. regjeringen som har det endelige militære ansvaret i både krigs- og fredstid.

19. Videre kan kongen gi ordrer og medaljer som belønning til innbyggerne for deres fremragende bidrag for samfunnets beste. Slike dekorasjoner må offentliggjøres; tildeling av en dekorasjon medfører ikke noen spesielle rettigheter for mottakeren.

20. GRECO har blitt enige om at et statsoverhode er en del av den politiske ledelsen i den statlige forvaltningen og dermed omfattet av den femte evalueringsrunden hvis han/hun deltar aktivt og regelmessig i utviklingen og/eller gjennomføringen av regjeringsfunksjoner eller gir regjeringen råd om slike funksjoner. Det kan for eksempel være snakk om fastsettelse og gjennomføring av politikk, håndheving av lover, forslag til og/eller gjennomføring av lovgivning, vedtakelse og gjennomføring av forskrifter og forordninger, beslutninger om regjeringens pengebruk og beslutninger om utnevnelse av medlemmer av den politiske ledelsen. GET merker seg at Kongen i Norge ikke deltar aktivt og regelmessig i utviklingen og/eller gjennomføringen av regjeringsfunksjoner. Det er tydelig at Kongen har en representativ og honorær rolle. Alle hans handlinger og beslutninger må forberedes og kontrasigneres av et medlem av regjeringen; Kongen har med andre ord ingen egen utøvende myndighet. Når man henvender seg til statsoverhodet, betyr det konstitusjonelle begrepet «Kongen» alltid «Kongen i statsråd», både *de jure* og *de facto*. Denne posisjonen for monarken

[3] Den nåværende monarken er kong Harald V. Arvefølgen er lineær, slik at bare et ektefødt barn av dronningen eller kongen, eller av en som selv har arverett til tronen, kan arve tronen, og slik at den nærmeste arvelinjen har forrang foran fjernere arvelinjer og den eldste i linjen foran yngre.

er basert på langvarig praksis i Norge og motsies ikke av annen informasjon GET har mottatt. Avskaffelsen av alle former for personlige politisk makt hos Kongen som statsoverhode har blitt overholdt de siste 110 årene. Det følger derfor at Kongen av Norge, med de funksjoner han har, ikke er medlem av den politiske ledelsen og dermed ikke faller inn under temaet for den inneværende evalueringsrunden.

21. Norges parlament, Stortinget, har ett kammer og 169 medlemmer som er direkte valgt for en periode på fire år gjennom et system med proporsjonal representasjon i flermannskretser. Det siste valget fant sted i 2017. Opposisjonspartiet Arbeiderpartiet fikk flest representanter (49), etterfulgt av det regjerende Høyre (45), det høyreorienterte Fremskrittspartiet (27), Senterpartiet (19), Sosialistisk Venstreparti (11), Kristelig Folkeparti og Venstre (begge 8) og Miljøpartiet De Grønne og Rødt (begge 1). Etter valget fornyet Høyre sin regjeringskoalisjon med Venstre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. Stortinget vedtar lover, fastsetter statsbudsjettet og fører tilsyn med regjeringens virksomhet.

22. Regjeringen, som ledes av statsministeren, har den utøvende makt. Formelt bestemmer Kongen i statsråd hvilke departementer som skal eksistere til enhver tid, og hvordan oppgavefordelingen dem imellom skal være. Etter landbesøket forlot Fremskrittspartiet regjeringen i januar 2020, og man fikk den nåværende regjeringen, som utgjøres av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, og som består av 20 statsråder (i noen tilfeller et det utnevnt to statsråder per departement). Statsministeren er kvinne, og det er 12 mannlige (60 %) og 8 kvinnelige statsråder (40 %). Dette forholdet er i tråd med Ministerkomiteens rekommandasjon Rec(2003)3 om balansert deltakelse av kvinner og menn i politisk og offentlig beslutningstaking. Videre er kvinner representert i offentlige myndigheter på alle nivåer over OECD-gjennomsnittet (OECD Government at a Glance, 2017)[4]; i dag er ikke bare regjeringen, men også Høyesterett og Stortinget ledet av kvinner.

23. Statsministeren blir formelt utnevnt av Kongen. Siden det er sjelden at ett enkelt parti har flertall på Stortinget, danner partier allianser. Lederen av den største alliansen og det største partiet i denne alliansen blir vanligvis valgt til statsminister.

24. Når en statsminister ikke lenger anser regjeringens grunnlag i Stortinget for å være til stede, ber regjeringen om avskjed. Denne situasjonen kan oppstå når en regjering har blitt gjenstand for et mistillitsvotum fra Stortinget, når en regjering har stilt kabinettsspørsmål og tapt avstemningen, når regjeringspartiet/partiene har lidd et valgnederlag eller tapt en viktig folkeavstemning, eller når det interne samarbeidet i en regjering har ført til regjeringsskifte.

25. Kongen i statsråd utnevner regjeringens statsråder i samsvar med forslag fra statsministeren. Styringssystemet er ministerielt, ved at hver statsråd har den høyeste utøvende myndighet innenfor sitt ansvarsområde. De enkelte statsrådene er ansvarlige for all virksomhet i sine respektive departementer og underordnede organer. I hvilken grad en statsråd fungerer som organisasjonsleder i tillegg til å være politisk leder, avhenger hovedsakelig av individuelle administrative hensyn. Noen departementer er store og har komplekse porteføljer som krever mer enn én statsråd. Ressurshensyn kan tilsi at flere politikkområder kan dele det samme administrative apparatet. Men i departementer med to statsråder vil bare én (i tillegg til å være medlem av statsrådet) bli oppnevnt som leder for

[4] I 2015 ble 68 % av de ansatte i offentlig sektor i Norge kvinner. Dette var mer enn OECD-gjennomsnittet for samme periode, som var på 58 %.

administrative saker. Selv om delegering forekommer (administrativ/organisatorisk myndighet delegeres generelt til departementsråden), er statsråden fortsatt ansvarlig for å ha tilsyn med hvordan denne myndigheten utøves. Statsrådsansvaret er både politisk og juridisk. Enkeltvedtak fattet av statsråden kan påklages til Kongen i statsråd, i henhold til bestemmelsene i forvaltningsloven (§ 28); klager kan videre bringes inn for Sivilombudsmannen. Beslutninger fattet av Kongen i statsråd kan ikke påklages, men kan bringes inn for domstolene. Utstedelse av forskrifter kan ikke påklages.

26. Som kollegialt organ har regjeringen to typer faste møter per uke: statsrådet og regjeringskonferansen. Statsråd holdes vanligvis på fredager på Det kongelige slott i Oslo. Hver torsdag er det regjeringskonferanse. Det er på konferansene at de politiske debattene finner sted, selv om ingen formelle beslutninger kan tas der. Kongen deltar ikke på regjeringskonferanser.

27. Hovedregelen er at saker av betydning skal avgjøres i statsrådet (Grunnloven § 28), for eksempel embetsutnevnelser, benådninger, lovforslag, bevilgningsforslag, stortingsmeldinger, sanksjonering av lover vedtatt av Stortinget, provisoriske anordninger og saker der kongen har lovhjemlet kompetanse. For at statsrådet skal være beslutningsdyktig, må mer enn halvparten av medlemmene være til stede. Ektefeller, foreldre og barn eller to søsken kan ikke på samme tid ha sete i statsrådet. Hva som utgjør en «sak av viktighet», er et skjønnsspørsmål, og derfor har regjeringen et visst spillerom når det gjelder å avgjøre hvilke saker som skal behandles i statsrådet. Men siden 1945 har antallet saker som behandles i statsrådet, gått ned.

28. Det er ingen bestemmelse i loven som spesifikt omhandler regjeringskonferanser, selv om det finnes interne retningslinjer, og selv om det har blitt utarbeidet visse viktige prinsipper for dette. Sakene diskuteres som følger: Først gir den ansvarlige statsråden en skriftlig redegjørelse for saken i form av et regjeringsnotat (r-notat), før han/hun kommer med sin vurdering; deretter følger en anbefaling fra statsrådens departement.

29. Når det gjelder andre medlemmer av den politiske ledelsen (enn regjeringsmedlemmer), utnevnes statssekretærer formelt av kongen i statsråd ved kongelig resolusjon. De er likestilt med statsrådene med hensyn til avskjed og valgbarhet til Stortinget. De rapporterer direkte til statsråden og er ansvarlig for å hjelpe ham/henne med ledelse av departementet. De handler på vegne av statsråden og etter instruks fra denne. Politiske rådgivere[5] utnevnes av Statsministerens kontor. De har ikke uavhengig myndighet til å handle på vegne av departementet eller til å gi instruks til embetsverket, men statsråden kan gi slik myndighet innenfor et område med en rimelig avgrensning. I motsetning til regjeringsmedlemmer kan ikke statssekretærer og politiske rådgivere delta på stortingsmøter eller delta i forhandlinger der (Grunnloven § 74). En statssekretær eller en politisk rådgiver kan heller ikke vikariere for statsråden i statsråd. Antallet politiske utnevnelser er lavt; det utnevnes i dag i gjennomsnitt to–tre statssekretærer og én politisk rådgiver per departement (per mai 2020 var det rundt 47 statssekretærer og 20 politiske rådgivere). Deres navn, kontaktdetaljer, portefølje og, av og til, CV, er tilgjengelig på nettet (www.government.no).

[5] Politisk rådgiver er en felles tittel for statsrådenes tidligere personlige sekretærer og personlige rådgivere. Endringen ble gjennomført fra 1. juli 1992. Stillingen politisk rådgiver er ikke regulert i Grunnloven, og stillingene er ikke embeter.

30. Den politiske ledelsen er en kategori for seg, siden de ikke er en del av det permanente embetsverket. De er underlagt gjeldende regler i Grunnloven (unntatt politiske rådgivere, se fotnote 5) og i andre lover og forskrifter, herunder Instruks for Regjeringen, Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling, Reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse og Håndbok for politisk ledelse. Statsministerens kontor ivaretar arbeidsgiverinteresser for politisk ledelse i departementene. Politisk utnevnte er ikke i et ansettelsesforhold i ordinær forstand; avhengig av den politiske situasjonen må de være forberedt på åfratre umiddelbart. Statssekretærer og politiske rådgivere fratrer alltid senest samtidig med statsråden de bistår. Avskjed av statsråder og statssekretærer besluttes av Kongen i statsråd, mens avskjed av politiske rådgivere besluttes av statsministeren eller den han/hun har delegert denne myndigheten til.

31. Regjeringene blir også assistert av embetsverket. Den øverste embetsmannen i et departement er departementsråden, som er administrativ leder av departementet (økonomistyring, planlegging og prosedyrer, personalledelse og rekruttering, arbeidsdeling og intern samordning osv.) og gir råd til statsråden om departementsrelaterte og politiske (ikke partipolitiske) spørsmål. Denne stillingen fungerer som et bindeledd mellom den politiske ledelsen og de ansatte i departementet, men faller utenfor departementets organisasjonsstruktur. De garanterer profesjonalitet og politisk nøytralitet i systemet. Samarbeidet mellom den ansvarlige statsråden og departementsråden i departementet er basert på åpenhet, lojalitet og samarbeid. Som statsansatte faller de inn under lovreguleringen av den offentlige forvaltningen (dekket av GRECOs andre evalueringsrunde). I lys av dette regnes ikke faste sekretærer som medlemmer av den politiske ledelsen i denne rapporten.

*Status og godtgjørelse til medlemmer av den politiske ledelsen*

32. Stortingets lønnskommisjon fastsetter den årlige godtgjørelsen for statsministeren og de andre regjeringsmedlemmene. Denne informasjonen er offentlig tilgjengelig på Stortingets nettsted (https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/). Den årlige godtgjørelsen for statssekretærer og politiske rådgivere bestemmes av Statsministerens kontor. Inntekter for politisk ledelse er underlagt ordinære regler for inntektsbeskatning.

33. Satsene for årlig godtgjørelse for den politiske ledelsen er som følger[6]:

| Stilling | Lønn (NOK) | Lønn (EUR) |
|---|---|---|
| Statsminister | 1 735 682 | 183 000 |
| Øvrige statsråder | 1 410 073 | 149 000 |
| Statssekretærer | 963 500 | 102 000 |
| Politiske rådgivere | 724 800 | 76 000 |

34. Statsråder nyter godt av en pensjonsordning som følger de samme prinsippene som Statens pensjonskasse; denne er regulert av lov 16. desember 2011 nr. 60. Statssekretærer og politiske rådgivere er medlemmer av Statens pensjonskasse med mindre de søker om en egen (privat) pensjonsordning.

[6] Gjennomsnittlig årsinntekt i Norge i 2019 var 547 320 kroner (57 700 EUR).

35. Politisk ledelse får refundert utgifter knyttet til embetet, inkludert reiseutgifter. De kan også få dekket utgifter til elektronisk kommunikasjon, pendlerbolig, flytting, hjemreiser, familiebesøk, omsorg for barn osv. Ytterligere naturalytelser (for eksempel erstatning for tap av private eiendeler, utgifter til klær, TV-lisens, aviser osv.) kan være aktuelle. Disse er alle uttømmende regulert, og om de skal gis eller ikke, bestemmes fra sak til sak, etter hva som er hensiktsmessig, av Statsministerens kontor.

36. Statsråder som har vært i tjeneste i tolv måneder, får automatisk fratredelsesytelse i én måned, uavhengig av om de har annen inntekt eller ikke. De som har hatt tjeneste i mindre enn tolv måneder, kan få fratredelsesytelse etter beslutning av statsministeren. Det kan maksimalt tilstås tre måneder fratredelsesytelse. Fratredelsesytelse ut over én måned forutsetter søknad til Statsministerens kontor med erklæring om at vedkommende ikke har annen inntekt eller har inntekt som er lavere enn fratredelsesytelsen. Statssekretærer og politiske rådgivere har ingen automatisk rett til fratredelsesytelse. Søknader om fratredelsesytelse må sendes til Statsministerens kontor. Det gis ikke fratredelsesytelse til medlemmer av den politiske ledelsen som også er valgt til stortingsrepresentanter, og som vender tilbake til Stortinget.

37. Statsministeren har rett til et eget tilskudd for å håndtere henvendelser og for å kunne videreføre et personlig engasjement, så vel nasjonalt som internasjonalt. Tilskuddet omfatter utgifter til leie av kontorlokaler og drift med inntil 400 000 kroner pr. år og lønnsutgifter til én medarbeider tilsvarende den til enhver tid gjeldende avlønning av politiske rådgivere. Lønnsmidlene kan alternativt brukes av den avtroppende statsministeren selv; han/hun kan imidlertid ikke motta både slike lønnsmidler og fratredelsesytelse. Det gis kompensasjon i to år etter fratreden for statsministre som har sittet i fire år eller mer, og i ett år for statsministre som har sittet mellom to og fire år. Det gis kompensasjon i seks måneder for statsministre som har sittet i opptil to år. Ordningen gjelder ikke avtroppende statsministre som vender tilbake til Stortinget.

38. I Norge er informasjon om alle skattebetaleres netto kapital og inntekt, samt innbetalt skatt, tilgjengelig for publikum. Denne åpenheten omfatter de godtgjørelser og ytelser til politiske ledelse som er listet opp ovenfor, som gjøres tilgjengelige for publikum på forespørsel.

39. Riksrevisjonen sørger for at offentlige midler brukes og forvaltes på en forsvarlig måte. Når et departement er ansvarlig for å dekke utgiftene til et medlem av den politiske ledelsen, har det uavhengig kontrollansvar for bruken av disse midlene, i samsvar med finansregler, skatteregler osv. Videre kan interne revisjonsmekanismer gjelde (se avsnitt 79).

*Politikk for korrupsjonsbekjempelse og integritet, regulatorisk og institusjonelt rammeverk*

40. Ved tiltredelse undertegner alle medlemmer av den politiske ledelsen en taushetserklæring. De medlemmene av den politiske ledelsen som ikke er statsråder, gjennomgår sikkerhetsklarering (kontroll av det kriminelle rullebladet til vedkommende selv og personens nærmeste familie). Statsministerens kontor er ansvarlig for slik klarering. Myndighetene forklarte at statsrådene er unntatt fra sikkerhetsklarering fordi deres bakgrunn er godt kjent fra før utnevnelsen, og fordi regjeringsmedlemmer er ansvarlige overfor Stortinget og under konstitusjonell kontroll, og at en slik klarering ville reise grunnleggende demokratiske dilemmaer. På den annen side er det GETs syn at hvis statsministeren hadde

hatt den tilleggsinformasjon en slik prosess ville gitt, i tillegg til opplysningene om statsrådenes økonomiske forhold (som beskrevet i avsnitt 118–120), kunne han/hun gjort seg mer informerte vurderinger om valg av regjeringsmedlemmer og om deres tjenester, tilsvarende de Statsministerens kontor gjør når det gjelder andre medlemmer av den politiske ledelsen. GET håper at man vil følge med på denne situasjonen fremover, og at man vil vurdere å endre praksisen hvis situasjonen skulle tilsi det.

41. Når det gjelder det bredere spørsmålet om en konkret politikk for bekjempelse av korrupsjon, har det tidligere vært utarbeidet strategier og handlingsplaner på dette området, for eksempel regjeringen Bondevik IIs treårige program fra 2002 for å intensivere Norges internasjonale rolle som leder i kampen mot korrupsjon og hvitvasking av penger. For tiden har man ikke noen slik egen politikk på plass, selv om det i forpliktelsene i den fjerde norske OGP-handlingsplanen (Fourth Norwegian Action Plan Open Government Partnership (OGP) (2019-2021)) legges spesielt vekt på åpenhet og korrupsjonsbekjempelse. Når det gjelder korrupsjonsforebyggende aktiviteter, handler disse hovedsakelig om bedre systematisering og samordning av korrupsjonstiltak (regler, sanksjoner, resultater av risiko- og trusselvurderinger osv.) og bedre kommunisering av tiltakene til publikum. I tillegg omfatter handlingsplanen målrettede tiltak for å strømlinjeforme og forbedre offentlige innkjøp gjennom heldigitalisering av innkjøpsprosessen, og for å opprette et offentlig register over reelle rettighetshavere.

42. Norge har ikke noen egen etat eller en egen kommisjon med ansvar for korrupsjonsbekjempelse; i stedet deltar flere institusjoner i kampen mot korrupsjon. I 2019 opprettet Justis- og beredskapsdepartementet et samarbeidsforum for antikorrupsjon, der ulike aktører i den offentlige forvaltning (fra departementer og offentlige etater) samles for å utveksle informasjon om tiltakene de har på plass for å forebygge korrupsjon. Det neste trinnet som er planlagt, er å opprette en plattform for deling av denne informasjonen, og av andre integritetsrelaterte data, med publikum. Dette er en pågående prosess. GET er glad for denne utviklingen, siden teamet fikk høre kritikk fra det sivile samfunn av myndighetenes proaktivitet og effektivitet når det gjelder å samordne og kommunisere antikorrupsjonstiltak. GET ser videre verdien av at det formaliseres en egen politikk for korrupsjonsbekjempelse og oppfordrer myndighetene til å sette i gang en bred refleksjonsprosess om dette, med deltakelse fra en rekke ulike interessenter. Med særlig henvisning til reglene som skal fremme integritet og forbedre forebyggingen og håndteringen av interessekonflikter og korrupsjon i den politiske ledelsen, håper GET at anbefalingene i denne rapporten ytterligere bidrar til at det identifiseres områder der det trengs ytterligere utvikling.

*Etiske prinsipper og atferdsregler*

43. Håndbok for politisk ledelse gir retningslinjer i flere etiske spørsmål, samt annen arbeidsrelatert informasjon, som den politiske ledelsen må følge når de har tiltrådt i stillingen, herunder om gaver, honorarer, bierverv, uforenligheter, upartiskhet og saksforbud, karantene, rapportering om økonomiske forhold osv. Håndboken viser også til annet materiale for embetsverket som gjelder tilsvarende for den politiske ledelsen, herunder Veileder om gaver i tjenesten og Etiske retningslinjer for statstjenesten.

44. De etiske retningslinjene ble fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2005 og sist oppdatert i 2012. De inneholder prinsipper, ledsaget av kommentarer, om slike spørsmål som offentlighet, varsling, upartiskhet, bierverv, gaver osv. Retningslinjene ses på

som et generelt referansedokument, og statlige organer oppfordres til å videreutvikle og styrke den etiske bevisstheten blant sine ansatte, slik at disse blir bedre i stand til å delta i en interaktiv og inkluderende refleksjon om temaet. Videre må den enkelte organisasjon vurdere om den må supplere de etiske retningslinjene med egne retningslinjer tilpasset organisasjonens behov.

45. GET fikk under landbesøket høre, blant annet fra representanter fra det sivile samfunn, at de nevnte reglene generelt er fornuftige, men at mangelen på konsekvenser ved manglende overholdelse av forpliktelsene var et problem, noe som vil bli beskrevet senere i denne rapporten. Det er også noen områder der de gjeldende etiske/ integritetsrelaterte prinsippene og reglene for politisk ledelse bør endres eller forbedres, jf. nedenfor.

*Bevissthet*

46. Når det utnevnes nye medlemmer av den politiske ledelsen, får de en orientering om forventet oppførsel osv. fra Statsministerens kontor. De får også et eksemplar av ulike publikasjoner, som Håndbok for politisk ledelse, utredningsinstruksen, heftet «Om statsråd», regjeringsinstruksen, karanteneloven, sikkerhetsloven, de etiske retningslinjene og heftet «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk». Det sistnevnte dokumentet diskuterer sentrale verdier i den offentlige forvaltning, som demokrati, rettssikkerhet og faglig integritet. Det anbefales at retningslinjene brukes aktivt og med jevne mellomrom; målgruppen er først og fremst de ansatte i departementene, men de anses også for å være nyttige for den politiske ledelsen. Bortsett fra diskusjonene som anbefales i dette heftet, er det i liten grad tilrettelagt for systematisk oppfriskning av kunnskaper, selv om det ifølge myndighetene er mulig å ta opp spesifikke temaer på regjeringskonferansene eller i statsråd.

47. Det er opp til hvert enkelt medlem av den politiske ledelsen å vurdere sin situasjon opp mot regelverket. Ved tvilstilfeller kan etiske dilemmaer diskuteres med departementsråden i eget departement eller med Statsministerens kontor. Sistnevnte har for eksempel utstedt spesifikke retningslinjer om meldeplikt ved kjøp og salg av verdipapirer (se avsnitt 99 for detaljer).

48. Det kan også bes om råd fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (for eksempel om upartiskhet og interessekonflikt). I tillegg løser Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som blant annet også er ansvarlig for å sette korrupsjonsbekjempelse på dagsordenen i offentlig sektor, spørsmål knyttet til de etiske retningslinjene og Veileder om gaver i tjenesten. Avdelingen har mottatt flere henvendelser om den politiske ledelsen gjennom årene. Selv om de ikke gir konkrete etiske råd, er Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) ansvarlig for styring, organisering og ledelse i praksis. DFØ tilbyr også arbeidsgiverstøtte, lederopplæring og kompetanseutvikling for offentlig sektor. Medlemmer av den politiske ledelsen kan også bruke de elektroniske opplæringsprogrammene laget av DFØ.

49. GET merker seg at det ikke er noe system for å fastslå om de fire forskjellige potensielle kildene til slike råd gir de samme rådene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir generelle tolkninger av de etiske retningslinjene. I tillegg offentliggjøres tolkningene fra Justis- og beredskapsdepartementet i saker om upartiskhet og interessekonflikt. Sistnevnte har en forventning, eller i det minste et håp, om at alle som gir råd, bruker disse offentlige tolkningene som retningslinjer. GET ble også fortalt at Justis- og beredskapsdepartementet

har regelmessige møter med departementsrådene i de ulike departementene, der de kan ta opp temaer knyttet til etiske standarder. Likevel **anbefaler GRECO i) at det systematisk gis egen opplæring i etikk, interessekonflikter og korrupsjonsforebygging for medlemmer av den politiske ledelsen ved tiltredelse og regelmessig gjennom hele funksjonstiden; og ii) at det etableres et system for å sikre at de som er ansvarlige for å gi råd i etiske spørsmål, tolker reglene på samme måte.**

**Innsyn i den statlige forvaltningens utøvende virksomhet**

*Rett til innsyn*

50. Norge ratifiserte Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (CETS 205) 11. september 2009. Norge var en av grunnleggerne av Open Government Partnership i 2010. Norge gjennomfører for tiden sin fjerde handlingsplan (2019-2021), der følgende tre fokusområder er identifisert som særlig viktige: i) åpenhet i offentlig forvaltning, ii) korrupsjonsbekjempelse og iii) viderebruk av data. Norge har forpliktet seg til elektronisk åpenhet. Derfor lanserte norske myndigheter i 2010 Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) – en elektronisk portal for innsyn i offentlige dokumenter, som offentlige myndigheter bruker til å registrere dokumenter. OEP-plattformen ble erstattet av eInnsyn i 2018, som også åpner for registrering av dokumenter fra fylkene og kommunene; den administreres av Digitaliseringsdirektoratet.

51. Siden 2004 er retten til innsyn i offentlige dokumenter nedfelt i Grunnloven. § 100 slår fast at alle har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner. Videre slår offentlighetsloven fast at det skal være åpenhet i offentlig forvaltning, og at det foreligger en generell rett til innsyn i offentlige dokumenter, journaler og lignende registre. Bestemmelsene i offentlighetsloven må leses i sammenheng med forvaltningsloven (regler om taushetsplikt, saksbehandling, begrunnelse, klager osv.), og arkivloven og arkivforskriften (registreringskrav).

52. For at et dokument skal falle inn under offentlighetsloven, må det gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til organet (offentlighetsloven § 4). Anonyme forespørsler er mulig, og innsyn gis konsekvent gratis. Innsynskrav skal avgjøres uten ugrunnet opphold (offentlighetsloven § 29). Dette betyr så snart som mulig og, normalt, senest innen tre arbeidsdager. Offentlighetsloven gjelder for myndigheter på sentralt og lokalt nivå, samt for de fleste selvstendige rettssubjekter som kontrolleres av offentlige myndigheter. Offentlighetsloven gir unntak fra den generelle innsynsretten (offentlighetsloven §§ 12–26). For eksempel kan interne dokumenter og dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen (vurderinger og overveielser som leder frem til et vedtak) være unntatt fra innsyn (offentlighetsloven §§ 14 og 15).

53. Forvaltningen har også et visst skjønn når det gjelder om et dokument skal unntas innsyn. Hovedregelen er at det i utgangspunktet ikke kan være noe rettslig grunnlag for at et helt dokument unntas innsyn. Offentlighetsloven inneholder videre en bestemmelse om merinnsyn. Ifølge den skal organet gi innsyn hvis hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Avslag på innsyn skal være skriftlig og grunngitt, med henvisning til et rettslig grunnlag. Avslag kan påklages, først til neste nivå i forvaltningshierarkiet, deretter til

Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen kan gi en uttalelse om saken, men han/hun har ikke myndighet til å treffe bindende vedtak eller å omgjøre vedtak truffet av forvaltningen. Saken kan også bringes inn for de ordinære domstolene. Hvis den som har krevd innsyn, ikke har fått svar innen fem arbeidsdager etter at organet mottok kravet, skal dette regnes som et avslag som kan påklages. Dette gjelder imidlertid ikke når Kongen i statsråd er klageorgan, og i visse andre tilfeller (offentlighetsloven § 32).

54. Når det gjelder innsyn i regjeringsrelatert informasjon, regjeringsnotater (dvs. notater med vedlegg til bruk i interne diskusjoner og regjeringskonferanser) og dagsordener for og diskusjonene under regjeringskonferanser, er dette interne dokumenter i regjeringen som er unntatt fra offentlig innsyn. Videre er, generelt, alle utkast til proposisjoner, meldinger og kongelige resolusjoner unntatt offentlig innsyn til de er behandlet i statsråd. Senere er de fleste beslutninger fra statsråd offentlige; unntak fra dette prinsippet kan for eksempel gjelde, helt eller delvis, kongelige resolusjoner knyttet til Norges utenrikspolitiske interesser, nasjonale forsvars- eller sikkerhetsinteresser osv. Det er departementet som har fremmet resolusjonen, som må avgjøre om fremleggelsen for statsråd og beslutningen i statsråd helt eller delvis skal være unntatt offentlighet. Publikasjonen Offisielt fra statsråd publiseres etter at møtet i statsråd er slutt; den inneholder en kort omtale av avgjørelsene. Nettstedet til Statsministerens kontor legger også ut nyheter fra statsråd, Offisielt fra statsråd og annen relatert informasjon (for eksempel proposisjoner og meldinger til Stortinget) umiddelbart etter det aktuelle møtet. Protokollene fra statsrådet forelegges automatisk Stortinget for kontroll. Dagsordener for statsråd er ikke offentlig tilgjengelige på forhånd.

55. For de årlige budsjettproposisjonene og andre dokumenter knyttet til det årlige budsjettet fastsettes det særlige sperrefrister. Disse dokumentene blir først offentlige når Statsministerens kontor har sendt dem til Stortinget. Unntaket gjelder ikke for budsjettdokumenter knyttet til andre offentlige organer enn regjeringen eller et departement. I tillegg offentliggjøres statsregnskapstall på nettet hver måned og deretter, i sammensatt form, hvert år. En ny portal (www.statsregnskapet.no) ble lansert i oktober 2017 og deretter oppgradert i juni 2018. Den gir en enkel og grafisk presentasjon av statens inntekter og utgifter og gjør det mulig å foreta sammenligninger på tvers av statlige organer. I tillegg til at man kan få tilgang til informasjon på forespørsel, gis det opplysninger gjennom regjeringens offentlige nettkanal (https://www.regjeringen.no/en/id4/). Hvert departement, inkludert Statsministerens kontor, har et eget nettsted under denne portalen.

56. Under landbesøket fikk GET gjentatte ganger høre at et viktig trekk ved det norske systemet er at det bygger på en kultur med gjensidig tillit og på et sett felles verdier og standarder. GET fikk imidlertid høre at det i noen organer i praksis kunne være motvilje mot å gi innsyn, og at man heller prøvde å finne et unntak man kunne bruke for å holde tilbake informasjonen i et dokument eller deler av den. GET forsto det også slik, ut fra en rekke kilder, at offentlighetsloven ble anvendt forskjellig av forskjellige offentlige organer, noe som tyder på at det er behov for å utvikle målrettet opplæring med sikte på å skape en mer felles forståelse og en mer enhetlig anvendelse av loven. Videre er GET klar over at Norge er i ferd med å endre offentlighetsloven basert på en nylig gjennomgåelse. GET så ikke noe forslag, og myndighetene bekreftet at det ennå ikke var sendt noe utkast til Stortinget. Under landbesøket fikk GET høre at et totalt unntak for den politiske ledelsens kalendere kan være et av endringsforslagene, men man ble senere fortalt at man ikke ville gå videre med dette forslaget.

*Innsyn i lovgivningsprosessen*

57. Lover kan foreslås av regjeringen eller av stortingsrepresentanter. Når det gjelder forslag fra regjeringen, behandles forslag vedrørende mindre viktige lover vanligvis av et departement eller av en arbeidsgruppe med representanter fra flere departementer. Ved viktigere lover eller en omfattende revisjon av en eksisterende lov setter regjeringen ned et utvalg bestående av interessenter, uavhengige eksperter og/eller representanter fra offentlige myndigheter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vedtatt retningslinjer for sammensetningen av slike utvalg. Rapportene fra disse utvalgene offentliggjøres i serien Norges offentlige utredninger (NOU), men de kan også offentliggjøres på andre måter. Det er ikke noe etablert/separat system for hastebehandling av lover, og slik hastebehandling forekommer sjelden (et eksempel på slik hastebehandling fant sted i forbindelse med covid-19 pandemien).

58. Det er lang tradisjon for at det sivile samfunn deltar i politikkutformingen, og for at interesserte parter blir hørt når man utvikler ny lovgivning/politikk. Samskaping og brukermedvirkning er vanlig praksis i offentlig forvaltning i Norge. Sivilsamfunnsorganisasjoner inviteres ofte til å delta i arbeid med offentlige utredninger og forslag til lover og forskrifter. Utredningsinstruksen angir noen unntak fra prinsippet om offentlig høring. Ifølge instruksen kan man la være å legge et dokument ut på høring hvis høringen i) ikke vil være praktisk gjennomførbar, ii) kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller iii) må anses åpenbart unødvendig.

59. Utredningsinstruksen (2016) fastsetter prosedyrer for hele regjeringen for utarbeidelse av regelverksforslag, konsekvensutredninger, involvering av berørte parter og evaluering i ettertid. De kommer også til anvendelse i tilfeller der utredningen eller deler av den gjennomføres av private parter, for eksempel forskningsinstitutter eller konsulentfirmaer, på oppdrag fra departementer eller underordnede etater.

60. Offentlig høringer gjennomføres for alle lovforslag; instruksen anbefaler at høringen finner sted på et tidlig stadium. Instruksen oppfordrer også til bedre samordning mellom nasjonale og lokale myndigheter og til bruk av inkluderende mekanismer og teknologiske verktøy (for eksempel videokonferanse, sosiale medier) for å legge til rette for offentlig høring.

61. Høringsfristen skal tilpasses omfanget og viktigheten av tiltaket. Den skal i prinsippet være tre måneder og ikke mindre enn seks uker. Terskelen for å fravike regelen om offentlig høring er satt høyt. Fravikelse er bare mulig unntaksvis; beslutningen om fravikelse skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken. Hvis høringsuttalelsene fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring.

62. Instruksen fastsetter videre kriterier som skal brukes når man skal vurdere om det skal gjennomføres en full eller forenklet konsekvensanalyse, og den krever at det gjennomføres en evaluering av relaterte kostnader og fordeler når et tiltak har store virkninger for mange mennesker. Høringsuttalelser kan ikke unntas offentlighet; de gjøres tilgjengelig elektronisk på nettstedet til det (de) respektive departementet (-ene).

63. Det er Finansdepartementet som har ansvaret for utredningsinstruksen. Departementet har også ansvaret for å gi retningslinjer om bestemmelsene. Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for å kontrollere den rettslige kvaliteten på regelverket

som er under utvikling (skattelovgivning er unntatt fra Justis- og beredskapsdepartementets gjennomgåelse) og skal informeres før det blir satt i gang større lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål. Regelrådet, som ble etablert i 2016, gjennomgår de regelverksforslag og konsekvensutredninger som har konsekvenser for næringslivet, og publiserer deretter formelle uttalelser. Rådet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet.

*Tredjeparter og lobbyister*

64. Myndighetene peker på at det er noen tilgjengelige verktøy som bidrar til åpenhet med hensyn til politisk ledelses kontakter med tredjeparter; for eksempel er en oversikt over et utvalg av statsrådenes fremtidige aktiviteter offentlig tilgjengelig på regjeringens nettsted (regjeringen.no) og i sosiale medier (Facebook, Flickr, Twitter, Instagram osv.). En lignende oversikt fra tidligere regjeringer er tilgjengelig i det historiske arkivet på regjeringens nettsted. Skriftlige invitasjoner og aksept av møter, herunder informasjon om avsender/mottaker og sak, innhold og emne, registreres i henhold til arkivforskriften. Endelig inngår også reglene og prosedyrene for offentlige høringer blant de instrumentene norske myndigheter bruker til å sikre åpenhet om sin virksomhet.

65. Norge har ikke spesifikke regler eller prinsipper om politisk ledelses kontakter med tredjeparter, inkludert lobbyister og interessegrupper. De siste årene har Stortinget behandlet flere forslag om et register over lobbyister; ingen av dem har fått støtte fra et flertall.

66. GET fikk høre at praksisen varierte fra sted til sted når det gjaldt å gi innsyn, og det ble kritisert at myndighetene var restriktive i sin anvendelse av offentlighetsloven[7]. Medlemmer av den politiske ledelsen er pålagt å registrere forespørsler om møter i det offentlige systemet (møter, telefonsamtaler, e-post); de risikerer imidlertid ingen konsekvenser hvis de unnlater å gjøre dette, bortsett fra at de kan komme i forlegenhet eller pådra seg politiske reaksjoner. GET merker seg videre at det er brede unntak i den plikten medlemmer av den politiske ledelsen har til å registrere og legge frem viktige opplysninger. GET fikk også høre at det er praktiske begrensninger på hva slags offentlige søk i registrerte dokumenter som kan utføres på nettet. Etter GETs syn nødvendiggjør dagens situasjon at det utvikles spesifikke prinsipper og retningslinjer om kontakter mellom politisk ledelse og tredjeparter, og at offentligheten får bedre innsyn i slike kontakter. Videre må det vises til uformelle kontakter som finner sted utenfor arbeidsplassen når noen ber et medlem av den politiske ledelsen om, i egenskap av å være medlem av den politiske ledelsen, å yte en tjeneste eller gi informasjon, delta på et møte osv. **GRECO anbefaler i) å innføre regler/prinsipper og retningslinjer om hvordan medlemmer av den politiske ledelsen skal ha kontakt med lobbyister og andre tredjeparter som søker å påvirke myndighetsprosesser og -beslutninger, og ii) å øke åpenheten om formålet med slike kontakter (formelle og uformelle), for eksempel hvem man møtte (eventuelt hvem denne personen eller disse personene handlet på vegne av), og hva som var temaet for samtalene.**

*Kontrollmekanismer*

67. Handlingene til den utøvende myndighet er underlagt parlamentarisk kontroll. Grunnloven gir Stortinget flere kontrollfunksjoner, herunder å granske statsrådets protokoller (vedtak), gjennomgå traktater inngått med fremmede makter og revidere statens regnskaper.

[7] Se for eksempel Evaluation of the Freedom of Information Act, Oxford Research (2016) og Norway's Integrity System, Transparency International (2012).

Stortingets tilgang til informasjon er også av avgjørende betydning i saker som gjelder kontroll. Norges grunnlov inneholder flere viktige bestemmelser om dette, særlig om retten til å la seg forelegge dokumenter (§ 75 bokstav f), innkallingsretten med tilhørende vitneplikt (§ 75 bokstav h) og regjeringens opplysningsplikt (§ 82).

68. Videre er det mistillitsforslaget som er Stortingets kanskje sterkeste virkemiddel. Et mistillitsforslag kan enten rettes mot den sittende regjering som helhet eller mot en bestemt statsråd. Bakgrunnen for et mistillitsforslag kan være en konkret beslutning tatt av regjeringen eller den aktuelle statsråden eller generell uenighet med regjeringens eller den aktuelle statsrådens politikk. Det stilles ikke noe krav til begrunnelse for mistillitsforslaget. Den vanlige praksisen ved et mistillitsforslag er å kreve votering ved navneopprop. En statsråd eller en regjering som har tapt et mistillitsvotum, er forpliktet til å gå av. Hittil er det bare to regjeringer som har blitt felt ved mistillitsvotum, i 1928 og 1963, og ingen enkeltpersoner har vært gjenstand for mistillitsvotum (det har vært fremmet mistillitsforslag mot enkeltpersoner, men i alle tilfellene har vedkommende trukket seg før forslaget har kommet opp til votering).

69. Regjeringen kan også stille kabinettsspørsmål for å legge press på Stortinget, enten for å få flertall i en sak eller for å hindre at et forslag fra opposisjonen blir vedtatt. Kabinettsspørsmål brukes tradisjonelt i saker av særlig stor politisk betydning. Hvis regjeringen taper avstemningen, må den gå av. Det er sjeldent at regjeringer går av som følge av manglende støtte ved kabinettsspørsmål; i nyere historie har det bare hendt to ganger (Willoch i 1986 og Bondevik i 2000).

70. Andre kontrollverktøy Stortinget rår over, er spesielle granskingskommisjoner (for eksempel i forbindelse med større ulykker), spørsmål og interpellasjoner. Kontroll- og konstitusjonskomiteen, som er en av Stortingets tolv faste komiteer, spiller en sentral rolle i kontrollen med regjeringen og forvaltningen; den gjennomgår deres handlinger og kan deretter komme med anbefalinger. Rapporter fra Riksrevisjonen (særlig innen forvaltningsrevisjon) utgjør mesteparten av arbeidsmengden. Komiteen undersøker også rapporter fra regjeringen, for eksempel protokoller fra statsrådet. Videre kan komiteen foreta undersøkelser på eget initiativ. Slike undersøkelser kan først gjennomføres etter at den aktuelle statsråden har blitt varslet og bedt om å legge frem nødvendig informasjonen. Komiteen behandler også saker om konstitusjonelt ansvar. Den har myndighet til å iverksette undersøkelser som kan lede frem til en riksrettssak mot en stortingsrepresentant, et regjeringsmedlem eller en høyesterettsdommer.

71. Også andre komiteer kan fra tid til annen behandle kontrollsaker, når de har blitt forelagt slike av Stortinget. For eksempel behandler Utenriks- og forsvarskomiteen årsrapporten om overenskomster inngått med fremmede stater.

72. Gjennom spørsmål og interpellasjoner til regjeringsmedlemmene kan stortingsrepresentantene få informasjon om spesifikke saker og fastslå hva statsrådene mener om bestemte politiske spørsmål. Det holdes vanligvis spørretime i Stortinget hver onsdag formiddag. Den er delt i en muntlig spørretime (der medlemmer av regjeringen svarer på korte spørsmål stortingsrepresentantene stiller muntlig) og en ordinær spørretime (der medlemmer av regjeringen svarer på skriftlig spørsmål som de har fått tilsendt på forhånd). Det tillates ikke noen generell debatt under spørretimen, og det fattes heller ikke vedtak. En representant som ønsker å få skriftlig svar på et spørsmål til et regjeringsmedlem, innleverer spørsmålet skriftlig

til Stortingets president med påtegning om at det bes om skriftlig svar. Selv om statsrådene kan nekte å svare på spørsmål, blir alle spørsmål som regel besvart.

73. Interpellasjoner er en mer omfattende form for spørsmål. De gjelder større og politisk viktigere saker enn spørsmål og leder som oftest til debatt i Stortinget. Interpellasjoner skal besvares i Stortinget så snart som mulig, helst innen én måned etter at de er stilt.

74. Videre har Stortinget etablert tre uavhengige organer for å sikre at regjeringen og forvaltningen gjennomfører Stortingets vedtak: Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

75. Riksrevisjonen ledes av fem revisorer, oppnevnt av Stortinget, og er blant annet ansvarlig for den årlige revisjonen av statsregnskapet (regnskapsrevisjon) og for å gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger (forvaltningsrevisjon). Den utfører også en tredje type revisjon – selskapskontroll – av statens interesser i selskaper og banker. Arbeidsmengden til Riksrevisjonen fordeler seg slik: 65 % regnskapsrevisjon, 26 % forvaltningsrevisjon og 9 % selskapskontroll. Riksrevisjonen sender en årsmelding til Stortinget om sin virksomhet. Riksrevisjonen har for tiden 450 ansatte, selv om GET ble informert om at man nå er i ferd med å nedbemanne.

76. Sivilombudsmannen er utnevnt av Stortinget og sørger for at offentlige myndigheter, herunder (kommuner, fylkeskommuner og staten) ikke gjør urett mot enkeltpersoner. Sivilombudsmannen kan ta saker opp til behandling etter klage eller av eget tiltak. Han/hun undersøker saker og kommer deretter med anbefalinger, som ikke formelt er bindende, men som likevel generelt følges. Sivilombudsmannen sender en årsmelding til Stortinget om sin virksomhet. Hvis Sivilombudsmannen blir oppmerksom på forsømmelser eller feil av vesentlig betydning eller omfang, kan han/hun gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding om dette.

77. EOS-utvalget er et fast utvalg bestående av sju medlemmer som kontrollerer Politiets sikkerhetstjeneste, Forsvarets sikkerhetsavdeling og Etterretningstjenesten. EOS-utvalget behandler klager og tar ved behov også opp saker på eget initiativ. Utvalget rapporterer årlig til Stortinget.

78. Et strengt og omfattende internkontrollsystem er på plass for den offentlige forvaltningen; den dekker alle offentlige etater, inkludert departementene. Det er virksomhetens ledelse som har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring. Bestemmelser om økonomistyring i staten § 2.4 slår fast at internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at a) beløpsmessige rammer ikke overskrides, og at forutsatte inntekter kommer inn; b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning; c) ressursbruken er effektiv; d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig; e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte; f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende

lover og regler, herunder at transaksjoner er i samsvar med underliggende forhold; og g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.

79. I tillegg kan internrevisjon etableres som en del av det system for internkontroll som beskrives over; en beslutning om å etablere internrevisjon skal bl.a. ta hensyn til nytten og kostnadene ved slik revisjon. Hittil er Forsvarsdepartementet det eneste departementet som har etablert et system for internrevisjon; også noen andre forvaltningsorganer (ikke-departementer) har innført slike systemer. Avdeling for internrevisjon i den enkelte virksomhet fungerer som kontroll- og overvåkingsorgan for virksomhetens ledelse; den undersøker om fastsatte målsettinger og resultatkrav oppnås, om midler brukes effektivt, og om verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Internrevisjon er frivillig for forvaltningsorganer; bare forvaltningsorganer med utgifter eller inntekter over 300 millioner kroner er pålagt å vurdere om de bør etablere internrevisjon. Under landbesøket fikk GET høre positive synspunkter på rollen og arbeidet til de enhetene for internrevisjon som allerede var på plass. Etter GETs syn er systemet med internrevisjon god praksis som også kan vurderes av forvaltningsorganer som ikke når opp til den nevnte utgifts-/inntektsgrensen.

80. Tilskuddsordninger omfattes av strenge krav til innsyn og kontroll: I henhold til Bestemmelser om økonomistyring i staten må de beskrive mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og konkrete bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse elementene må inkluderes i regelverket for tilskuddsordningen som det ansvarlige departement vedtar, og formidles i tilskudds- og tildelingsbrev[8]. Videre har Justis- og beredskapsdepartementet i sin veiledning i lovteknikk anbefalt at tilskuddsordninger som retter seg til større grupper, bør reguleres med grunnlag i lov. Hvert departement skal i sitt budsjettforslag gi Stortinget en rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde. Når det er sagt, er imidlertid visse tilskuddsbevilgninger, spesielt de såkalte «til disposisjon»-postene i budsjettet (som dekker behov som kan oppstå i løpet av budsjettperioden, eller diverse saker som ikke hører inn under bestemte andre budsjettposter) og de såkalte enkelttilskuddene (tilskudd som er øremerket den aktuelle mottakeren) unntatt fra noen av reglene om offentlig støtte, særlig de som gjelder krav om utlysning, tildelingskriterier og tilskuddsregelverk. Derfor foreligger det ikke alltid en konkurransebasert anskaffelsesprosedyre med hensyn til denne typen tilskudd. Dermed kan medlemmer av den politiske ledelsen være mer personlig involvert i denne typen tilskudd på grunn av skjønnet som er involvert. I 2012 måtte en statsråd gå av fordi han hadde gitt et øremerket tilskudd til en nærstående part. I denne forbindelse fikk GET høre at noen departementer brukte «til disposisjon-midler» eller øremerkede tilskudd oftere enn andre. Mot dette bakteppet er GET glad for at regelverket ble endret i september 2019 slik at det, blant annet, gis mindre rom for skjønn ved tildeling av øremerkede tilskudd[9]. Myndighetene understreket videre at tilskudd etter unntaksreglene alltid har vært og fortsatt er underlagt det samme strenge kontrollregimet som andre offentlige tilskudd, herunder kravet om at tilskuddet rapporteres til Stortinget. GET mener imidlertid at det kan iverksettes ytterligere tiltak på dette området. Siden disse spesielle typene tilskudd allerede har vakt reell

[8] I september 2019 ble kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten endret for å komme fullt ut i samsvar med forvaltningsloven . Blant annet ble det klargjort at regelverket for en tilskuddsordning ofte vil ta form av en forskrift (fordi den inneholder rettigheter og plikter for mottakerne); en av konsekvensene er at regelverket skal sendes på høring når det fastsettes eller endres.

[9] Reglene i punkt 6.4, om avvik fra normalprosedyren, ble revidert 23. september 2019. Tidligere bokstav b (*Bestemmelsene i pkt. 6.2.1 skal også tilpasses tilskuddsbeløpets størrelse. Relativt små bidrag kan tilskuddsforvalter gi etter en kortfattet saksbehandling og uten fullstendig tilskuddsbrev eller utførlige kontrolltiltak*) er tatt ut av bestemmelsene.

bekymring, håper GRECO at myndighetene har forbedret de praktiske retningslinjene for politisk ledelse, og vil fortsette gi slike retningslinjer, om den upartiskheten som forventes av dem når de gir disse tilskuddene. Det kan etter GRECOs oppfatning også være lurt å vurdere på nytt om ikke unntakene fra kravene om utlysning, tildelingskriterier og tilskuddsregelverk for denne typen tilskudd bør begrenses ytterligere.

81. Endelig har mediene i Norge en viktig kontrollfunksjon. De har spilt en avgjørende rolle i å sette temaet korrupsjon på dagsorden, ved å avdekke saker og øke folks bevissthet om temaet. Arbeidet til Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse (SKUP) har også vært avgjørende på dette området. Norge er blant de landene i verden som har høyest tetthet av aviser. Ytringsfriheten er nedfelt i Grunnloven (§ 100 sjette ledd), og den offentlige pressestøtten (for eksempel produksjonstilskudd til mindre aviser, fritak for merverdiavgift) er et viktig virkemiddel for å sikre meningsmangfoldet i medielandskapet.

**Interessekonflikter**

82. Det er ingen spesifikk definisjon av interessekonflikt i norsk lovgivning. Når det er sagt, behandles forebygging av interessekonflikter hovedsakelig gjennom regler om inhabilitet og om bierverv for medlemmer av den politiske ledelsen, som vil bli beskrevet nedenfor. Det blir gjentatte ganger vist til prinsippet om upartiskhet i gjeldende forskrifter og retningslinjer for medlemmer av den politiske ledelsen. Det er en grunnleggende verdi for den utøvende makt. Håndbok for politisk ledelse gir informasjon om dette temaet ved å henvise til to hovedinstrumenter, forvaltningsloven og heftet Om statsråd.

83. Reglene om inhabilitet nedfelt i forvaltningsloven (§ 6) kommer til anvendelse for statssekretærer og politiske rådgivere. De dekker også statsråder i egenskap av departementssjefer, men ikke i egenskap av regjeringsmedlemmer (i statsråd, forberedende statsråd og regjeringskonferanser). Myndighetene forklarte, etter landbesøket, at man arbeidet med endringer i forvaltningsloven som blant annet skulle avhjelpe situasjonen (i § 27 i forslaget til ny forvaltningslov er bestemmelsen om at habilitetsbestemmelsene ikke gjelder statsråder i egenskap av regjeringsmedlemmer, tatt ut); utkastet har vært ute på høring og vil bli gjenstand for videre lovgivningsmessig behandling. Videre understreket myndighetene at når statsråder handler i egenskap av regjeringsmedlemmer, gjelder lignende, ulovfestede regler (hovedinnholdet i disse reglene er beskrevet i heftet Om statsråd, kapittel 13). Her er det gitt flere eksempler på saker hvor statsråder har vært inhabile eller nær grensen for inhabilitet. For GET er sondringen mellom statsråder som departementssjefer og statsråder som regjeringsmedlemmer irrelevant, fordi de til sjuende og sist deltar i diskusjonene om en bestemt sak og må avstå fra å treffe avgjørelse hvis han/hun er i en interessekonflikt. GET forsto det slik at statsråder i henhold til ulovfestede regler i utgangspunktet må følge habilitetsreglene i forvaltningsloven også når de handler i egenskap av regjeringsmedlemmer, og at dette prinsippet blir skreddersydd etter funksjonens behov (for å sikre at beslutninger og aktiviteter gjennomføres effektivt). GET mener at denne praksisen ville dra nytte av ytterligere formalisering, og er glad for at myndighetene har tenkt å foreta en slik formalisering, jf. de foreslåtte endringene i forvaltningsloven, som for tiden er under behandling. **GRECO anbefaler å formalisere prinsippet om at habilitetsreglene gjelder for statsråder når disse handler i egenskap av regjeringsmedlemmer, på samme måte som når de handler som departementssjefer.**

84. En offentlig tjenestemann er inhabil når han/hun a) er part i saken; b) er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken; c) er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part; d) er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte; e) leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for i) et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller ii) et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke når vedkommende utfører tjenester eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre, tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken (forvaltningsloven § 6 første ledd). Myndighetene forklarte under landbesøket at en «sak» kunne leses bredere enn en sak som involverer bestemte personer eller selskaper. Man ser på realiteten i den aktuelle saken: Hvis saken bare involverer noen få personer eller selskaper eller en form for uforholdsmessighet, kan dette utløse inhabilitet.

85. I tillegg er det en mer generelt formulert regel om inhabilitet der personen kan erklæres inhabil på grunnlag av en bestemt, skjønnsmessig vurdering når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. I et slikt tilfelle skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham/henne selv eller noen som han/hun har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om innsigelse om inhabilitet er reist av en part (forvaltningsloven § 6 annet ledd).

86. Det er statsråden selv som har ansvaret for å vurdere sin habilitet. Det sentrale kriteriet ved den nevnte skjønnsvurderingen er om det foreligger forhold som kan svekke tilliten til vedkommende politikers upartiskhet. Det må gjennomføres en bred vurdering av om hans/hennes tilknytning til saken er av en slik art og så nær og sterk at den kan gi grunn til å frykte at noen vil kunne bli særbehandlet – positivt eller negativt. I tvilstilfeller kan det søkes råd fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling. Deres analyser av sistnevnte er offentlig tilgjengelig på www.regjeringen.no, unntatt hvis saken er unntatt offentlighet (saker unntatt offentlighet vil typisk være saker med informasjon som er underlagt taushetsplikt, for eksempel en persons personlige anliggender som helsemessige forhold, straffbare forhold, personlige meninger osv., informasjon om forretningsmessige forhold som det viktig å holde hemmelig av konkurransehensyn). Myndighetene understreket at Lovavdelingen generelt forsøker å formulere uttalelsene sine slik at de kan offentliggjøres. Videre kan det, for uttalelser som ikke legges ut på regjeringen.no, være mulig å gi innsyn basert på en individuell vurdering, eventuelt i en modifisert versjon av dokumentet.

87. Selv om en tjenestemann er inhabil, kan han/hun behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak hvis utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning. Når det gjelder prosedyren for behandling av habilitetsspørsmål, forventes det at en statsråd snarest mulig varsler Statsministerens kontor hvis han/hun anser seg for å være inhabil i en sak. Dette gjelder også hvis statsråden er i tvil om sin egen habilitet. Under regjeringskonferanser og forberedende statsråd må vedkommende statsråd si klart fra om sin inhabilitet til statsministeren (eller den som leder regjeringskonferansen) før behandlingen av saken starter. Det samme gjelder hvis det kan være tvil om statsrådens habilitet. Hvis en statsråd er inhabil, forventes det at han/hun forlater konferansesalen mens saken behandles. Statsministerens kontor fremmer en kongelig resolusjon der en annen statsråd blir foreslått oppnevnt som settestatsråd for en bestemt sak eller et nærmere avgrenset saksområde. Det er en veletablert praksis på dette området.

88. Statssekretærer og politiske rådgivere som er inhabile, må avstå fra å delta i tilretteleggelsen eller avgjørelsen av vedkommende sak. Herunder bør de gå ut fra møter der den aktuelle saken behandles. Hvis en statssekretær eller politisk rådgiver er inhabil, bør det utarbeides et kort notat der det fremgår at vedkommende fratrer behandlingen, og bakgrunnen for dette. Notatet oppbevares av departementsråden sammen med øvrige fortrolige personopplysninger.

89. Forvaltningsloven slår fast som en generell regel at hvis reglene om behandlingsmåten i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven ikke er overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder et enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig. Men det er bare gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold (§ 41). For eksempel er det vanligvis ikke nødvendig å anse et vedtak ugyldig hvis det i henhold til loven ikke kunne ha blitt noe annet utfall. Men i henhold til ulovfestet rett er imidlertid et vedtak truffet i strid med habilitetsreglene eller andre regler for behandlingsmåten ugyldig hvis det er grunn til å tro at saksbehandlingsfeilen har påvirket vedtaket og en samlet vurdering tilsier at vedtaket er ugyldig. Myndighetene bekreftet videre at et brudd på habilitetsreglene i praksis er en saksbehandlingsfeil som i slike situasjoner typisk kan medføre ugyldighet.

90. Det er ingen disiplinære eller administrative sanksjoner for medlemmer av den politiske ledelsen som unnlater å erklære seg selv inhabile, bortsett at vedkommende kan bli stilt til politisk ansvar eller brakt i forlegenhet. Reglene for når en tjenestemann umiddelbart er å anse inhabil, er ganske klare (forvaltningsloven § 6 første ledd). Loven gir også en mer generelt formulert regel, der personen kan erklæres inhabil basert på en skjønnsmessig vurdering når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans/hennes upartiskhet (forvaltningsloven § 6 annet ledd). Det er spesielt i det sistnevnte tilfellet at spørsmålet om adekvate tvangsmidler blir spesielt viktig. Det er videre rom for forbedring av den åpenheten man kan forvente som en motvekt til frivilligheten i standarden for habilitet, noe vi skal komme tilbake til senere i rapporten i forbindelse med rapportering om økonomiske forhold. Bare hvis atferden er av en slik karakter at generelle strafferettslige standarder kommer til anvendelse, finnes det lovbestemte konsekvenser. Det får for eksempel konsekvenser hvis man gjør seg skyldig i «tjenestefeil» (straffeloven § 171), «grovt uaktsom tjenestefeil» (straffeloven § 172) og/eller «misbruk av offentlig myndighet» (straffeloven § 173). GRECO har kommet til det syn at det bør foreligge sanksjoner ved tjenestefeil som er effektive, forholdsmessig og avskrekkende; det holder ikke med bare strafferettslige sanksjoner. At det ikke finnes noen alternativer mellom forlegenhet og uttak av tiltale, kan uten tvil sies ikke å være forholdsmessig. Det er i avsnitt 127 nedenfor gitt en anbefaling som dekker dette og andre adferdsrelaterte spørsmål.

**Forbud mot eller begrensning av visse aktiviteter**

*Uforenligheter og bierverv*

91. Håndbok for politisk ledelse slår fast at politisk ledelse ikke må inneha bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan virke hemmende på deres ordinære arbeid, med mindre det foreligger særlig tillatelse. Det som er urovekkende med denne standarden, slik den er skrevet, er at den åpner for at et medlem av den politiske ledelsen kan få tillatelse til å inneha et eksternt verv som vil virke hemmende på hans/hennes ordinære arbeid. Norge har forsikret GET om at «nei» er standard, men innrømmer at standarden kan klargjøres ytterligere. Etter GETs syn bør Norge vurdere å omformulere denne standarden slik at det går klart frem at «nei» er standard med mindre vervet ikke vil virke hemmende på vedkommendes ordinære arbeid eller reise et spørsmål om interessekonflikt med tjenesteplikter. Dette gjelder spesielt for statssekretærer og politiske rådgivere, jf. diskusjonen nedenfor om disse personenes medlemskap i styrer og råd for bedrifter/institusjoner.

92. Statsministeren gir tillatelse til statsråder, mens tillatelse til statssekretærer og politiske rådgivere gis av den ansvarlige statsråden. Da GET ba om opplysninger om hvor mange tillatelser som ble gitt, for å se hvor ofte politisk ledelse hadde fått lov til å beholde eksterne verv, kunne myndighetene ikke gi slike opplysninger, og forklarte dette med at tillatelsene behandles på politisk nivå og ikke dokumenteres av forvaltningen. Da GET innsnevret anmodningen til bare å gjelde de tillatelsene statsministeren ga til de 20 statsrådene, kunne man fortsatt ikke gi noen informasjon.

93. Bortsett fra rådene i Håndbok for politisk ledelse er det ingen eksplisitt bestemmelse om hvorvidt politisk ledelse kan være medlemmer av styrer og råd i bedrifter og institusjoner. Det har imidlertid vært en uskrevet regel, og fast praksis, at man ber seg fritatt for slike verv mens man er medlem av regjeringen. Det har vært en noe mer liberal praksis for statssekretærer og politiske rådgivere, men Håndbok for politisk ledelse maner til forsiktighet i dette henseendet. Det er mulig å innhente informasjon om styreverv fra de relevante Brønnøysundregistrene (på www.proff.no kan man for eksempel skrive inn navnet på en person og få en liste over vedkommendes relevante stillinger, styreverv osv.). I tillegg er informasjon om regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser også tilgjengelig i de aktuelle opplysningene om økonomiske interesser (se avsnitt 119–121). Selv om den ikke gir noen informasjon om hvorvidt det var eller kunne ha vært gitt tillatelse til disse stillingene/ervervene, viste en nylig gjennomgang av de registrerte opplysningene til de 20 statsrådene at 14 av de 20 hadde bistillinger og/eller -erverv, både betalte og ubetalte. Siden andre medlemmer av den politiske ledelsen i dag ikke er pålagt å gi disse opplysningene, var GET ikke i stand til å fastslå hvor hyppig slike stillinger/erverv forekommer hos disse medlemmene av den politiske ledelsen.

94. Politisk ledelse har anledning til å ta imot honorar for artikler eller avisinnlegg i tilfeller der det er vanlig at slike honoreres. I alle tilfeller må politisk ledelse ikke ta imot honorarer for foredrag innen sitt eget saks-/ansvarsområde. Politisk ledelse er valgbare til Stortinget, men kan ikke møte på Stortinget så lenge de innehar sine stillinger. De kan heller ikke inneha verv i kommuner og fylkeskommuner. Politisk ledelse kan heller ikke gjøre tjeneste som lagrettemedlem eller meddommer.

95. Bistillinger og -erverv kan, enten de er betalt eller ikke, reise reelle habilitetsspørsmål og spørsmål om interessekonflikter; de kan også virke hemmende på vedkommendes evne til fullt ut å utføre sine tjenesteplikter, enten fordi disse aktivitetene tar tid, eller fordi han/hun må fratre behandlingen av saker. På den annen side kan noen aktiviteter, for eksempel ubetalte sosiale eller veldedige aktiviteter, være helt akseptable. For å skille mellom disse typene aktiviteter på en gjennomsiktig og konsekvent måte, anbefaler **GRECO i) at standarden for hvorvidt politisk ledelse kan beholde eller ta på seg betalte og ubetalte bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag, endres slik at slik virksomhet er forbudt med mindre vedkommende har fått skriftlig tillatelse basert på en veloverveid avgjørelse av at stillingen/ervervet ikke vil virke hemmende på vedkommendes ordinære arbeid eller reise et spørsmål om interessekonflikt, og ii) at slike tillatelser gjøres offentlig tilgjengelige.**

*Økonomiske interesser, kjøp og salg av aksjer*

96. Politisk ledelse forventes å utvise aktsomhet ved sine disposisjoner i aksjemarkedet; det samme gjelder deres nærstående. De formelle begrensningene i verdipapirhandelloven (§ 3-1, 3-4 og 3-7) er særlig viktige i dette henseendet. De forbyr enhver å tegne, kjøpe, selge eller bytte børsnoterte instrumenter hvis vedkommende har innsideinformasjon. Politisk ledelse vil særlig kunne ha innsideinformasjon i forbindelse med for eksempel budsjettarbeid, fastleggelse av generelle rammevilkår eller ved behandling av enkeltvedtak av betydning for de aktuelle foretakene. Informasjon om statlige aksjesalg mv. vil også kunne anses for å være innsideinformasjon.

97. Enhver som i sitt arbeid får kjennskap til innsideinformasjon, er underlagt taushetsplikt og rådgivningsforbud. Politisk ledelse har også taushetsplikt i dette henseendet etter reglene i forvaltningsloven (§ 13) hvis de, i sitt arbeid, får kjennskap til blant annet drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår.

98. Hvis medlemmet av den politiske ledelsen er i tvil om sin egen habilitet eller adgangen til å foreta transaksjoner, bør han/hun drøfte forholdet med departementsråden i sitt eget departement eller med Statsministerens kontor.

99. Som et hjelpemiddel til å skape klarhet omkring medarbeidernes økonomiske interesser har Statsministerens kontor gitt retningslinjer om kjøp og salg av verdipapirer. Her slås det blant annet fast

i. at politiske medarbeidere som tiltrer i departementene / ved Statsministerens kontor, skal melde fra hvis de har finansielle instrumenter, særlig omsettelige verdipapirer og opsjoner, til en verdi av mer enn 20 000 kroner knyttet til et norsk selskap eller et utenlandsk selskap med virksomhet i Norge
ii. at det også skal meldes fra om handel med finansielle instrumenter i norske selskaper eller utenlandske selskaper med virksomhet i Norge som er foretatt for vedkommendes egen regning, i vedkommendes eget navn eller på vegne av mindreårige barn når transaksjonen gjelder beløp over 20 000 kroner
iii. at den ovennevnte meldeplikten ikke gjelder andeler i verdipapirfond[10]

[10] Men for statsråder skal økonomiske interesser som eies indirekte gjennom et annet selskap, eller andeler i aksjefond eller annet verdipapirfond meldes inn hvis det foreligger særlige personlige eller økonomiske interesser som kan gi grunnlag for mulige interessekonflikter (§ 9 i Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser).

iv. at de også må melde fra om kundeforhold med finansinstitusjoner når kundeforholdet må regnes som inngått på særlige gunstige betingelser
v. at slik melding skal sendes departementsråden i vedkommende departement eller regjeringsråden. Meldingen skal oppbevares på linje med andre fortrolige personopplysninger.
vi. at handel med finansielle instrumenter eller inngåelse av kundeforhold foretatt av politikerens ektefelle / registrerte partner / samboer etter forholdene vil kunne likestilles med disposisjoner foretatt av vedkommende selv. Det er opp til den enkelte politiker om han/hun vil gi melding som nevnt foran i slike tilfeller.
vii. at politikere generelt bør være aktsomme ved handel med verdipapirer i perioder der det særlig kan stilles spørsmåltegn ved den enkeltes informasjonstilgang. Eksempler på slike perioder er budsjettkonferansene og tiden før fremleggelse til Stortinget. Det anbefales at medlemmer av den politiske ledelsen uansett ikke handler med verdipapirer fra august og frem til statsbudsjettet er lagt frem i Stortinget.

100. Regjeringsmedlemmer skal også registrere selskapsinteresser, men ikke disse transaksjonene, i henhold til reglene om rapportering om økonomiske forhold. Som ved rapportering om økonomiske forhold har ikke manglende rapportering av disse transaksjonene andre konsekvenser enn politiske.

*Kontrakter med statlige myndigheter*

101. Det er ingen spesifikke begrensninger når det gjelder om politisk ledelse kan inngå kontrakter med statlige myndigheter. Når det er sagt, gjelder de generelle reglene om interessekonflikter og regler om offentlige anskaffelser for slike situasjoner, og GET fikk ikke høre at noen var bekymret for dette.

*Gaver*

102. I henhold til punkt 13 i Håndbok for politisk ledelse gjelder reglene om gaver til statsansatte også for regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere. Nærmere bestemt kan ingen statsansatte eller embetsmann i henhold til statsansatteloven § 39 motta, for seg eller andre, gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke vedkommendes tjenestlige handlinger, eller som det er forbudt å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks for virksomheten. For statsansatte kan overtredelse medføre ordenstraff, oppsigelse eller avskjed. For medlemmer av den politiske ledelsen er det ingen lovbestemte eller regulatoriske sanksjoner, selv om overtredelse kan få politiske konsekvenser.

103. Statsministerens kontor fastsetter rutiner for håndtering av gaver i tjeneste som gjelder for ansatte og politisk ledelse ved Statsministerens kontor og for politisk ledelse i departementene. Rutinene er tilgjengelige på www.Government.no. Hovedpunktene er som følger:

- Fordi mange gaver lett vil omfattes av forbudet i statsansatteloven § 39, er hovedregelen at statsansatte og politisk ledelse ikke skal motta gaver i tjenesten. Forbudet gjelder for mottak både til seg selv og til andre, herunder til familie, venner eller til staten.

- Gaver som likevel mottas, skal vanligvis tilfalle staten.

- Alle gaver som mottas i tjeneste, uavhengig av verdi og type, skal registreres.

104. Om en gave kan beholdes privat, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det vil imidlertid svært sjelden være anledning til å beholde en gave som ikke er av alminnelig art og ubetydelig verdi, dvs. av en anslått verdi på under 300 kroner.

105. Gaver over 2000 kroner må oppgis i registeret for verv og økonomiske interesser (se avsnitt 119) når gaven/ytelsen gis i forbindelse med vedkommendes arbeid som medlem av regjeringen.

106. De generelle reglene om skatteplikt ved mottak av gaver gjelder også for den politiske ledelsen. Blant annet innebærer dette at gaver som beholdes, skal beskattes som personinntekt med mindre gaven er av ubetydelig verdi.

*Misbruk av offentlige midler*

107. Misbruk av offentlige midler sanksjoneres bare etter straffeloven. Underslag utgjør et lovbrudd som etter straffeloven § 324 straffes med bøter eller fengsel i inntil to år. Håndbok for politisk ledelse tar for seg bruk av slike ting som pendlerboliger (herunder blant annet utstyr i pendlerboligen og renholdsrelaterte utgifter) og transport. GET merker seg at håndboken kan gi mer konkrete retningslinjer når det gjelder bruken av ansatte, fasiliteter eller utstyr til andre formål enn offisielle formål. Dette er spørsmål som behandles i detalj i heftet Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk, men som også kan tas inn i

håndboken, slik at det blir lettere å hente frem reglene. I likhet med de andre atferdsstandardene er denne standarden ikke underlagt ikke-strafferettslige konsekvenser.

*Misbruk av taushetsbelagt informasjon*

108. Alle i politisk ledelse undertegner taushetserklæring ved tiltredelse. Videre plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han/hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om i) noens personlige forhold eller ii) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår (forvaltningsloven § 13). Det samme gjelder saker som er tildelt en høyere beskyttelsesgrad i samsvar med sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.

109. Medieuttalelser gis av dem den ansvarlige statsråden har utnevnt til å gjøre dette. Men i rutinemessige saker eller med hensyn til dokumenter som ikke kan unntas offentlighet, kan andre medarbeidere i departementene svare på henvendelser fra mediene hvis ikke noe annet er bestemt av en overordnet.

110. Brudd på taushetsplikt er straffbart etter straffeloven § 209. Lovbruddet straffes med bot eller fengsel inntil ett år.

111. Taushetsplikten er helt klart avgjørende når det gjelder transaksjoner som involverer aksjemarkedet. Bestemmelsene i verdipapirhandelloven og forvaltningsloven kommer til anvendelse i denne forbindelse.

*Svingdørsproblematikk*

112. I Norge legges det stor vekt på at man skal kunne bevege seg fritt mellom offentlig og privat sektor; det er imidlertid også anerkjent at visse omstendigheter kan berettige restriksjoner etter at ansettelsesforholdet er opphørt. Derfor fikk man i 2005 de første karanteneretningslinjene. I 2015 ble lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven) vedtatt; den ble sist endret i 2017. Reglene dekker politikeres, embetsmenns og statsansattes bevegelse fra (og innad i) statsforvaltningen.

113. Når det gjelder politisk ledelse (regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere), er det Karantenenemnda som treffer vedtak om karantene og saksforbud. Karantenenemnda er et uavhengig organ, oppnevnt ved kongelig resolusjon og kan ikke instrueres av myndighetene. Nemnda består av fem medlemmer, hvorav to skal ha vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, men ikke senere enn to år før oppnevning. Minst to av medlemmene (inkludert lederen eller nestlederen) skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap. Karantenenemndas medlemmer oppnevnes for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes én gang.

114. Et medlem av den politiske ledelsen som tiltrer i en stilling eller et verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, skal senest tre uker før overgangen eller etableringen informere Karantenenemnda om overgangen eller etableringen.

Informasjonsplikten gjelder alle overganger som finner sted innen ett år etter at man har fratrådt som medlem av den politiske ledelsen, også i de tilfeller der overgangen ikke skjer umiddelbart etter fratredenen. GET kunne ikke få informasjon om hvor mange søknader nemnda får i gjennomsnitt per år fra medlemmer av den politiske ledelsen. All formell korrespondanse mellom medlemmer av politisk ledelse og nemnda er offentlig, og kopier av brev fra nemnda til politikere publiseres på internett. Hvis politikeren bryter bestemmelsene om informasjonsplikt, karantene og saksforbud, kan nemnda gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen. Overtredelsesgebyret skal ikke overstige seks måneders lønn.

115. Nemnda kan deretter, innen to uker, treffe vedtak om å ilegge enten karantene eller saksforbud. Nærmere bestemt vil det bare bli ilagt karantene – i inntil seks måneder – i visse tilfeller, når i) det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og interessene til den aktuelle organisasjonen, ii) det foreligger særegne forhold knyttet til vedkommendes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver som har gitt eller kan gi organisasjonen særlige fordeler, eller iii) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Politikeren har rett til å motta en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvarer den nettolønnen han/hun hadde da han/hun fratrådte, med tillegg av feriepenger og pensjonskostnader. I stedet for eller i tillegg til å ilegge karantene kan nemnda bestemme at politikeren må avstå fra å ha befatning med visse saker (på områder der politikeren har vært direkte involvert i egenskap av medlem av den politiske ledelsen) i inntil ett år, forutsatt at dette er adekvat for å sikre interessene som må beskyttes.

116. Reglene kommer også til anvendelse når en politiker flytter på seg innad i forvaltningen, det være seg til en annen stilling i samme departement eller til et annet departement. Det ilegges i slike tilfeller en karantene på seks måneder (ved overgang innad i samme departement) eller tre måneder (ved overgang til et annet departement). I dette tidsrommet kan politikeren ikke ha arbeidsoppgaver som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, eller som vedrører saker som politikeren hadde til behandling i sin politiske stilling. Politikere som er ilagt slik karantene, har rett til embetets eller stillingens lønn.

117. GET merker seg at det ikke er noen konkrete retningslinjer om, eller prosedyrer for å håndtere, interessekonflikter en politiker måtte være i som følge av hans/hennes virksomhet før tiltredelsen, for eksempel interessene til en tidligere arbeidsgiver, en tidligere kunde eller en pågående sak der politikeren i vesentlig grad var involvert før han/hun ble en del av den politiske ledelsen. Det er heller ingen spesifikke retningslinjer om konflikter som kan oppstå i forbindelse med, og behovet for å erklære seg inhabil ved, saker som involverer dem politikeren forhandler med om en fremtidig privat ansettelse mens han/hun fortsatt er medlem av den politiske ledelsen. Forvaltningsloven inneholder en generell bestemmelse, i § 6, som sier at politikeren (etter egen avgjørelse) er inhabil «når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». I tillegg skal bånd eller bindinger til tidligere eller fremtidige arbeidsgivere rapporteres etter § 5 og 6 i Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser. GET ble fortalt at noen politikere frivillig hadde oppgitt denne typen informasjon (for eksempel om tidligere kunder) til sin departementsråd for proaktivt å be om hjelp med å identifisere saker der de kanskje måtte vurdere om de var inhabile, men man er ikke lovpålagt å gi slike opplysninger, og opplysningene er ikke offentlige. GET ble videre informert om at det etter anmodning fra Stortinget nylig var blitt satt ned en arbeidsgruppe med mandat til å drøfte/vurdere om

statsråder og statssekretærer rekruttert fra kommunikasjonsbransjen skulle gis plikt til å offentliggjøre navnene på sine tidligere kunder. Arbeidsgruppen ledes av Regjeringsadvokaten. For GET er dette absolutt en positiv utvikling. Den er et uttrykk for myndighetenes proaktive tilnærming til den utfordrende, og omskiftelige, svingdørsproblematikken. Til støtte for dagens system **anbefaler GRECO å utarbeide generelle retningslinjer for å håndtere interessekonfliktene som kan oppstå som følge av tidligere privat virksomhet når en person tiltrer som medlem av den politiske ledelsen, og når et medlem av den politiske ledelsen forhandler om en ny stilling utenfor den statlige forvaltningen, hvis forhandlingene finner sted før vedkommende fratrer.**

**Plikt til å oppgi eiendeler, inntekt, gjeld og interesser**

*Opplysningsplikt*

118. Regjeringsmedlemmer har den samme opplysningsplikten som stortingsrepresentanter. Siden 2012 har Stortingets registreringsordning vært obligatorisk også for regjeringsmedlemmer. Stortinget administrerer opplysningene fra både stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Interessekategoriene som skal rapporteres, har blitt utvidet gjennom årene; de to siste endringene i Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser, som fant sted i 2012, 2016 og 2018, hadde som formål å imøtekomme en anbefaling fra GRECO i fjerde evalueringsrunde. GRECO mente at Norge, med endringene som var innført, hadde oppfylt den relevante anbefalingen for stortingsrepresentanter full ut. Selv om opplysningsplikten ikke trenger å være den samme for parlamentsmedlemmer og regjeringsmedlemmer, har man hatt inngående drøftinger i landet om hvorvidt plikten til å opplyse om økonomiske forhold også bør omfatte ektefeller og forsørgede familiemedlemmer. Men under henvisning til Datatilsynets syn kom Stortinget frem til at hensynet til det enkelte familiemedlems personvern veide tyngre enn offentlighetens interesse når det gjelder innsyn i økonomiske interesser.

119. Nærmere bestemt må følgende aktiviteter og interesser offentliggjøres:

(i) Bistillinger og -erverv

- Verv i private eller offentlige selskapers og interesseorganisasjoners styrende organer, samt i statlige eller kommunale organer. For det enkelte verv skal det opplyses om det mottas godtgjørelse. Vervets art og navn på selskapet, organisasjonen eller organet skal også oppgis. Ulønnede verv i politiske partier trenger ikke å registreres.

- Selvstendig inntektsbringende virksomhet som utøves i tillegg til arbeidet i regjeringen, herunder for eksempel virksomhet som gårdbruker, lege, advokat, journalist, frittstående konsulentoppdrag og virksomhet formelt organisert gjennom et selskap vedkommende eier selv eller er medeier i. Virksomhetens art skal oppgis. Det skal angis særskilt og med beløp om enkeltoppdrag, eller flere oppdrag innenfor samme kalenderår for samme oppdragsgiver, har gitt en godtgjørelse på mer enn 50 000 kroner.

- Lønnet stilling eller engasjement som kommer i tillegg til rollen som regjeringsmedlem. Stilling/engasjement og arbeids-/oppdragsgiver skal oppgis.
- Avtaler om permisjon og avtaler av økonomisk karakter med tidligere arbeidsgivere, herunder avtaler om fortsatt lønnsutbetaling eller etablering av velferdsfordeler.

- Ansettelse, engasjement eller lignende avtale med fremtidige arbeidsgivere eller oppdragsgivere – selv om ansettelsen, engasjementet eller oppdraget først vil få virkning etter at vedkommende har fratrådt som medlem av regjeringen.

(ii) Økonomiske interesser

- Fast eiendom som har betydelig verdi, og som benyttes i næringsvirksomhet. Eiendommens betegnelse, eierform, og hvilken kommune den ligger i, skal oppgis. Eiendom som i det vesentlige tjener som bolig eller fritidsbolig, trenger ikke å registreres. Det samme gjelder våningshus og driftsbygning på gårdsbruk.

- Selskapsinteresser (aksjer, andeler m.m.) som vedkommende selv eier enten direkte eller indirekte gjennom et annet selskap, eller som vedkommende forvalter. Selskapets navn og ansvarsform oppgis, samt eierandelen (men ikke utbyttet). Endringer i selskapsinteresser som eies indirekte gjennom et annet selskap, skal meldes inn to ganger i året. Selskapsinteresser som eies indirekte gjennom et annet selskap, er ikke omfattet av registreringsplikten hvis vedkommende, og dennes nærstående, eier mindre enn 10 % av selskapet, og heller ikke deltar i investeringsbeslutninger. Dette unntaket gjelder ikke for selskaper som er organisert som ansvarlig selskap (ANS eller DA) eller kommandittselskap (KS). Eierandeler i aksjefond eller annet verdipapirfond trenger ikke å oppgis. Uavhengig av det ovenstående skal økonomiske interesser som eies indirekte gjennom et annet selskap, eller andeler i aksjefond eller annet verdipapirfond meldes inn hvis det foreligger særlige personlige eller økonomiske interesser som kan gi grunnlag for mulige interessekonflikter.

(iii) Gjeld

- Gjeld i næringsvirksomhet over 10 ganger grunnbeløpet i Folketrygden (for tiden NOK 998 580) og garantiansvar over 20 ganger grunnbeløpet i Folketrygden (for tiden NOK 1 997 160) som vedkommende personlig hefter for. Dette omfatter ikke gjeld eller garantiansvar i aksjeselskap eller annet foretak med begrenset ansvar som vedkommende har eierinteresser i. Kreditors navn, navn på eventuelt tilgodesett i garanti- eller kausjonsforholdet og ansvarets art skal oppgis.

(iv) Gaver og reiser til utlandet

- Gaver eller økonomiske fordeler verd mer enn 2000 kroner mottatt fra innenlandske eller utenlandske givere, når gaven/fordelen har tilknytning til vedkommendes virksomhet som medlem av regjeringen. Giverens navn, fordelens art og tidspunktet for ytelsen skal oppgis. Oppmerksomhets- og jubileumsgaver fra egen partiorganisasjon trenger ikke å oppgis.

- Reiser og besøk til utlandet hvor utgiftene ikke i sin helhet dekkes av statlige midler, av det parti vedkommende tilhører, eller av vedkommende privat, når reisen/besøket har tilknytning til vedkommendes virksomhet som medlem av regjeringen. Navnet på landet vedkommende besøkte, tidspunktet for reisen og navnet på den (de) som bar utgiftene.

(v) <u>Generell bestemmelse</u>

- Hvis et medlem av regjeringen kommer frem til at han/hun har interesser av særlig personlig eller økonomisk art som har berettiget interesse for allmennheten, men som ikke er underlagt registreringsplikt, må disse opplysningene også registreres.

120. Opplysninger til registeret skal meldes til Stortingets administrasjon innen én måned etter at vedkommende tiltrådte som regjeringsmedlem. Endringer i selskapsinteresser som eies indirekte gjennom et annet selskap, skal meldes inn to ganger i året, henholdsvis innen én måned etter at Stortinget har trådt sammen i høstsesjonen, og senest innen 1. april i vårsesjonen. For øvrig skal endringer meldes etter hvert som de oppstår. Registeret er offentlig tilgjengelig på Stortingets nettsteder innen 20 dager etter registreringen; en oppdatert versjon av registeret publiseres én gang i måneden. De registrerte opplysningene tas ut av det elektroniske registeret etter at medlemmet av regjeringen har fratrådt.

121. GET er glad for endringene som er gjort gjennom årene for å utvide plikten til å gi opplysninger om økonomiske forhold. GRECO ga en positiv vurdering av endringene i den fjerde evalueringsrunden. Når det er sagt, oppfordrer GET myndighetene til å fortsette å gjennomgå kravene for å se om det er behov for ytterligere endringer. Etter GETs syn vil for eksempel krav om ytterligere spesifisering av opplysningene som gis, kunne gjøre det enda enklere å fastslå interessekonflikter, særlig hos medlemmer av den politiske ledelsen. For eksempel er det bare fast eiendom som benyttes i næringsvirksomhet, og som er av «betydelig verdi» (det gis ingen retningslinjer for hvor grensen går) som er rapporteringspliktig. Etter GETs syn kan det oppstå interessekonflikter i forbindelse med eiendom som ikke benyttes i næringsvirksomhet, for eksempel i saker om bruk av arealer og bygninger, og «betydelig» er ikke en nyttig terskelverdi. Videre er det bare gjeld fra næringsvirksomhet som trenger å rapporteres. I denne forbindelse mener GET at det kan være viktig å vurdere, for at det skal bli lettere å fastslå om det foreligger en potensiell interessekonflikt, å innføre en plikt til å oppgi personlig gjeld utenfor en forbrukerkontekst, herunder minst opplysninger om hvem man skylder penger. Dette er spørsmål man bør ha i bakhodet ved en eventuell fremtidig reform på dette området.

122. GET merker seg at statssekretærer og politiske rådgivere ikke er underlagt plikt til å opplyse om økonomiske forhold ut over plikten (som alle borgere en underlagt) til å legge frem opplysninger om inntekter og eiendeler for skatterelaterte formål; denne informasjonen er offentlig. Etter GETs syn vil ikke en skattemelding gi den informasjonen som er nødvendig for at man skal kunne fastslå om det foreligger interessekonflikter. Videre omfatter opplysningsplikten ikke de økonomiske interessene til politikerens ektefeller eller andre familiemedlemmer. Dette ble påpekt som en mangel allerede i den fjerde evalueringsrunden (evalueringen den gangen gjaldt registreringsordningen for stortingsrepresentanter, som er den samme som for regjeringsmedlemmer). Videre fikk GET vite at mens stortingsrepresentantene melder sine opplysninger inn elektronisk, sender statsrådene inn sine i pdf-format. Det betyr at Stortingets registreringsmedarbeidere må konvertere pdf-filen

til, eller skrive inn opplysningene på nytt i, det formatet man bruker når man publiserer opplysningene i systemet. Registreringsmetoden bør ikke kunne gi opphav til spørsmål om hvorvidt en feilaktig opplysning i registeret skyldes at den ansvarlige registreringsmedarbeideren har tastet feil, eller at stortingsrepresentanten eller regjeringsmedlemmet har oppgitt feilaktige opplysninger. Hvis Norge i høy grad skal basere seg på tillit, må dette balanseres med mer åpenhet. Derfor **anbefaler GRECO i) at statssekretærer og politiske rådgivere underlegges den samme opplysningsplikten som statsråder; ii) at man overveier om man bør pålegge ektefeller og nærstående familiemedlemmer den samme opplysningsplikten (uten at informasjon om nære familiemedlemmer nødvendigvis trenger å bli offentliggjort); og iii) at opplysninger sendes inn elektronisk på en måte som gjør at faren for transkripsjonsfeil fra registreringsmedarbeiderens side faller bort.**

*Gjennomgåelsesmekanismer*

123. Det er regjeringsmedlemmet selv som er ansvarlig for å gi korrekt og fullstendig informasjon til registeret. Ifølge myndighetene har erfaring vist at stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer generelt er svært samvittighetsfulle når det gjelder å sende inn slike opplysninger. GET ble fortalt at opplysninger gitt av statsråder ikke kontrolleres av registreringsmedarbeideren; hvis en persons opplysninger må konverteres til et format som kan brukes til offentliggjøring, og det er åpenbart at opplysningene ikke er korrekte eller fullstendige, får vedkommende mulighet til å klargjøre opplysningene. At man ikke har noe system for å gjennomgå opplysningene og avdekke eventuelle interessekonflikter eller brudd på adferdsstandarder, betyr at man gir avkall på et viktig forebyggende middel. Mediene følger registeret nøye, og manglende oppfyllelse av opplysningsplikten vil ha en betydelig negativ innvirkning på imaget og omdømmet til den opplysningene gjelder. Det er ingen lovfestede sanksjoner forbundet med å unnlate å sende inn opplysninger, å sende inn opplysninger for sent eller å sende inn opplysninger man vet er uriktige eller ufullstendige. Igjen er straffen rett og slett at man settes i offentlig forlegenhet, eventuelt at saken får politiske konsekvenser. **GRECO anbefaler i) at det vedtas håndhevbare sanksjoner for manglende rapportering av opplysninger eller rapportering av opplysninger man vet er uriktige; ii) at det etableres ett eller flere formelle systemer for gjennomgåelse av opplysninger fra medlemmer av den politiske ledelsen; og iii) at opplysningene som sendes inn, brukes til rådgivningsformål vedrørende anvendelsen av reglene om inhabilitet, bierverv og -stillinger og gaver.**

**<u>Mekanismer for å stille personer til ansvar og håndheve regler</u>**

*Straffesaker og immunitet*

124. Politisk ledelse har ingen immunitet når det gjelder straffesaker. Ved mistanke om bestikkelser, bedrageri eller misbruk av offentlige midler kan de straffeforfølges på lik linje med andre borgere. Dette er god praksis og kan tjene som inspirasjon for andre GRECO-medlemmer.

125. Hvis regjeringsmedlemmer bryter sine konstitusjonelle plikter, kan de holdes ansvarlige ved hjelp av riksrettsprosedyrer. Eventuelle riksrettssaker blir først vurdert av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteen kan gjøre dette på eget initiativ eller etter henvendelse fra eksterne instanser. Støtte fra en tredjedel av medlemmene er nok til at

komiteen kan ta en mulig riksrettssak opp til vurdering. Tiltale vedtas av Stortingets plenum med vanlig flertall. Riksretten består av seks dommere valgt for seks år av Stortinget og fem høyesterettsdommere (høyesterettsjustitiarius og de fire dommerne med lengst ansiennitet). Dommene som avgis, er endelige og kan ikke ankes.

126. Forrige gang det ble gjennomført en riksrettssak, var i 1926. GET ble fortalt at hvis Stortinget skulle mene at en handling eller unnlatelse fra regjeringens eller en statsråds side er uakseptabel, har man i dag tilgang til en rekke kontrollmekanismer (se avsnitt 67–74) som det er mye mer sannsynlig at man vil bruke.

*Ikke-strafferettslige håndhevingsmekanismer*

127. Som nevnt tidligere i denne rapporten er regjeringens handlinger underlagt parlamentarisk kontroll. Bortsett fra denne er det, etter det GET ble fortalt, «name and shame» – det at man blir utsatt for kritikk – som er den mest avskrekkende og effektive sanksjonen. GET forstår det slik at det norske systemet er bygget på tillit og på felles verdier og adferdsstandarder. Når det er sagt, mener GET at ytterligere mekanismer for forebyggende og avdekkende kontroll kan utvikles, som et supplement til tillit, for å sikre at uetisk atferd oppdages og tas tak i selv uten medienes oppmerksomhet og press fra publikum eller det politiske miljøet. Derfor **anbefaler GRECO at standardene som er fastsatt vedrørende interessekonflikter, uforenligheter, bierverv, gaver og relasjoner med lobbyister og tredjeparter, blir underlagt troverdige og effektive kontrollmekanismer og sanksjoner.**

## V. KORRUPSJONSFOREBYGGING I RETTSHÅNDHEVELSESORGANER

### Organisering og ansvarsforhold i rettshåndhevelses-/politimyndigheter

*Oversikt over ulike rettshåndhevelsesmyndigheter*

128. Rettshåndhevende tjenester i Norge besørges av den riksdekkende Politi- og lensmannsetaten (heretter politiet), som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Politiet består av et sentralt politidirektorat, fem særorganer, tolv politidistrikter og fire andre organer med nasjonal kompetanse. I tillegg er Politiets sikkerhetstjeneste en del av politiet. Politiet er ansvarlig for grensekontroll, visse sivile gjøremål, koordinering av søk og redningsoperasjoner, bekjempelse av terrorisme, trafikktjeneste, tvangsfullbyrdelse, etterforskning av lovbrudd og påtale. I Norge er det laveste nivået i påtalemyndigheten også en del av politiet[11]. Tabellen nedenfor gir nærmere opplysninger om den nåværende bemanningen i politiet.

| Category | Paid FTEs, except parental leave | Share per category | Number of paid employees, inclusive employees on parental leave | | | Per share | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Female | Male | Total | Female | Male |
| Police Officers | 10,029 | 59% | 3,414 | 7,047 | 10,461 | 33% | 67% |
| Police Attorneys | 905 | 5% | 572 | 378 | 950 | 60% | 40% |
| Civilian positions | 6,057 | 36% | 4,248 | 2,164 | 6,411 | 66% | 34% |
| Total | 16,991 | | 8,234 | 9,589 | 17,822 | 46% | 54% |

129. Politiets organisering og virksomhet er regulert av politiloven, politiinstruksen, politiregisterloven, straffeloven og straffeprosessloven. Det finnes også flere andre, generelle lover og forskrifter som gjelder for politiet, for eksempel statsansatteloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Av særlig interesse for politiet er også sikkerhetsloven med forskrifter og Bestemmelser om økonomistyring i staten.

130. En prosess med sentralisering av politiet har funnet sted siden starten av det 21. århundre. I 2001 ble antallet politidistrikter redusert fra 54 til 27, og deretter til dagens antall – 12 – i 2016. Den siste reformen var et svar på terrorangrepene i juli 2011, som tilsa at man måtte revurdere politiets evne til effektivt og raskt å reagere i krisesituasjoner. Det ble i 2012 satt ned et utvalg som skulle analysere utfordringer i politiet, og dette utvalget avga sin utredning i 2013. Konklusjonene fra utredningen dannet grunnlaget for et forslag fra regjeringen og en drøftelse av saken i Stortinget i 2015. Resultatet av disse overveielsene var den pågående reformen av politiet, som har fokus på to fronter: i) struktur (man styrker sentral og regional kontroll og strømlinjeformer politiet ved å slå sammen politidistrikter og lokale politistasjoner) og ii) kompetanse (man forbedrer styrings- og ledelsesprosesser, -kvalitet og -resultater).

131. Hvert politidistrikt ledes av en politimester, som har ansvaret for alle polititjenester, budsjettet og resultater. Politidistriktene er delt inn i politistasjoner og lensmannskontorer. Politidirektoratet styrer og koordinerer politiet (unntatt Politiets sikkerhetstjeneste, som er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet). Det er ansvarlig for faglig ledelse av,

[11] Påtalemyndigheten ble behandlet i GRECOs fjerde evalueringsrunde.

tilsyn med, oppfølging av og utvikling av politiet. Det ledes av politidirektøren. Samarbeidet mellom de ulike politidistriktene sikres blant annet gjennom månedlige nasjonale ledergruppemøter. I operative saker samarbeider politidistriktene også mye med hverandre, samt med særorganer og andre organer. Politiet samarbeider også tett med andre offentlige myndigheter, både når det gjelder kriminalitetsforebygging og rettshåndhevelse. Et eksempel er kriminalitetsforebyggende samarbeid organisert gjennom det såkalte politirådet, hvor politiet jevnlig møter ulike sektorer i kommunene. Etterforskning av økonomisk kriminalitet og såkalt arbeidsrelatert kriminalitet innebærer også regulert samarbeid mellom politiet og andre myndigheter, som skatte-, toll- og trygdemyndigheter.

132. Politiet har fem særorganer som har spesialiserte oppgaver og bistår politidistriktene i deres virksomhet: Kripos – den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, ØKOKRIM – Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, Politiets utlendingsenhet (PU), Utrykningspolitiet (UP) og Politihøgskolen. ØKOKRIM, som ble etablert i 1989, har hovedansvaret for etterforskning og påtale av de alvorligste korrupsjonssakene. Det er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Som politiorgan er ØKOKRIM administrativt og budsjettmessig underlagt Politidirektoratet. Som statsadvokatembete er ØKOKRIM underlagt Riksadvokaten. Det er organisert med tverrfaglige team, bestående av spesialetterforskere, hvorav noen har politierfaring, mens andre har økonomisk og miljørelatert erfaring.

133. Justis- og beredskapsdepartementet har det endelige ansvaret for politivirksomheten og fastsetter rammene for politiets planer, mål og finansiering. Politiavdelingen i departementet er administrativt ansvarlig for politiet og kan gi politiet instrukser som en del av regjeringens kriminalitetspolitikk, men ikke i enkeltsaker. Ut over dette er politiet operativt uavhengig og kan ikke gis instrukser av politisk karakter.

134. GET merker seg at Politidirektoratets oppgave etter den siste reformen er å lede, organisere og utvikle politiet. Til dette formål har det blitt gitt sterkere ansvar for koordinering, effektivitet og levering av mer ensartede løsninger. I denne forbindelse kan GET bare si seg fornøyd med de skritt som allerede er tatt av Politidirektoratet for å styrke tiltak for bedre strategisk styring, koordinering og utvikling, som nasjonale ledergruppemøter og en nasjonal ordning for å samle inn og spre god operasjonell praksis eller forslag til fornyelse av retningslinjer. Likevel er det etter GETs syn noen områder hvor det kunne vært nyttig å avklare ansvarsdelingen mellom Politidirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet og politiorganene ytterligere. Videre har systemene for internkontroll og -revisjon blitt betydelig styrket de siste årene, slik det vil bli beskrevet senere i denne rapporten (se avsnitt 184–189). Også på dette området kan Politidirektoratet spille en nøkkelrolle. Det samme kan sies om styring av en integritetspolitikk og målrettede tiltak i politiet. GET oppfordrer myndighetene til å arbeide for å konsolidere Politidirektoratets rolle, med sikte på å sikre en koordinert, og dermed mer effektiv, korrupsjonsforebyggende funksjon i etaten.

*Rett til innsyn*

135. Politiets nettsted inneholder informasjon om politiets virksomhet. Informasjon politiet innehar, er ellers tilgjengelig på forespørsel, i tråd med offentlighetsprinsippet slik det er nedfelt i offentlighetsloven. Innsyn i informasjon om verserende og avsluttede straffesaker er

imidlertid bare mulig for partene i saken; unntak fra dette er mulig, og Riksadvokaten har utstedt retningslinjer for dette.

136. Politidirektoratet avlegger årsrapporter for Justis- og beredskapsdepartementet om sin virksomhet og bruk av offentlige midler. Rapportene er tilgjengelige for publikum på nettet. Mer detaljerte versjoner av rapportene sendes til departementet hver fjerde måned. Politidirektoratet kan også bli bedt om å rapportere om spesielle saker. Interne revisjonsrapporter kan offentliggjøres på forespørsel i henhold til offentlighetsloven. Noen revisjonsrapporter er tilgjengelige på intranettet. Som et generelt prinsipp må det vurderes i det enkelte tilfellet, ut fra hvor sensitiv informasjonen er, om en rapport kan gjøres offentlig tilgjengelig.

*Allmennhetens tillit til rettshåndhevelsesmyndighetene*

137. Hvert år utgis *Politiets innbyggerundersøkelse*; den gjøres tilgjengelig på nettet. Den siste rapporten, som er fra 2019,, viser at 79 % av innbyggerne har svært eller ganske stor tillit til politiet. Andelen er noe lavere enn de siste fire årene (i 2017 var andelen som hadde svært eller ganske stor tillit til politiet, for eksempel 83 %). Nedgangen har funnet sted på følgende områder: å behandle folk med respekt, å forklare avgjørelser og handlinger for publikum når man blir bedt om det, og å forhindre lovbrudd der det blir truet med eller utøvet vold. Innbyggernes positive inntrykk av politiet når det gjelder å komme raskt til åstedet når de blir tilkalt etter en voldsforbrytelse, er uendret fra tidligere rapporter.

138. GET merker seg at Norges tall for innbyggernes tillit til politiet fortsatt er høye sammenlignet med det europeiske gjennomsnittet. Den lille nedgangen i tillit de siste årene har ennå ikke blitt analysert i detalj, selv om GET under landbesøket fikk høre at den kunne knyttes til de tragiske hendelsene på Utøya og det påfølgende oversalget av reformprosessen (og av dennes hastegrad). Noen av områdene der denne nedgangen er registrert (se forrige avsnitt) berører integritetsarbeid og etisk politivirksomhet og hadde dermed fortjent en grundig analyse og avbøtende tiltak. Politiet kunne også undersøkt om man kan kommunisere mer effektivt med publikum og dra fordel av ulike reformer og resultater (for eksempel kriminalitetsforebyggende tiltak, spesialisering, styrket internkontroll osv.). Anbefalingene i denne rapporten kan bidra ytterligere på dette området.

*Fagorganisasjoner og andre faglige sammenslutninger*

139. Politiets Fellesforbund er det største fagforbundet for politiet. Forbundet organiserer ansatte på alle nivåer i politiet. Det har 17 000 medlemmer. Politijuristene er en fagforening for påtalejurister og andre jurister i politiet. Nesten alle påtalejurister i politiet tilhører denne fagforeningen. Den har 1100 medlemmer. I tillegg er det flere andre fagorganisasjoner/sammenslutninger hvor politifolk er representert, men disse er ikke forbeholdt politiet. Fagorganisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidsrelaterte saker. De er sentrale motparter for myndighetene når disse utarbeider politikk- og strategidokumenter for etaten (for eksempel om omorganisering av politiet). For GET utgjør dagens grad av samarbeid og koordinering med fagorganisasjonene i forberedelsen av politikk og reformer en god praksis som bør videreføres. Men det kan vurderes om man bør involvere fagorganisasjonene på et enda tidligere stadium i prosessen.

**Politikk for korrupsjonsbekjempelse og integritet**

*Politikk, planer og institusjonaliserte gjennomføringsmekanismer*

140. Politiet har ingen egen politikk for korrupsjonsbekjempelse og integritet, men disse aspektene ivaretas gjennom regelverk og retningslinjer (for eksempel statsansatteloven, Etiske retningslinjer for statstjenesten, Etiske retningslinjer for politiet osv.). Å skape en god politikk for integritet er ikke en enkel oppgave, og for GET er det absolutt mange verdifulle elementer på plass i dagens norske tilnærming. Videre ble GET fortalt at Politidirektoratet undersøker om det er mulig å forbedre systemet for forebygging av korrupsjon, blant annet ved å styrke risikoanalysen på visse risikoutsatte områder, selv om omfanget og tidsrammen for dette prosjektet ennå ikke er bestemt. Etter GETs syn er tiden inne for å fremme tiltak på dette området og sørge for en mer koordinert og enhetlig tilnærming til integritet. Dette er viktig i dagens kontekst med et reformert system, så vel som i lys av endringen i innbyggernes tillit til politiet, en endring som, selv om den ikke er særlig alarmerende, kan åpne for en viss oppfølging og selvkritikk. Det vil være viktig å konsolidere Politidirektoratets overordnede utviklings- og koordineringsrolle på dette området. Videre kan det gjøres mer for å forbedre risikostyringsverktøy, blant annet ved å utvikle en plan for innsamling av informasjon for korrupsjonsforebyggende formål og ved å gjennomføre et strengere internt tilsyn gjennom regelmessige krysskontroll og revisjon av (sentraliserte) registre. Ved en slik risikoanalyse må det brukes av et bredt spekter av kilder (for eksempel revisjoner, analyser av klagesaker, IT-logger, informasjon fra screeningprosesser, bierverv, saker om ordensstraff, eventuelle medarbeiderundersøkelser osv.). Noen av disse kildene er allerede tilgjengelige, og noen vil ha nytte av slik videreutvikling eller forbedring som beskrives i denne rapporten. **GRECO anbefaler å vedta en koordinert korrupsjonsforebyggings- og integritetspolitikk for politiet, basert på en systematisk og omfattende gjennomgåelse av risikoutsatte områder, koblet til en mekanisme for regelmessig vurdering.**

*Risikostyringstiltak for korrupsjonsutsatte områder*

141. Det er de siste årene iverksatt målrettede tiltak for å håndtere de områdene som ved internrevisjon og -kontroll er identifisert som korrupsjonsutsatte. Når det gjelder offentlige innkjøp, for eksempel, har det blitt utviklet formaliserte interne kontrollsystemer, antallet brukere og måter å få tilgang til informasjon på i systemene er redusert, man har fått på plass rutiner som krever en såkalt «utvidet politiattest», oppgaver er sentralisert i et felles servicesenter, og det er etablert et felles regnskap for politiet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er den eksterne tjenesteleverandøren for lønn og regnskap. Det er gjort et omfattende arbeid for å beskrive prosesser på disse områdene, blant annet ved å identifisere risikoer og å etablere kontrollmekanismer for å redusere mulighetene for bedrageri.

142. Selv om politiet for det meste leier bygningene det bruker, er det en iboende korrupsjonsrisiko knyttet til eiendommer og bygninger. Politiet informerer tjenesteleverandører om sine etiske regler før de signerer kontrakter, og krever at leverandørene signerer en egenerklæring knyttet til etikk. Et annet viktig risikoområde som identifiseres, er behandling av informanter (se avsnitt 146). De siste årene har det vært gjort mye for å oppdatere informantinstruksen og å utarbeide en ny etterretningsdoktrine basert på flere kontrollnivåer. Oslo politidistrikt har etablert sin egen internrevisjonsfunksjon.

143. Kontroll av migrasjon har vært en prioritet de siste årene, etter flyktningkrisen sommeren 2015. Politidirektoratet lanserte det såkalte Utlendingsprosjektet for å gi ansatte i lokale politidistrikter opplæring i migrasjonsspørsmål. Opplæringen omfatter hovedsakelig praktiske og tekniske ferdigheter i anvendelsen av utlendingsrett og dokumentkontrollverktøy. Forskning utført i 2017 viste, gjennom intervjuer med politifolk, at migrasjonskontroll er et vanskelig arbeidsområde og et arbeidsområde som reiser etiske problemstillinger. Videre viser undersøkelser at innvandrere fra ikke-vestlige land (og unge med innvandrerbakgrunn) føler seg mistenkeliggjort og har mindre tillit til politiet enn nordmenn[12]. Etter GETs syn bør myndighetene se nærmere på dette spørsmålet og iverksette ytterligere tiltak, blant annet med tanke på den etiske dimensjonen ved arbeidet på dette området.

144. I tillegg finnes det strukturelle verktøy for å forhindre korrupsjon og misligheter i politiet, blant annet gjennom bruk av fire øyne-prinsippet, kontroll av IT-logger og linjelederes og overordnedes ansvar for å sikre god atferd hos sine underordnede. Det er utstedt nasjonale retningslinjer for dette, og noen enheter har utarbeidet lokale retningslinjer skreddersydd sine behov.

145. Det var klart for GET at Norge hadde tatt viktige skritt for å styrke sine interne kontroll- og revisjonssystemer og for å forbedre risikostyringen. Likevel mener GET at det må iverksettes ytterligere tiltak for å forbedre risikostyring og tidlige varslingssystemer for korrupsjonsutsatte områder (se også vurderingene i avsnitt 140 og 189). Anbefalingen i avsnitt 140 bør være til hjelp for å komme videre i dette henseendet.

*Håndtering av undercoveroperasjoner og kontakt med informanter og vitner*

146. Bare noen få spesialiserte politienheter er sertifisert til å gjennomføre undercoveroperasjoner. Det kreves spesielle tester (fysiske og psykologiske) under opplæring for personer som skal utføre denne typen arbeid; i tillegg blir kandidatene evaluert gjennom en skriftlig analytisk eksamen og et intervju. Riksadvokaten har gitt retningslinjer for forventet oppførsel under undercoveroperasjoner. Kripos har spilt en sentral rolle i utviklingen av nasjonale standarder for behandling av informanter/politiagenter og beskyttelse av vitner. Politidirektøren og Riksadvokaten har dessuten undertegnet en felles generell instruks på feltet; innsynet i dette dokumentet er begrenset. Instruksen revideres rutinemessig for å ta hensyn til både regelendringer og erfaringer fra felten. Videre har man i kjølvannet av et tilfelle av påstått politikorrupsjon (se omtale av saken i avsnitt 210) foretatt en betydelig reform av systemet for behandling av informanter, der man særlig har styrket kontrollen. Behandlingen av informanter er også underlagt flere øyne-prinsippet.

[12] NOU 2009: 12.

*Etiske retningslinjer*

147. De etiske retningslinjene for politiet omhandler integritet, respekt, habilitet, åpenhet, og medarbeiderskap og lederskap. Arbeidet med retningslinjene startet i 2016 og ble avsluttet i 2018. Retningslinjene ble utarbeidet i samarbeid med politiets fagorganisasjoner, verneombud og Politidirektoratet og sendt på høring hos politidistriktene, særorganene og Politihøgskolen. Det legges særlig vekt på lederes rolle i gjennomføringen av retningslinjene, både fordi de må gå foran med et godt eksempel, og fordi de har konkrete oppgaver både når det gjelder å formidle retningslinjene til de underordnede (blant annet ved å sørge for at disse gjennomfører opplæringen), og når det gjelder å sørge for at de underordnede etterlever bestemmelsene i retningslinjene. HR-avdelingen i Politidirektoratet har det overordnede ansvaret for at retningslinjene gjennomføres overalt i etaten. Selv om retningslinjene ikke direkte fastsetter sanksjoner, kan brudd på dem, alt etter hvor alvorlige de er, medføre ordensstraff eller strafferettslige reaksjoner (hvis bruddet på retningslinjene også utgjør en straffbar handling). Bestemmelsene om ordensstraff og straff er nedfelt i henholdsvis statsansatteloven og straffeloven (se avsnitt 204 og 212 for ytterligere detaljer).

148. Videre viser politiinstruksen til politifolks rettigheter og plikter, for eksempel med hensyn til bruk av makt, opptreden, boplikt og forholdet til publikum og til etaten (politiinstruksen § 4-1). Instruksene understreker blant annet at enhver politimann skal opptre slik at han/hun fremmer den etiske standard og den faglige dyktighet både hos den enkelte og i etaten som sådan (politiinstruksen § 6-3). Også politiloven (§ 6) har konkrete bestemmelser om etikk og knesetter prinsippene om upartiskhet, saklighet, rettferdighet og offentlig tjeneste. I tillegg gjelder som nevnt Etiske retningslinjer for statstjenesten også for ansatte i politiet.

*Råd, opplæring og bevissthet*

149. Politihøgskolen tilbyr et treårig program som fører frem til en bachelorgrad. Programmet er faglig orientert og skal gi et bredt teoretisk og praktisk grunnlag for arbeid i politiet. En del av programmet fokuserer på politiets rolle i samfunnet og måten politiet utfører sine oppgaver på; studentene får opplæring i metodisk etisk refleksjon, ved hjelp av akademiske tekster og praksis, samt normer og verdier i de etiske retningslinjene som hjelpemidler for å utvikle normative kunnskaper og ferdigheter. Når det gjelder etterforskning av korrupsjonslovbrudd spesifikt, tilbyr Høgskolen to videreutdanninger der korrupsjonsbekjempelse er en del av pensum. Senere i tjenesten får ledere en viktig rolle ved at de må gå foran med et godt eksempel, fremme etikk blant sine underordnede (for eksempel ved å sørge for at de tar opplæringen som tilbys i etikk) og gi råd ved behov. Videre kan politifolk også kontakte HR-avdelingen eller Politidirektoratet og be om råd når de står overfor etiske dilemmaer.

150. Politifolk i tjeneste kan lett slå opp i de etiske retningslinjene på intranettet. De er også tatt inn i personalhåndboken (en samling av alt HR-relatert materiale). En e-læringsmodul er utviklet for å muliggjøre opplæring og fokusert refleksjon over etiske forhold. Den er basert på virkelige scenarioer og er egnet for både enkeltpersoner og grupper. Per mai 2020 hadde totalt 1719 personer fullført e-læringsprogrammet (5000 hadde logget på, 2417 hadde registrert seg, og 2065 hadde startet, men ennå ikke fullført det). Det var også separate moduler for nye rekrutter.

151. Spesialenheten for politisaker spiller også en sentral rolle i erfaringslæring. Eksempler fra virkeligheten på tjenestefeil er et viktig grunnlag for diskusjon og læring i politiet; årsrapporten fra Spesialenheten inneholder korte redegjørelser for alle saker som er behandlet av domstolene, og alle saker der det er truffet positiv påtaleavgjørelse. Enheten gir også informasjon om sitt arbeid og sin erfaring gjennom direkte kontakt med studentene ved Politihøgskolen og med ansatte i politidistriktene. I tillegg til å gi informasjon om enhetens mandat og funksjonsmåte bruker den også faktisk erfaring hentet fra saker for å gi informasjon om etikk og andre relevante temaer. GET mener at den rollen Spesialenheten for politisaker spiller når det gjelder korrupsjonsforebygging, er god praksis, og berømmer institusjonen for dens proaktivitet i dette henseendet (det andre aspektet ved enhetens arbeid, etterforskning av korrupsjonssaker i politiet, er beskrevet senere i denne rapporten, se avsnitt 205–210).

152. Det kom frem i intervjuene under landbesøket at selv om man hadde vedtatt etiske retningslinjer (i 2018), var ikke disse fullt ut omfavnet av profesjonen (noen fagorganisasjoner var spesielt kritiske til vedtakelsen av retningslinjene); de fleste samtalepartnere på stedet henviste til politiinstruksen når vi diskuterte spørsmål om etikk og opptreden. Det er tilfeller der de etiske retningslinjene og instruksen overlapper, og formålet med de to dokumentene kunne vært kommunisert tydeligere til de ansatte i politiet. Politihøgskolen spiller en nøkkelrolle ved å fremme retningslinjene overfor sine studenter, men de som allerede er ansatt i etaten, eller ansatte som rekrutteres direkte, har ikke et strukturert etikkpensum. For tiden behandles spørsmålet om etikk hovedsakelig på politidistriktsnivå ved hjelp av e-læringsmoduler eller i forbindelse med den årlige medarbeidersamtalen. Mens ledere har et sentralt ansvar for å fremme etisk atferd, er det ingen mekanisme som sikrer at de gjør dette overfor sine ansatte. For eksempel er det fortsatt, ifølge tallene vi har fått, få politiansatte som har gjennomført e-læringsmodulene i etikk. Når det gjelder lederne selv, er GET glad for den innsatsen som er gjort de siste årene for å bedre det etiske lederskapet, herunder utarbeidelsen av retningslinjer.

153. Det er også uklart om Politidirektoratet har utviklet, eller har til hensikt å utvikle, andre metoder for å øke bevisstheten og fremme gjennomføring av retningslinjene. Det er for eksempel mulig å gjøre retningslinjene til et levende dokument også gjennom tiltak som fremmer og oppmuntrer til etisk atferd, for eksempel ulike former for anerkjennelse. Videre er de etiske retningslinjene en verdifull erklæring som fortjener grundige interne diskusjoner. Det ville også vært nyttig for systemet om man også hadde utnevnt personer som hadde fått opplæring og nøt høy tillit, som kunne gi fortrolige råd i spørsmål knyttet til etikk og integritet. I lys av de foregående betraktningene er GET overbevist om at det er rom, og behov, for en mer sammenhengende og koordinert tilnærming til arbeidet med å få etaten til å ta i bruk og etterleve de etiske retningslinjene. Politidirektoratet bør innta en mer aktiv rolle på dette området og utnytte det arbeidet som er gjort av Spesialenheten for politisaker i denne forbindelse, særlig når det gjelder erfaringslæring. **GRECO anbefaler at gjennomføringen av de etiske retningslinjene støttes av en mer ensartet, koordinert og omfattende tilnærming, blant annet ved i) ytterligere å forbedre etter- og videreutdanning og tiltak for å øke bevisstheten om integritet og profesjonsetikk; og ii) å sørge for systematisk fortrolig rådgivning om disse spørsmålene.**

**Rekruttering, karriere og tjenestevilkår**

*Rekrutteringskrav og ansettelsesprosedyre*

154. Ledige (midlertidige/faste) stillinger utlyses og besettes gjennom konkurranse. Utvelgelsesprosessen finner sted i et ansettelsesråd der de ansatte, ledelsen og administrasjonen er representert. Stillinger av høyere grad (politidirektør, assisterende politidirektører, sjefer for særorganer og politimestere i politidistrikter) er ansatt på åremål for et tidsrom av inntil seks år; åremålet kan fornyes én gang[13]. De ovennevnte ansettelsene er ikke politiske og reguleres av de samme reglene og prinsippene som andre ansettelser i politiet (personalreglementet for Politidirektoratet med underliggende enheter § 6).

155. Rekruttering er en regulert teknisk prosess, som faller inn under felles regler for alle offentlige tjenestemenn. De relevante prosessene er utformet for å sikre åpenhet, likebehandling og objektivitet, basert på kriterier knyttet til dyktighet og kvalifikasjoner. Politiet tar også sikte på en balanse mellom menn og kvinner (i dag er det 54 % mannlige og 46 % kvinnelige ansatte i politiet; andelen kvinner er riktignok lavere – 33 % – når det gjelder ansatte med politimyndighet). Ansettelsesvedtak kan bringes inn for domstolene, jf. tvisteloven, eller Sivilombudsmannen.

156. Politiutdanningen består av et bachelorprogram på tre år, som utdanner politigeneralister. Spesialisering kan tas senere, ved at man tar en mastergrad i politivitenskap. Kandidater med to års arbeidserfaring kan også søke på de erfaringsbaserte mastergradene, i etterforskning og informasjonssikkerhet. Politidirektoratet har gitt retningslinjer for kontroll av Politihøgskolens kandidaters vandel og egnethet. Egnethetsvurderingen omfatter følgende kriterier: samhandling, åpenhet, modenhet, handlekraft, analytisk evne og integritet. Det kan i denne forbindelse bli innhentet opplysninger fra politiets registre, jf. politiloven § 24b. Denne oppgaven utføres av Kripos, som senere gir styret ved Politihøgskolen relevant informasjon, som deretter brukes, etter behov, av styret ved Politihøgskolen ved intervju av kandidaten. Kandidater til Politihøgskolen gjennomgår også tester, herunder i etikk. For GET utgjør denne typen rekruttering god praksis, som også kan overføres til interne rekrutteringsprosesser.

157. Personer som er ansatt i politiet, må ha plettfri vandel. Ved tilsettelse i politiet gjennomføres det en kontroll av at kandidaten i) har plettfri vandel (objektiv standard) og ii) er egnet (subjektiv standard). GET forsto det slik, ut fra informasjonen som ble gitt under landbesøket, at vandel dreier seg om mer enn domfellelser. Strengere sikkerhetsklareringsprosesser kan gjelde for personer som skal ha tilgang til skjermingsverdige objekter eller sikkerhetsgradert informasjon, jf. bestemmelsene i sikkerhetsloven.

158. Når det gjelder løpende sikkerhetsvurdering, er dette et linjeansvar; linjelederne står for den daglige sikkerhetsledelsen av sine nærmeste underordnede. De følger opp sine underordnede regelmessig og sikrer at de alle har tilstrekkelig sikkerhetskompetanse og er kjent med og overholder relevante sikkerhetskrav. Ledere må oppfordre sine underordnede til å være åpne om sikkerhetsspørsmål og informere dem om eventuelle endringer som kan påvirke den ansattes egen sikkerhet eller kollegaers sikkerhet. Diskusjoner om sikkerhetskompetanse og eventuelle relevante endringer knyttet til egnethet og sikkerhet

[13] Sjefen for ØKOKRIM er ikke ansatt på åremål, da han/hun også er leder for en påtalemyndighet.

som arbeidsgiveren bør være klar over, må dokumenteres. Hvis det reises tvil med hensyn til den ansattes personlige egenskaper eller egnethet til å inneha en stilling i politiet, må saken vurderes i fellesskap av vedkommendes nærmeste overordnede, HR-avdelingen og enhetens sikkerhetssjef. Hvis en ansatt begår en handling som normalt vil hindre ham/henne i å oppfylle kravene mht. personlige egenskaper og egnethet i ansettelsesperioden, kan dette være grunnlag for oppsigelse. En omfattende vurdering må utføres og dokumenteres. Egne regler (strengere) gjelder for ansatte som har fått klarering/autorisasjon i henhold til sikkerhetsloven; de har for eksempel en særlig plikt når det gjelder fremlegging av opplysninger.

159. GET merker seg at en ansatt i politiet som søker på en annen stilling i etaten, som regel ikke trenger å gjennomgå nye tester. Når det er sagt, kan det være tester utformet for å vurdere bestemte typer kunnskap, men disse testene inneholder ikke spesifikke spørsmål om etikk. Det er i dag heller ingen retningslinjer som krever at de som gjennomfører jobbintervjuene, spesifikt tar for seg etikk (selv om GET ble fortalt at slike spørsmål i praksis uunngåelig kommer opp i løpet av intervjuet). GET er av den oppfatning at det kan settes i verk ytterligere tiltak for å forsterke interne rekrutteringsprosesser; erfaringen man har tilegnet seg med hensyn til kandidater som kommer fra Politihøgskolen, kan være verdifulle i denne forbindelse (dvs. integritetstesting og evnevurdering, skriftlige tester, personlige intervjuer). Andre aktuelle tiltak kan være utvikling av et kompetanserammeverk for ulike stillinger i politiet. Et slikt rammeverk ville gitt økt objektivitet i alle ansettelsesprosesser, og dermed redusere muligheten for favorisering. Når det gjelder løpende sikkerhetsvurdering, ble det i september 2019 gitt et tjenestereglement om sikkerhetsvurdering av ansatte. Her slås det fast at det er linjelederen som er ansvarlig for å sikre at hans/hennes underordnede oppfyller egnethets- og sikkerhetskravene. GET mener at det kan utarbeides en mer formalisert og systematisk form for løpende sikkerhetsvurdering til forebygging av korrupsjon og bruk i tvilstilfeller. Det er åpenbart at behovet for slike tiltak er større for visse stillinger enn for andre. GET anerkjenner den innsatsen Norge allerede har gjort for å styrke integritetsaspektet i politiet, og oppfordrer myndighetene til å videreføre og ytterligere forbedre sin innsats på dette området, slik det er fremhevet ovenfor. **GRECO anbefaler å iverksette ytterligere tiltak for å styrke integritetsspørsmålenes rolle i interne rekrutteringsprosesser, samt å gjennomføre integritetskontroller av ansatte i politiet med jevne mellomrom, avhengig av hvor eksponert de er for korrupsjonsrisiko, og hvilke sikkerhetsnivåer som er nødvendige.**

*Evaluering av prestasjoner og forfremmelse til høyere grad, forflytting og opphør av tjenesteforhold*

160. Linjelederne har hvert år en medarbeidersamtale med sine underordnede. Formålet med samtalen er blant annet å utveksle synspunkter og øke motivasjonen. Etikk kan tas opp under samtalene, samt i sammenheng med samtaler/vurderingsmøter lederne imellom (og GET ble fortalt at etikk vanligvis ble tatt opp). Denne typen intervju brukes ikke til forfremmelsesformål. I stedet foregår forfremmelse ved ansettelse etter en vanlig rekrutteringsprosess. Lederstillinger må vanligvis besettes gjennom formelle vedtak i et rekrutterings- og ansettelsesorgan, men ledere kan flyttes horisontalt (på samme nivå i hierarkiet) for organisatoriske formål.

161. Forflytting er frivillig og er underlagt spesifikke regler om mobilitet (retningslinjer er utstedt både med hensyn til politiet og, mer generelt, med hensyn til offentlige tjenestemenn omfattet av statlige tariffavtaler). Nærmere bestemt publiseres alle muligheter for utlån til

andre enheter internt, og intervjuer utføres av den mottakende enheten. Vedtak om utlån kan ikke påklages. Ansatte blir ikke lånt ut mot sin vilje.

162. Som forklart tidligere er ikke rotasjon en politikk i seg selv. Rotasjon er ikke obligatorisk, og det utgjør heller ikke et spesifikt antikorrupsjonsverktøy. Flytting fra et sted til et annet forekommer, for eksempel på grunn av endrede familiesituasjoner, de ansattes individuelle karrierer og preferanser, og endringer av organisatorisk art. Det er mer vanlig blant politifolk av lavere grad, for å få erfaring og bygge kompetanse. For politifolk av lavere grad er det også et krav for opprykk (fra nivå 1 til nivå 2 og deretter 3). GET ønsker å understreke verdien av rotasjon som et korrupsjonsforebyggende tiltak (spesielt i områder og stillinger som er mer utsatt for tjenestefeil) og oppfordrer myndighetene til å fortsette å utforske måter å bruke rotasjon på, samtidig som man prøver å finne en balanse mellom behovet for rotasjon og behovet for spesialisering, som er et viktig kjennetegn ved det norske politiet.

163. Oppsigelse vedtas av en komité (med samme sammensetning som ansettelsesorganene). Et vedtak om oppsigelse kan påklages til det sentrale ansettelsesråd for politiet. Vedtaket i det sentrale ansettelsesrådet kan bringes inn for domstolene. Medlemmer av de ulike ansettelsesorganene og det sentrale ansettelsesråd må vurdere sin egen habilitet og en eventuell interessekonflikt før en sak kan behandles. En interessekonflikt hos en person som deltar i behandlingen av en klage, utgjør en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir funnet ugyldig.

*Lønn og ytelser*

164. Brutto begynnerlønn for en politimann er rundt 32 600 kroner per måned. Dette inkluderer ikke overtid og annen variabel lønn (for eksempel arbeid på helligdager). I tillegg får politifolk 35 190 NOK per år som kompensasjon for ubekvem arbeidstid.

165. Lønnen fastsettes på det samme grunnlaget som gjelder for hele den offentlige forvaltning i Norge. Oppgaver og ansvar, og om politimyndighet er nødvendig i stillingen[14], er viktige hensyn når man skal bestemme lønn og stillingskode. Lønnsvilkår/-justeringer omfattes av tariffavtaler inngått med fagorganisasjonene. Informasjon om lønn og tilleggsytelser for ansatte i politiet er, i likhet med tilsvarende informasjon for andre offentlige tjenestemenn, tilgjengelig for publikum (på forespørsel).

**<u>Interessekonflikter</u>**

166. Som beskrevet i første del av rapporten har alle som arbeider for offentlig forvaltning, en plikt til å unngå interessekonflikter (se avsnitt 84–86 om grunnlag for inhabilitet og saksforbud). I tillegg er det anerkjent at det fordi rettshåndhevelse er en særegen virksomhet, og fordi politiets og den enkelte politimanns integritet og upartiskhet er av stor betydning for publikums tillit til politiet, må de som arbeider på dette området, følge enda strengere regler for opptreden.

167. I denne forbindelse understreker politiinstruksen ytterligere hvor viktig det er at politifolk er upartiske. De etiske retningslinjene (punkt 5) inneholder også spesifikke bestemmelser om upartiskhet. Siden medarbeidere i politiet handler på vegne av det

[14] De ansatte i politiet er enten polititjenestemenn, påtalejurister eller sivilt ansatte.

offentlige, skal de, ifølge retningslinjene, aldri la personlige preferanser, forventninger eller press eller trusler påvirke sine handlinger eller beslutninger. Det forventes derfor at politiarbeid alltid skal utføres uten tanke på egen fordel eller ulempe. Det er derfor viktig at politifolk ikke håndterer eller tilrettelegger for saker som slektninger, venner eller andre i nær relasjon til polititjenestemannen vil kunne oppleve goder eller konsekvenser av.

168. Videre er de reglene som vil bli beskrevet nedenfor om uforenligheter, bierverv, taushetsplikt osv. en del av det eksisterende rammeverket for forebygging av interessekonflikter i politiet. Det er først og fremst den ansatte selv som skal identifisere interessekonflikter løpende, og som eventuelt skal bestemme seg for å tre til side. Hver potensielle interessekonflikt må underkastes en individuell vurdering, der man blant annet ser på i) relasjonens art og ii) muligheten for at det faktisk vil oppstå en situasjon med interessekonflikt i dag eller i fremtiden. I tvilstilfeller kan det søkes råd fra overordnede eller HR-avdelingen.

**Forbud mot eller begrensning av visse aktiviteter**

*Uforenligheter, bierverv og økonomiske interesser*

169. I henhold til loven kan ikke politifolk ha bierverv eller styreverv eller ta på seg andre oppdrag som er uforenlige med politiets virksomhet, eller som ellers kan svekke tilliten til etatens arbeid. Politiets oppgaver og rolle i samfunnet, herunder politiets funksjon som statens sivile maktapparat og kriminaletterforskningsmyndighet, krever klare restriksjoner i dette henseendet. Politiloven slår derfor fast at embets- og tjenestemenn med politimyndighet (herunder politistudenter som er gitt politimyndighet[15]) ikke må ha annen lønnet stilling, drive privat erverv eller inneha offentlig bevilling for virksomhet uten samtykke fra politimesteren (eller en person som har fullmakt fra politimesteren)[16]. Samtykke må ikke gis der det kan oppstå tvil om hvilken egenskap politimannen opptrer i, eller om hans/hennes uavhengighet i tjenestlige saker. Samtykke må heller ikke gis der biervervet kan redusere politimannens evne eller mulighet til å utføre tjenesten forsvarlig (politiloven § 22).

170. Rundskriv 2008/10 gir detaljerte retningslinjer for politimestrenes behandling av søknader om bierverv. Den enkelte søknad om samtykke til bierverv må undergis en konkret helhetsvurdering. Hensynene som kan tilsi at et bestemt bierverv ikke er forenlig med å være ansatt i politiet, er disse: hensynet til den aktelse og tillit som stillingen krever, risiko for pliktkollisjon, fare for at utøvelsen av biervervet kan forveksles med utøvelse av politimyndighet, risiko for inhabilitet som følge av mangel på upartiskhet, hensynet til forsvarlig utøvelse av tjenesten – skikkethet/tilgjengelighet. Det er gitt konkrete eksempler og utdypede forklaringer for hver av de nevnte situasjoner og faktorer.

171. Det å ha interesser gjennom aksjer eller andre eierskapsmodeller omfattes også av forbudet. Ulike former for engasjement eller virksomhet der det ikke utføres arbeid i egentlig forstand, men som involverer personlig vinning eller økonomiske interesser, er sidestilt med bierverv. Herunder faller også ulønnet arbeid i ektefelles, samboers eller annen families firma for å oppnå inntjening eller utbytte. Politisk valgte verv regnes ikke som bierverv selv om det mottas godtgjørelse. Ulønnet virksomhet på fritiden regnes ikke som bierverv. Slik virksomhet

[15] Muligheten til å nekte samtykke til bierverv for studenter er noe mer begrenset enn for vanlige politifolk, siden de må kunne ha bierverv/deltidsjobber for å finansiere studiene.

[16] Søknad om samtykke til bierverv for politimestre og andre politifolk med høyere grad behandles av Politidirektoratet.

kan imidlertid også føre til konflikter mellom politimannens rolle som politi og hans/hennes private rolle, og det henstilles derfor til varsomhet med å ta på seg slike verv.

172. Den som innehar et bierverv, plikter å melde fra til sin linjeleder om vesentlige endringer i samtykkeperioden (som hovedregel er denne begrenset til to år), herunder opphør av biervervet. Hvis søkeren går over til en annen stilling i politiet, skal ny søknad fremsettes. Han/hun plikter videre å fremme en eventuell ny søknad i god tid, minst én måned før samtykkeperioden opphører. Vedtak om bierverv kan påklages til Politidirektoratet. Et samtykke til bierverv kan når som helst trekkes tilbake. Det trenger ikke å foreligge misbruk eller konkrete negative forhold for at et samtykke skal kunne trekkes tilbake. Endrede forhold eller vurderinger vil være tilstrekkelig grunnlag for tilbakekall. Den ansatte må i så tilfelle gis rimelig tid til å avvikle biervervet.

173. Ansatte uten politimyndighet er ikke omfattet av de nevnte reglene. Det betyr ikke at disse ansatte har ubegrenset adgang til å inneha bierverv. Rundskriv 2008/10 tar også for seg denne gruppen personer og minner om hvilke forpliktelser de har etter arbeidsavtalen og som statsansatte (for eksempel mht. beskyttelse av arbeidsgiverens anseelse, lojalitet, effektivitet, habilitet osv.).

174. Utøvelsen av bierverv krever søknad om samtykke; derfor er informasjon om slike saker registrert og tilgjengelig i hvert politidistrikt, men tilgangen til informasjonen er begrenset. GET fikk under landbesøket høre at politiet vurderer risikoen for partiskhet eller interessekonflikt i utførelsen av tjenesteplikter for å være lav. Likevel viste tallene at det var gitt et ganske betydelig antall samtykker til bierverv; for eksempel har anslagsvis 500 politiansatte bierverv i Oslo politidistrikt. Det er foretas imidlertid ingen systematisk oppfølging for å sikre at omstendighetene i de innvilgede søknadene er relevante over tid, og at avslag blir tatt til følge. Det finnes heller ingen sentral database over gitte samtykker. GET mener at det ville vært enklere å føre tilsyn på dette området og å stille ansatte til ansvar hvis man hadde hatt et sentralisert register med hensiktsmessige tilgangsrettigheter til forebyggings- og analyseformål. **GRECO anbefaler å utvikle et strømlinjeformet system for godkjenning og registrering av bierverv i politiet, kombinert med effektive oppfølgingstiltak.**

*Gaver*

175. Reglene om gaver i statsansatteloven og de relaterte retningslinjene gjelder også for ansatte i politiet. Videre inneholder politiets etiske retningslinjer detaljerte bestemmelser om gaver. Der står det klart at ansatte i politiet ikke skal ta imot noen form for tilbud om gaver eller tjenester som det ikke betales markedspris for, eller motta goder som å bli plassert foran i en kø/venteliste. Andre eksempler er reiser, hotellopphold, bevertning, bonuskort, lån eller andre fordeler som bevisst eller ubevisst kan påvirke de ansattes tjenestehandlinger. Videre sier de etiske retningslinjene at politifolk ikke har anledning til å ta imot «politirabatter» på varer fra serveringssteder, servicesteder eller butikker. Selv om «gaveelementet» ved en enkelt tjeneste kan virke beskjedent, vil dette over tid utgjøre en utilbørlig fordel.

176. Ifølge de etiske retningslinjene har politifolk anledning til å gi eller motta oppmerksomhetsgaver når gavens størrelse eller verdi er i samsvar med alminnelige høflighetsnorm. De kan gi og motta gaver som belønning for en personlig arbeidsinnsats hvis gavens verdi er under 500 kroner. Hvis gaven gis i form av blomster, produkter med

lokalhistorisk tilknytning, eller den har distrikts- eller organisasjonslogo, er det unødvendig å verdifastsette gaven, forutsatt at gaven generelt har begrenset økonomisk verdi.

177. Hvis en politimann tilbys eller mottar en fordel som er i strid med de etiske retningslinjene, må han/hun rapportere dette til nærmeste overordnede eller vedkommende HR-avdeling, slik at man kan avtale hvordan fordelen om mulig skal levere tilbake, og sikre forsvarlig intern rapportering av hendelsen. I tillegg til det ovennevnte kommer Etiske retningslinjer for statstjenesten og straffelovens bestemmelser om korrupsjon til anvendelse for politiet.

*Misbruk av offentlige midler*

178. Politifolk kan ikke selge tjenester til politiet eller bruke rammeavtaler eller rabattordninger til private formål. Videre kan de ikke legge inn private bestillinger hos politiets leverandører hvis dette kan reise spørsmål om sammenblanding av offentlige og private midler. De skal overholde etatens økonomi- og innkjøpsreglement og lovverket knyttet til offentlige innkjøp, og være bevisste på grensen mot kameraderi, smøring og korrupsjon i alle typer kontakt og nettverksbygging. Misbruk av offentlige midler kan også utgjøre underslag etter straffeloven § 324, som straffes med bøter eller fengsel i inntil to år.

*Misbruk av taushetsbelagt informasjon*

179. Det er strenge regler for taushetsplikt i forbindelse med straffesaker. Taushetsplikten innebærer imidlertid ikke at informasjon ikke kan gjøres tilgjengelig for partene i saken, den fornærmede eller den fornærmedes representanter, eller at den ikke kan gjøres tilgjengelig når ingen berettiget interesse tilsier at den skal holdes hemmelig. De fornærmede har rett til innsyn i dokumenter hvis dette ikke vil være til skade for etterforskningen eller for tredjeparter. Brudd på taushetsplikten kan føre til straff i henhold til straffeloven § 209 og 210 og ordensstraff, oppsigelse eller avskjed.

180. Tilgang til opplysningene i politiregistrene er strengt regulert, og opplysningene kan bare brukes til offisielle formål, jf. politiregisterloven. Politiet har en lovpålagt plikt til å beskytte opplysninger mot uautorisert tilgang. Et av tiltakene som brukes, er sporing av all bruk av politiregistre og -systemer og regelmessig kontroll av sporingsloggen. For å oppfylle dette formålet utviklet Politidirektoratet og Kripos i 2017 et sporings- og analysesystem for sentrale politiregistre. Dagens system har betydelig forebyggende effekt på uautoriserte spørsmål og søk; det pågår for tiden et arbeid med å forbedre systemet. Ved brudd på regelverket kan reaksjonen være alt fra en påminnelse om gjeldende regler for bruk av registre til administrativ sanksjon eller ordensstraff. Hvis regelbruddet utgjør en straffbar handling, blir saken meldt til Spesialenheten for politisaker.

*Restriksjoner etter ansettelsesforholdets opphør*

181. I henhold til tjenestereglementet om sikkerhetsvurdering av ansatte er det viktig å være klar over at den endringen som finner sted i forholdet mellom den ansatte og arbeidsgiveren når ansettelsesforholdet avsluttes, kan innebære at risikoen øker. Den ansattes nærmeste overordnede må være klar over denne risikoen, spesielt når arbeidsforholdet sies opp av arbeidsgiveren. Det anbefales at lederne har en avslutningssamtale med underordnede som forlater polititjenesten, for å finne ut mer om

årsaken til den ansattes beslutning og for å minne vedkommende om at taushetsplikten fortsatt gjelder. Enhetene må sørge for at de har gode rutiner for tilbakelevering av dokumenter, utstyr og nøkkelkort/ID-kort, samt fjerning av brukerrettigheter til IT-systemer osv. De ansatte må rydde opp i og slette all informasjon av privat karakter som de selv har produsert, for eksempel e-poster som ikke skal arkiveres, filer som er lagret på personlige brukerområder, osv. De ansatte har ikke lov til å ta med seg (kopiere osv. for senere bruk) noen politirelatert informasjon når ansettelsesforholdet opphører.

182. Det er ikke noen spesielle begrensninger når det gjelder hvilke jobber tidligere politifolk kan ta. Men statsansatte og embetsmenn kan bli ilagt karantene ved overgang til arbeid utenfor offentlig sektor, i henhold til bestemmelsene i karanteneloven (se avsnitt 114–116 for detaljer). I praksis skjer dette svært sjelden for politifolk.

**Plikt til å oppgi eiendeler, inntekt, gjeld og interesser**

*Opplysningsplikt*

183. Det er ingen krav om at ansatte i politiet må inngi opplysninger om eiendeler og interesser, bortsett fra de opplysningene som skal sendes inn for sikkerhetsklarering i de tilfeller der slik klarering er nødvendig. I tillegg er generell informasjon (i form av sammenlagte tall) om politifolks netto årsinntekt, innbetalte skatter og eiendeler offentlig tilgjengelig på skattemyndighetenes nettsider – i likhet med tilsvarende informasjon for alle andre i Norge. GET mener at rapportering om økonomiske forhold utgjør et verdifullt verktøy for å forhindre situasjoner som i siste instans kan føre til korrupsjon. I denne forbindelse peker GET på erfaringene fra andre GRECO-medlemmer i dette henseendet, hvor det er generelle ordninger for rapportering av økonomiske forhold, enten for alle politifolk, for toppledelsen i politiet, eller for innehavere av stillinger som er spesielt utsatt for korrupsjon (for eksempel ansatte som er involvert i beslutninger om offentlige innkjøp). GET forstår det slik at man i dag kontrollerer den økonomiske informasjonen til noen politifolk (for eksempel medlemmer av toppledelsen og/eller innehavere av visse risikoutsatte stillinger) i forbindelse med sikkerhetsklareringsprosesser, og at de relevante registrene også kontrolleres tilsvarende. GET oppfordrer imidlertid myndighetene til å reflektere ytterligere over dette temaet. Innføring av et krav om at ansatte i politiet skal legge frem opplysninger om økonomiske forhold, kan videre vise seg å være nyttig når man skal gjennomføre anbefalingene om forbedret risikostyring og forsterket integritetskontroll i tjenesten (se henholdsvis avsnitt 140 og 159).

**Tilsynsmekanismer**

*Internrevisjon*

184. Politiets internrevisjon ble etablert i 2017 og er en del av politiets system for styring og kontroll. Enheten dekker oppgaver som utføres av Politidirektoratet, politidistriktene, særorganene og andre enheter. Internrevisjonen, som er underlagt Politidirektoratet, rapporterer direkte til politidirektøren og er funksjonelt uavhengig av den øvrige linjeorganisasjonen.

185. Politiets internrevisjon velger temaet for revisjonen gjennom en systematisk analyse av risikobildet for politiet og utarbeider, på grunnlag av denne analysen, en årsplan, som

godkjennes av politidirektøren. Internrevisjonen bidrar til å sikre at politiets arbeid utføres i samsvar med de grunnleggende styringsprinsippene for statlige virksomheter, slik de er fastsatt i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Videre bidrar den til å nå politiets mål ved å utføre revisjoner som tar for seg temaer som planlegging og strategiarbeid, pålitelig rapportering, forebygging og avdekking av bedrageri, risikostyring, overholdelse av lover og forskrifter, kostnadseffektiv bruk av ressurser og IKT-styring og sikkerhet.

186. Anbefalingene i revisjonsrapportene fra Politiets internrevisjon følges opp systematisk, og statusen for gjennomføringen rapporteres regelmessig til politidirektøren. Alle anbefalinger som ikke er gjennomført i samsvar med tidsplanen, blir fulgt opp til de er gjennomført. GET er positiv til Politidirektoratets revisjonsrolle så langt og oppfordrer direktoratet til å gjennomføre regelmessige lovlighetskontroller og til å tenke ekspansivt i valg av nye temaer for revisjoner, herunder visse prosesser (innkjøp, reise, bierverv, oppfølging av gitte instrukser osv.) og områder som nylig har blitt reformert. Slike revisjoner bør i prinsippet fungere godt og bidra til å forebygge korrupsjon i politiet (dette bør tas i betraktning ved gjennomføring av anbefalingen i avsnitt 140). GET merket seg at det synes å være stor politisk interesse for etatens virkemåte, noe som har kommet til uttrykk ved at Stortinget har bestilt flere rapporter fra Riksrevisjonen (for eksempel om håndtering av beslaglagte gjenstander, våpen osv.). Rapportene fra Riksrevisjonen har tatt for seg svært spesifikke områder, og ansvaret for å kontrollere disse vil nå bli overtatt av Politidirektoratet. Denne overføringen av oppgaver bør gjøre det mulig for Riksrevisjonen å se nærmere på mer strategiske eller større temaer.

*Internkontroll*

187. Internkontroll utføres på sentralt nivå og enhetsnivå, selv om det, som en del av det pågående arbeidet med å styrke styringen og kontrollen av politiet, har vært lagt større vekt på å strømlinjeforme og sentralisere de eksisterende protokollene. For dette formål ble det etablert et rammeverk for internkontroll for hele etaten i 2018. Roller og ansvar, samt årlige prosesser for planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering har blitt bedre artikulert og styrket. Flere risikoområder og prosesser har nå gjennomgått forbedret kontroll både på sentralt nivå og enhetsnivå (for eksempel lønns- og regnskapsprosesser – se også avsnitt 141).

188. Politidirektoratet utarbeider en årsplan som angir et sett med fokusområder for internkontroll. Planen er risikobasert og tar hensyn til anbefalinger gitt av Riksrevisjonen, internrevisjonen osv. Årsplanen er utgangspunktet for alle enheter ved opprettelse av lokale planer. Gjennomføringen av lokale planer følges opp av den sentrale internkontrollfunksjonen med jevne mellomrom (tre ganger i året), og denne oppfølgingen danner grunnlaget for regelmessig rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet om statusen for internkontrollen.

189. GET merker seg at risikostyring gjennomføres systematisk som en del av politiets strategiske vurdering av trusler og risikoområder; den brukes deretter i internkontrollsystemet. Den angir prioriteringer for kontroll- og revisjonsenhetene og kontrolleres regelmessig opp mot ytelsen til kontrollsystemet som helhet. Innenfor dette bildet er det imidlertid lite fokus på integritetsbildet, og dette området kan dra nytte av ytterligere forbedring. Dette bør gjøres ved bedre å utnytte tilgjengelig informasjon, samt ved å videreutvikle interne registre. For eksempel er det i dag ikke noe sentralisert register for å holde styr på hvor mange politifolk som har vært gjenstand for sanksjoner, og det er heller

ikke noe spesielt fokus på å skaffe seg oversikt over og/eller analysere trender i disiplinærsituasjon i politiet (for eksempel gjennom å overvåke opplysninger om lovbrudd begått av politifolk, sanksjoner, lovbruddenes art og omfang, faktorer som medvirket til at lovbruddet fant sted, etterfølgende anbefalinger osv.). Det er i dette henseendet nødvendig at Politidirektoratet inntar en mer besluttsom koordinerende rolle, blant annet ved periodisk å innhente statistikk som samles inn på regionalt nivå. Det samme kan sies om andre typer informasjon (for eksempel samtykker til bierverv, interne avviksrapporter) som for tiden er spredt i ulike deler av etaten. Ytterligere tiltak er nødvendig for å sikre proaktiv og retrospektiv kontroll av eksisterende registre for korrupsjonsforebyggende formål. Det kan også gjøres mer for å bruke dataene som kommer fra de operative sakene til Spesialenheten for politisaker, både for å få et bedre bilde av risikoen og for å ta lærdom av kritiske hendelser og integritetsrisiko. Dette er overveielser som bør gjøres ved gjennomføring av anbefalingen i avsnitt 140.

*Tilsyn og kontroll fra andre statlige organers side*

190. Flere institusjoner spiller en sentral tilsynsrolle for politiet, blant annet Riksrevisjonen, Datatilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Sivilombudsmannen avdekker feil begått av forvaltningen, herunder feil i forbindelse med ansettelser, beslutninger om henleggelse, vedtak om innsyn i opplysninger hos politiet, behandling av klager fra publikum osv., men GET merker seg at ombudsmannen makt i dette henseendet er noe begrenset. Han/hun behandler bare klager etter at saken er ferdigbehandlet i forvaltningen, han/hun iverksetter normalt ikke undersøkelser av eget initiativ, og uttalelsene hans/hennes er ikke bindende. Som for regjeringsmedlemmer og øvrig politisk ledelse i departementene spiller mediene en viktig rolle når det gjelder å føre tilsyn med politiets aktiviteter. Etter landbesøket vurderte Stortinget å be sjefen i Politiets sikkerhetstjeneste og justis- og beredskapsministeren om å forklare seg om PSTs ulovlige innsamling og lagring av informasjon fra flyselskapers passasjerlister.

**System for klager fra publikum**

191. Siden 2001 har det vært gjennomført flere reformer og forbedringer på dette området for å forbedre tilsynet med politiet (for eksempel ved, i 2005, å etablere Spesialenheten for politisaker, som overtok rollen som klageinstans fra påtalemyndigheten, der anmeldelsene ofte ble avvist, siden de sjelden gjaldt straffbare forhold, ved å formulere, i 2006, detaljerte instrukser og fremgangsmåter for behandling av henvendelser om og klager på kritikkverdig atferd i politiet, ved å utstede, i 2015, en nasjonal sjekkliste for behandling av klager, osv.); de siste endringene er fra 2019.

192. Hvis en person ønsker å anmelde en politimann eller -avdeling, er det nærmere bestemt to måter å gjøre det på (tosporsystem): i) anmelde forholdet (straffbare handlinger) – se avsnitt 205–210 for detaljer om hvordan Spesialenheten for politisaker går frem ved denne fremgangsmåten, eller ii) å klage (ikke-straffbare handlinger). Sistnevnte måte er tilgjengelig for saker der atferden kan være kritikkverdig, men ikke straffbar, og disse klagene skal rettes til politidistriktet eller særorganet saken gjelder. Det er politimesteren i det aktuelle distriktet som behandler klagen. Etter å undersøkt saken tar han/hun en avgjørelse i saken og sender klageren et svar med begrunnelsen for vedtaket. Saken skal som en hovedregel behandles innen en måned fra politiet mottok klagen (hvis den behandles senere enn det, må klageren informeres skriftlig om når klagen sannsynligvis vil bli behandlet). Hvis et politidistrikt unnlater å behandle en klage, kan dette rapporteres til Politidirektoratet eller Sivilombudsmannen.

193. Det er ingen formkrav til slike klager, og det er gratis å klage. Anonyme klager er også mulig. Nettstedet til politiet har en egen seksjon om hvordan man klager (https://www.politiet.no/en/contact-the-police2/making-a-complaint/). Hvor mange og hva slags klager som er mottatt, og hva utfallet av klagene ble, rapporteres årlig til Justis- og beredskapsdepartementet. Rapportene er tilgjengelige på politiets nettsted.

**Rapporteringsplikt og varslerbeskyttelse**

194. Politiinstruksen pålegger politifolk å rapportere tjenestefeil (politiinstruksen § 6-3); rapporteringsplikten understrekes også i de etiske retningslinjene. Det er utarbeidet rutiner for fremgangsmåte ved varsling i politiet. De oppfordrer til rapportering av «kritikkverdige forhold» (rapportering er obligatorisk i flere tilfeller, blant annet ved mistanke om straffbare handlinger) og beskriver i detalj hvordan man skal varsle (internt – foretrukket alternativ, til en annen offentlig myndighet, eller offentlig – hvis begge de nevnte kanalene er prøvd), og hvordan varsler skal håndteres. De understreker videre behovet for å ivareta varsleren på en god måte.

195. Arbeidsmiljøloven inneholder konkrete bestemmelser om varslerbeskyttelse (kapittel 2A); viktige endringer ble innført i 2019 og trådte i kraft, etter landbesøket, 1. januar 2020. Formålet med endringene var å gjøre regelverket klarere, blant annet ved å klargjøre viktige begreper i loven og ved å forbedre rapporterings- og beskyttelsesprosedyrene. I henhold til disse bestemmelsene har alle ansatte i offentlig og privat sektor rett til å melde fra om mulig uakseptabel atferd i sin organisasjon. Den uakseptable atferden trenger ikke utgjøre et lovbrudd; begrepet er videre og omfatter ethvert kritikkverdig forhold. Det er både interne og eksterne kanaler for varsling, og anonym rapportering er mulig. Varslere er beskyttet mot gjengjeldelse (bevisbyrde hos arbeidsgiveren, varslerens rett til å kreve erstatning – også for

økonomiske tap), og arbeidsgiveren har en omsorgsplikt overfor varsleren. Hvis varsleren utsettes for gjengjeldelse fra arbeidsgiverens side, kan vedkommende videre kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgiverens skyld.

196. Behandlingen av et varsel skal være basert på fortrolighet og tillit. Kretsen som gjøres kjent med varselets innhold, og eventuelt varslerens identitet, skal begrenses til personer som på grunn av varselets innhold må ha befatning med saken. I hvert enkelt tilfelle må det foretas en habilitetsvurdering, og riktig nivå må gis ansvar for saken. For at det skal være enkelt å varsle, er det ulike måter å varsle på (skriftlig, via e-post eller brev, muntlig, via telefon eller personlig). Men saksbehandlingen skal alltid være skriftlig. En egen rapporteringskanal er etablert (www.justisvarsel.no); den administreres av et advokatfirma.

197. Lederansvaret i varslingssaker deles mellom ulike instanser:

- HMS-lederen, som tar imot varselet, skal påse at varselet følges opp, og gi nødvendig råd og lederstøtte.
- Hovedverneombudet og verneombud skal ivareta arbeidstakernes interesser og påse at arbeidsgiveren håndterer varselet i tråd med gjeldende rutiner, og at varsleren og den det er varslet om, ivaretas på en god måte.
- Vurderingsgruppen i varslingssaker, som består av HMS-lederen, en person fra HR-avdelingen med arbeidsrettslig kompetanse og hovedverneombudet, skal foreta en vurdering av varselets innhold og foreslå en oppfølging som sikrer at saken blir håndtert riktig og eventuelt undersøkt videre.

198. Hovedarbeidsmiljøutvalget, et beslutnings- og rådgivningsorgan som sikrer riktig gjennomføring av arbeidsmiljøloven, skal informeres årlig om varslingssaker i politiet. De lokale arbeidsmiljøutvalgene skal også varsles om alle saker som kan ha en innvirkning på arbeidsmiljøet. Endelig oppfordres det til at det på de enkelte enheter gjennomføres felles diskusjoner om risiko og hva som kan utgjøre et kritikkverdig forhold[17].

199. GET mener at arbeidsmiljøloven inneholder elementer som er svært verdifulle med tanke på vern av varslere. De ulike lovendringene som har kommet i denne forbindelse, har både gjort bestemmelsene klarere og bedret varslervernet – blant annet ved å innføre krav om strukturerte rapporteringskanaler, krav om bevisstgjøringstiltak og en konkret plikt til å verne varslere mot gjengjeldelse. Forbedringene i lovverket har vært innrettet mot å løse praktiske utfordringer etter hvert som de dukket opp; mye av kritikken av systemet gikk ut på at systemet ikke hadde tatt av.

200. Derfor er GET positiv til politiets innsats for å gi detaljerte retningslinjer for varsling i etaten (*Takk for at du sier ifra!*); retningslinjene ble utarbeidet før 2020-endringene, men ble justert med én gang endringene kom. Politidirektoratet og hovedverneombudet dro også på en rundtur til alle politidistriktene og særorganene i 2017–2018 for å informere om varsling og om tilgjengelige regler/retningslinjer og rapporteringskanaler. Videre ble GET under landbesøket fortalt at prosedyrer og organisatoriske ordninger til støtte for varslere var under videreutvikling, spesielt gjennom utnevnelsen av HMS-ledere og etablering av vurderingsgrupper i varslingssaker. Det tas sikte på felles diskusjoner om hvilken risiko man

[17] Kritikkverdige forhold er forhold på arbeidsplassen som en politimann er blitt kjent med, og som, selv om det har en viss allmenn interesse, ikke er allment kjent eller tilgjengelige for andre, som er i strid med lover og forskrifter, etiske retningslinjer, alminnelige oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt, og andre retningslinjer og instrukser. Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing, trakassering, diskriminering, rusmisbruk, dårlig arbeidsmiljø, forhold som er til fare for personers liv og helse, og uforsvarlig saksbehandling.

står overfor, og hva slags forhold det kan være aktuelt å melde fra om, men praksisen varierer. Fagorganisasjonene var så kritiske til varslervernet i politiet at de hadde advart sine medlemmer om den risikoen for gjengjeldelse det innebar å varsle.

201. På denne bakgrunn er det bra at man gjennom lovendringene fra 2020 nå har fått etablert et mer utfyllende rammeverk for etterlevelse av det lovfestede forbudet mot gjengjeldelse. Effektiv gjennomføring av dette vil være sentralt. I forbindelse med en slik gjennomføring merker GET seg at det vil være viktig å sikre en viss sentralisering av informasjon om varslingssaker, slik at man får en sammenhengende tilnærming i etaten.

202. Endelig ble GET fortalt at varsling på arbeidsplassen fortsatt, til tross for de vedtatte reglene om varsling, til en viss grad er forbundet med illojalitet og svik. Dette er ikke noe som bare gjelder politiet, men snarere noe som gjelder alle sektorer i samfunnet, og GET forstår at det kan ta litt tid å gjøre lovbestemmelsene til en del av arbeidspraksis og organisasjonskultur. I politiet har det siden 2016 vært en gradvis økning i antallet varsler, noe som tyder på at arbeidet med å øke bevisstheten om dette temaet har båret frukt. Likevel mener GET at mer kan gjøres for å øke bevisstheten på dette området, spesielt i lys av de siste lovendringene. Som en videreføring av den innsatsen politiet allerede har gjort på dette området, og for å øke bevisstheten om og erkjennelsen av den underliggende verdien varsling har for korrupsjonsbekjempelse, **anbefaler GRECO å gjennomføre egne opplærings- og bevisstgjøringsaktiviteter med hensyn til varsling på alle nivåer i politiets hierarkier og kommandokjeder.**

**<u>Håndhevelse og sanksjoner</u>**

203. Brudd på etiske og integritetsrelaterte bestemmelser kan medføre ordensstraff eller strafferettslige reaksjoner, avhengig av hvor alvorlige de er, jf. følgende avsnitt:

*Straffeforfølgelse*

204. Politifolk nyter ikke godt av noen form for immunitet. Tjenestefeil straffes, etter straffeloven § 171 og 172, med bot eller fengsel inntil to år. Straffen for grovt uaktsom tjenestefeil er bot eller fengsel inntil ett år. Hvis det mistenkes at en person i politiet har begått en straffbar handling i tjeneste, etterforskes saken av Spesialenheten for politisaker. Andre saker etterforskes og straffeforfølges av det vanlige politiet og den vanlige påtalemyndigheten.

*Spesialenheten for politisaker*

205. Spesialenheten for politisaker, som ble opprettet i 2005, behandler saker der ansatte i politiet (eller påtalemyndigheten) mistenkes for å ha begått straffbare handlinger i tjeneste. Spesialenheten har også som oppgave å bidra til å styrke forebyggingen av kriminalitet internt i politiet. Spesialenheten er ikke en del av politiet; den er et uavhengig organ administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og faglig underlagt Riksadvokaten. For å sikre tilstrekkelig uavhengighet er det sivilavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (ikke politiavdelingen) som er ansvarlig for Spesialenheten.

206. Spesialenheten har etterforskningsmyndighet etter loven i alle saker som faller innenfor enhetens ansvarsområde. Den er også gitt myndighet til å avgjøre om det skal reises

tiltale eller ikke. Enheten er organisert med to nivåer: ett for etterforskning (med tre etterforskningsavdelinger: Øst-Norge, Vest-Norge og Midt-Norge) og ett for overordnet ledelse. Sjefen for Spesialenheten har det overordnede ansvaret for virksomheten og treffer påtaleavgjørelse i alle saker. Ved vurderingen av om det er rimelig grunn til å iverksette etterforsking, vil sentrale momenter være sannsynligheten for at det har funnet sted én eller flere straffbare handlinger, hvor alvorlige de eventuelle straffbare handlingene antas å være, og en konkret saklighetsvurdering. I etterforskningen kan Spesialenheten be om hjelp fra politiet (alltid et annet politidistrikt enn distriktet der den mistenkte er ansatt).

207. Spesialenhetens avgjørelser kan påklages til Riksadvokaten, som kan instruere Spesialenheten til å iverksette eller avslutte en etterforskning eller å endre en avgjørelse. I saker der Spesialenhetens henleggelse er påklaget til Riksadvokaten, opprettholder Riksadvokaten som regel Spesialenhetens beslutning. Hvis det i forbindelse med Spesialenhetens etterforskning kommer frem forhold som bør vurderes administrativt, må Spesialenheten sende saken til vedkommende politimester eller særorgan. Dette er tilfeller der Spesialenheten finner mangel på god politiskikk, og der det er grunn til å vurdere disiplinære tiltak mot enkeltpersoner eller å gjennomgå rutiner/retningslinjer. Erfaring med disse sakene viser at lederne først og fremst reagerer ved å stramme inn praksis i sin enhet og sørge for opplæringstiltak og påminnelser om gjeldende normer. Hvert år sendes ca. 50 saker til administrativ vurdering.

208. Spesialenheten ansetter sine egne ansatte. For etterforskere kreves det både relevant utdanning og erfaring. Integritet og uavhengighet er også sentrale krav for stillingen. Opplæring gis kontinuerlig, og dette anses som avgjørende i sektoren. Spesialenheten har 35 fast ansatte. I tillegg til fast ansatte har Spesialenheten personer på verv. Disse stillingene innehas av advokater i privat praksis som jobber fra sak til sak. Ordningen med personer på verv gjør at Spesialenheten får tilgang til viktig ekstern kompetanse, den styrker enhetens uavhengighet, og den bidrar til å styrke åpenheten i, og tilliten til, enhetens virksomhet. Spesialenheten finansieres direkte fra Justis- og beredskapsdepartementet. I 2018 var Spesialenheten budsjett på 46 millioner kroner.

209. Spesialenheten er også pålagt å sikre at offentligheten får informasjon om hvordan enheten er organisert, hvem som arbeider i den, og hvordan saker avgjøres. På Spesialenhetens hjemmeside har publikum tilgang til alle årsrapporter, avgjørelser (anonymiserte) i saker som anses å være av offentlig interesse, samt korte sammendrag av alle avgjorte saker per måned. Årsrapporten inneholder også informasjon om hvor mange mulige lovbrudd som er meldt inn, og hva slags forhold det er snakk om (for eksempel misbruk av taushetsbelagt informasjon, tjenestefeil, underslag av narkotika, forsvarlig håndtering av skytevåpen, brudd på trafikkregler osv.).

210. Spesialenheten mottok 1151 anmeldelser i 2018; 48 % av disse ga ingen rimelig grunn til å iverksette etterforsking (fordi mange anmeldelser gjelder helt lovlig tjenesteutførelse, og fordi noen anmeldelser er klart subjektive eller grunnløse). I løpet av de siste fem årene har Spesialenheten håndtert én sak om korrupsjon. Den involverte en nå pensjonert politimann som ble tiltalt for medvirkning til import (eller forsøk på import) av narkotika, samt for grov korrupsjon, for å ha mottatt (i henhold til den opprinnelige tiltalen) ca. 2,1 million kroner fra en medtiltalt i form av penger og andre økonomiske fordeler. I Oslo tingrett ble den pensjonerte politimannen dømt til fengsel i 21 år og til å tåle inndragning av 667 800 kroner. I lagmannsretten ble den pensjonerte politimannen frikjent for medvirkning til import av

narkotika, men funnet skyldig i korrupsjon, og det ble, i henhold til straffeprosessloven § 376a, bestemt at saken skulle behandles på ny. Tiltalte anket avgjørelsen om at saken skulle prøves på ny, til Høyesterett. Høyesterett forkastet anken, og saken har senere blitt behandlet på ny av lagmannsretten, som 19. juni 2020 dømte tiltalte, for både korrupsjon og medvirkning til import av narkotika, til fengsel i 21 år, og til å tåle inndragning av 1 418 000 kroner. Dommen er anket.

211. Transparency International publiserer en samling av alle korrupsjonssaker som er behandlet av det norske rettssystemet. I perioden 2003–2018 er det tre saker som involverer politifolk (fra henholdsvis 2008, 2009 og 2011). Saken som er beskrevet i avsnittet ovenfor, kommer i tillegg til disse tallene.

*Disiplinærprosedyre*

212. Ordensstraff kan – som et alternativ eller et tillegg – anvendes ved overtredelse av tjenesteplikter eller unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter, eller utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten. De relevante bestemmelsene finnes i statsansatteloven § 25 og 26. For mindre alvorlige brudd kan det ilegges tap av ansiennitet, skriftlig irettesettelse, eller varig eller midlertidig omplassering til en annen stilling. I svært alvorlige tilfeller kan den ansatte bli sagt opp eller avskjediget. Ved skjellig mistanke om alvorlig brudd på lov eller tjenesteplikter, kan politifolk bli suspendert mens saken undersøkes. Opplysninger om ordensstraff skal lagres i politimannens personalmappe.

213. Saker om ordensstraff behandles av politidistriktene eller særorganene. GET ble fortalt at politimestrene har et ganske stort spillerom for skjønn i denne forbindelse, og at noen var kjent for å være strengere, mens andre var mykere, når det gjaldt å ta tak i mulige tjenestefeil. Vedtak om sanksjoner treffes av en komité (med samme sammensetning som ansettelsesorganene, se også avsnitt 154). Arbeidsgiveren kan treffe vedtak om suspensjon eller midlertidig omplassering til en annen stilling i saker der saken må avgjøres raskt. Likevel skal melding om vedtaket i slike tilfeller gis umiddelbart til den aktuelle komiteen, som kan omgjøre vedtaket eller treffe et annet vedtak, hvis vilkårene for det foreligger. Vedtak om ordensstraff kan klages inn for det sentrale ansettelsesråd eller Justis- og beredskapsdepartementet.

214. Det er ingen nasjonal statistikk over hvor mange saker om ordensstraff som er behandlet, eller hvor mange sanksjoner som er ilagt. GET mener at det kan være nyttig å føre detaljert statistikk over korrupsjonsrelaterte tjenestefeil, slik at man identifiserer avvikende atferd og bringer disse tilfellene frem i lyset for risikostyringsformål (slik statistikk kan også bidra til gjennomføring av anbefaling viii, avsnitt 140). Ved å offentliggjøre utfallet av saker om tjenestefeil, får man gjentatt hvor viktig det er at integritetsrelaterte krav både forstås fullt ut og følges. Offentliggjøring er også viktig fordi publikum bør beroliges med at korrigerende tiltak er iverksatt. For å sikre en mer systematisk tilnærming på dette området, **anbefaler GRECO å etablere en nasjonal statistikk over ordensstraff og å kommunisere denne tydelig til publikum, under behørig hensyntaken til de berørtes anonymitet.**

## VI. ANBEFALINGER OG OPPFØLGING

215. I lys av funnene i den foreliggende rapporten gir GRECO følgende anbefalinger til Norge:

*Når det gjelder statlig forvaltning (politisk ledelse)*

i. **i) at det systematisk gis egen opplæring i etikk, interessekonflikter og korrupsjonsforebygging for medlemmer av den politiske ledelsen ved tiltredelse og regelmessig gjennom hele funksjonstiden; og ii) at det etableres et system for å sikre at de som er ansvarlige for å gi råd i etiske spørsmål, tolker reglene på samme måte** (avsnitt 49)

ii. **i) å innføre regler/prinsipper og retningslinjer om hvordan medlemmer av den politiske ledelsen skal ha kontakt med lobbyister og andre tredjeparter som søker å påvirke myndighetsprosesser og -beslutninger, og ii) å øke åpenheten om formålet med slike kontakter (formelle og uformelle), for eksempel hvem man møtte (eventuelt hvem denne personen eller disse personene handlet på vegne av), og hva som var temaet for samtalene** (avsnitt 66)

iii. **å formalisere prinsippet om at habilitetsreglene skal gjelde for statsråder når disse handler i egenskap av regjeringsmedlemmer, på samme måte som når de handler som departementssjefer** (avsnitt 83)

iv. **i) at standarden for hvorvidt politisk ledelse kan beholde eller ta på seg betalte og ubetalte bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag, endres slik at slik virksomhet er forbudt med mindre vedkommende har fått skriftlig tillatelse basert på en veloverveid avgjørelse av at stillingen/ervervet ikke vil virke hemmende på vedkommendes ordinære arbeid eller reise et spørsmål om interessekonflikt, og ii) at slike tillatelser gjøres offentlig tilgjengelige** (avsnitt 95)

v. **å utarbeide generelle retningslinjer for å håndtere interessekonfliktene som kan oppstå som følge av tidligere privat virksomhet når en person tiltrer som medlem av den politiske ledelsen, og når et medlem av den politiske ledelsen forhandler om en ny stilling utenfor den statlige forvaltningen, hvis forhandlingene finner sted før vedkommende fratrer** (avsnitt 117)

vi. **i) at statssekretærer og politiske rådgivere underlegges den samme opplysningsplikten som statsråder; ii) at man overveier om man bør pålegge ektefeller og nærstående familiemedlemmer den samme opplysningsplikten (uten at informasjon om nære familiemedlemmer nødvendigvis trenger å bli offentliggjort); og iii) at opplysninger sendes inn elektronisk på en måte som gjør at faren for transkripsjonsfeil fra registreringsmedarbeiderens side faller bort** (avsnitt 122)

vii. **i) at det vedtas håndhevbare sanksjoner for manglende rapportering av opplysninger eller rapportering av opplysninger man vet er uriktige; ii) at det etableres ett eller flere formelle systemer for gjennomgåelse av opplysninger fra**

**medlemmer av den politiske ledelsen; og iii) at opplysningene som sendes inn, brukes til rådgivningsformål vedrørende anvendelsen av reglene om inhabilitet, bierverv og -stillinger og gaver** (avsnitt 123)

viii. **at standardene som er fastsatt vedrørende interessekonflikter, inhabilitet, bierverv, gaver og relasjoner med lobbyister og tredjeparter, blir underlagt troverdige og effektive kontrollmekanismer og sanksjoner** (avsnitt 127)

*Når det gjelder rettshåndhevelsesorganer*

ix. **å vedta en koordinert korrupsjonsforebyggings- og integritetspolitikk for politiet, basert på en systematisk og omfattende gjennomgåelse av risikoutsatte områder, koblet til en mekanisme for regelmessig vurdering** (avsnitt 140)

x. **at gjennomføringen av de etiske retningslinjene støttes av en mer ensartet, koordinert og omfattende tilnærming, blant annet ved i) ytterligere å forbedre etter- og videreutdanning og tiltak for å øke bevisstheten om integritet og profesjonsetikk; og ii) å sørge for systematisk fortrolig rådgivning om disse spørsmålene** (avsnitt 153)

xi. **å iverksette ytterligere tiltak for å styrke integritetsspørsmålenes rolle i interne rekrutteringsprosesser, samt å gjennomføre integritetskontroller av ansatte i politiet med jevne mellomrom, avhengig av hvor eksponert de er for korrupsjonsrisiko, og hvilke sikkerhetsnivåer som er nødvendige** (avsnitt 159)

xii. **å utvikle et strømlinjeformet system for godkjenning og registrering av bierverv i politiet, kombinert med effektive oppfølgingstiltak** (avsnitt 174)

xiii. **gjennomføre egne opplærings- og bevisstgjøringsaktiviteter med hensyn til varsling på alle nivåer i politiets hierarkier og kommandokjeder** (avsnitt 202)

xiv. **å etablere en nasjonal statistikk over ordensstraff og å kommunisere denne tydelig til publikum, under behørig hensyntaken til de berørtes anonymitet** (avsnitt 214).

216. I henhold til regel 30.2 i prosedyrereglene ber GRECO myndighetene om å legge frem en rapport om hvilke tiltak som er iverksatt for å gjennomføre de ovennevnte anbefalingene, innen 30. april 2022. GRECO vil vurdere tiltakene gjennom sin oppfølgingsprosedyre.

217. GRECO ber myndighetene i Norge om så snart som mulig å godkjenne at denne rapporten offentliggjøres, og å gjøre en oversettelse av den tilgjengelig for publikum.

## Om GRECO

Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO) overvåker sine 49 medlemslands overholdelse av Europarådets regelverk om bekjempelse av korrupsjon. GRECOs overvåking består av en «evalueringsprosedyre», som er basert på landspesifikke svar på et spørreskjema og landbesøk, og som følges opp av en vurdering av virkninger (en «oppfølgingsprosedyre»), der man undersøker hvilke tiltak som er iverksatt for å gjennomføre anbefalingene GRECO kom med i forbindelse med evalueringen. GRECO bruker en dynamisk prosess med gjensidig evaluering og likemannspress, og bruker både sakkyndige, som står for evalueringen, og representanter for medlemsstatene, som treffer vedtak i plenum.

Arbeidet utført av GRECO har ført til vedtakelsen av et betydelig antall rapporter som inneholder et vell av faktainformasjon om europeisk antikorrupsjonspolitikk og -praksis. Rapportene identifiserer både gode resultater og mangler i nasjonale lover, forskrifter, retningslinjer og institusjoner, og inneholder anbefalinger som er ment å forbedre statenes evne til å bekjempe korrupsjon og fremme integritet.

Medlemskap i GRECO er åpent, på like fot, for både medlemmer av Europarådet og andre land. Evaluerings- og oppfølgingsrapportene som er vedtatt av GRECO, samt opplysninger om GRECO, er tilgjengelige på: www.coe.int/greco.

GRECO Secretariat
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Directorate General I
Human Rights and Rule of Law
Information Society and Action
against Crime Directorate